

<https://doi.org/10.26565/2075-1834-2025-40-03>

УДК 340.132.6

НАВРОЦЬКА Ю.О.

аспірантка юридичного факультету

Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

E-mail: navrotska2507@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7495-7778>

Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

м. Харків, 61022, майдан Свободи, 4

ІНТЕРПРЕТАЦІЙНА ФОРМА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН І ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ

АНОТАЦІЯ. *Вступ.* Найоб'ємнішою за своїм обсягом ланкою в механізмі правового регулювання, спрямованою на індивідуальне регулювання суспільних відносин, є правозастосування. При цьому застосування права – це передусім управлінська за своєю природою діяльність органів держави і посадових осіб, що полягає у винесенні індивідуально-конкретних приписів, які містять не загальні правила поведінки, а мають адресатом конкретних суб'єктів. Важливим елементом застосування права є обов'язкове уточнення змісту відповідної норми, тобто її правозастосовче тлумачення. На жаль, юридичному тлумаченню, котре здійснюється виконавчою владою, приділяється значно менше уваги, ніж інтерпретаційній діяльності парламентів і судів. Відносна неухвага до виконавчої влади як інтерпретатора закону справді вражає, враховуючи надзвичайну широту та значення юридичного тлумачення виконавчою владою. У процесі виконання законів виконавча гілка влади постійно залучена до процесу надання закону певного сенсу.

Короткий зміст основних результатів дослідження. Проведений аналіз чинного законодавства дозволяє виокремити два основні види законів України, якими передбачено повноваження органів виконавчої влади на надання роз'яснення дійсного змісту норм права: 1) статутні – закони, що врегульовують завдання, функції та компетенцію самих органів виконавчої влади України; 2) галузеві – закони, що регулюють суспільні відносини у певних сферах чи галузях державного управління. Закони України, що містять повноваження органам виконавчої влади на надання офіційного роз'яснення норм права, розрізняються за обсягом цих повноважень: а) закони України, що надають повноваження на офіційне тлумачення лише тих норм права, які передбачені самим законом; б) закони України, що уповноважують на офіційне тлумачення цілого виду чи підвиду суспільних відносин. Деякі центральні органи виконавчої влади отримали повноваження офіційно тлумачити як закони України, так і укази глави держави. Іноді делегування правоінтерпретаційних повноважень центральним органам виконавчої влади здійснюється Кабінетом Міністрів України. Протягом останніх років позначилася тривожна тенденція: центральні органи виконавчої влади, надаючи ті чи інші роз'яснення чинного законодавства, робити застереження про їх необов'язковість. Так, у відповідних документах Міністерства юстиції (як правило, це листи) зазначається, що вони: 1) не є нормативно-правовими актами, не встановлюють правових норм та мають лише інформаційний характер, а їх реальне значення не перевищує авторитету аргументів та суджень, покладених в основу відповідної правової позиції; 2) не є юридичною консультацією щодо конкретної ситуації та не враховує особливостей відповідних фактичних обставин Невизнання за інтерпретаційними актами органів виконавчої влади ознаки обов'язковості позбавляє ці акти сенсу і дискредитує інтерпретаційну форму діяльності цих органів як таку, ставлячи під сумнів їх компетентність і спроможність адекватно оцінювати зміст нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини у підвідомчих їм сферах, істотно знижує ефективність виконавчої вертикалі. Більше того, такий підхід шкодить принципу правової визначеності, змушуючи суб'єктів правовідносин у разі різної інтерпретації ними тих чи інших норм права звертатися до суду, ще більш обтяжуючи судову гілку влади.

Висновки. Інтерпретаційна форма діяльності органів виконавчої влади в Україні потребує істотного перегляду й реновації. Зокрема, доцільно закріпити в чинному законодавстві (як статутному, так і галузевому) три принципові моменти щодо офіційного тлумачення з боку органів виконавчої влади: 1) Кабінет Міністрів України та місцеві державні адміністрації як органи загальної компетенції уповноважені надавати тільки автентичне тлумачення власних нормативно-правових актів; 2) центральні органи виконавчої влади як органи спеціальної компетенції уповноважені надавати автентичне тлумачення власних нормативно-правових актів, а також казуальне і нормативне тлумачення законів України, нормативних актів Президента України і Кабінету Міністрів України у межах своєї предметної підвідомчості; 3) тлумачення норм права, що містяться в акті офіційного тлумачення органу виконавчої влади, є обов'язковим для всіх органів виконавчої влади нижчого рівня, а також для всіх фізичних і юридичних осіб, котрі є суб'єктами тих відносин, що врегульовані розтлумаченими нормами. Вважаємо, що такий підхід слугуватиме підвищенню авторитету органів виконавчої влади, посиленню їх ефективності й відповідальності, сприятиме зміцненню законності та поліпшенню правової визначеності у всіх сферах публічного управління.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: право; тлумачення права; правові форми діяльності; інтерпретаційна форма діяльності; виконавча влада; органи виконавчої влади; Кабінет Міністрів України; центральні органи виконавчої влади.

Як цитувати: Навроцька Ю.О. Інтерпретаційна форма діяльності органів виконавчої влади в Україні: сучасний стан і шляхи удосконалення. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*, серія «Право». 2025. Вип. 40. С. 35-43. <https://doi.org/10.26565/2075-1834-2025-40-03>

In cites: Yu.O. Navrotska (2025). Interpretational form of executive bodies activity in Ukraine: current state and ways of improvement. *The Journal of V.N. Karazin Kharkiv National University, Series "Law"*, (40), P. 35-43. <https://doi.org/10.26565/2075-1834-2025-40-03> (in Ukrainian)

Постановка проблеми. Найоб'ємнішою за своїм обсягом ланкою в механізмі правового регулювання, спрямованою на індивідуальне регулювання суспільних відносин, є правозастосування. При цьому застосування права, як слушно зазначається в літературі з загальної теорії держави і права, – це передусім управлінська за своєю природою діяльність органів держави і посадових осіб, що полягає у винесенні індивідуально-конкретних приписів, які містять не загальні правила поведінки, а мають адресатом конкретних суб'єктів [1, с. 362].

Важливим елементом застосування права є обов'язкове уточнення змісту відповідної норми, тобто її правозастосовче тлумачення. Одні автори розглядають таке тлумачення як складову стадію вибору й аналізу правової норми [1, с. 366], інші – як самостійну стадію правозастосування [2, с. 216]. Таке тлумачення є необхідною передумовою обґрунтованості, законності та доцільності правозастосування.

Казуальне тлумачення, що здійснюється міністерствами, відомствами, місцевими державними адміністраціями, посадовими особами в процесі правозастосування, називається адміністративним [2, с. 218]. Але найчастіше в цьому випадку роз'яснення норми, що застосовується, є складовою частиною правозастосовчого акта, яким вирішується конкретна справа, і в цьому випадку про інтерпретацію як самостійну правову форму діяльності йтися не може.

Однак поряд із казуальним тлумаченням, урядом, міністерствами і відомствами часто використовується офіційне легальне (делеговане) тлумачення, котре є обов'язковим для всіх підпорядкованих (підвідомчих) органів виконавчої влади та їх посадових осіб при здійсненні правозастосовчої діяльності. Таке тлумачення є різновидом інтерпретаційної форми діяльності й посідає значне місце у забезпеченні однакового розуміння відповідних правових норм усіма органами виконавчої влади та їх посадовими особами, а відтак і належного функціонування «виконавчої вертикалі» загалом, створюючи передумови для законності й правової визначеності в процесі

державного управління. Легальне тлумачення з боку уряду як органу загальної компетенції називають міжвідомчим або офіційним, тоді як легальне тлумачення з боку центральних органів виконавчої влади як органів спеціальної компетенції – відомчим [3, с. 267]. Відповідно, сила відомчого тлумачення обмежується сферою діяльності певного органа виконавчої влади (міністерства чи відомства) й адресована підпорядкованим (підзвітним і відповідальним перед інтерпретуючим) органам нижчого рівня, тоді як міжвідомче поширюється на діяльність усіх органів виконавчої влади (незалежно від їх підпорядкованості), котрі діють у відповідній предметній сфері.

Стан наукового дослідження теми. Про роль парламентів і судів у тлумаченні закону було написано досить багато. Натомість, юридичному тлумаченню, котре здійснюється виконавчою владою, уваги приділяється значно менше. Відносна неувага до виконавчої влади як інтерпретатора закону справді вражає, враховуючи надзвичайну широту та значення юридичного тлумачення виконавчою владою. У процесі виконання законів виконавча гілка влади постійно залучена до процесу надання закону певного сенсу. Від таких глибоких питань, як обставини, за яких уряд може направляти війська за кордон або стверджувати про свої виконавчі прерогативи, до таких буденних питань, як тлумачення того, коли нормативний акт вважається «оприлюдненим» відповідно до законодавства про адміністративну процедуру, виконавча гілка влади історично тлумачила – і тим самим допомагала визначати закон. Більше того, як слушно зазначає Р. Мосс, у переважній більшості випадків тлумачення виконавчою владою не піддається судовому перегляду: іноді юридичне тлумачення виконавчою владою негативно не впливає на жодну конкретну особу, в інших випадках окремі особи зазнають негативного впливу, але або не хочуть подавати позов, або не можуть це зробити через відсутність підстав для позову, відсутність права на позов, безпідставність, спливання терміну дії чи інші правила непідсудності [4, с. 1304].

Мета даного дослідження полягає у з'ясуванні сучасного стану правового закріплення та реалізації інтерпретаційної форми діяльності органів виконавчої влади в Україні, виявлення наявних у цій сфері проблем та формулюванні конкретних пропозицій щодо їх вирішення з урахуванням ролі та значення адміністративного тлумачення у забезпеченні верховенства права та розбудови правової державності в Україні.

Основні результати дослідження. До системи органів виконавчої влади України належать Кабінет Міністрів України, міністерства, державні комітети, центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом, місцеві державні адміністрації тощо. Вищим органом у системі органів виконавчої влади за ст. 113 Конституції України від 28 червня 1996 р. є Кабінет Міністрів України, якому підпорядковані всі інші центральні та місцеві органи виконавчої влади країни [5]. Кабінет Міністрів України та інші органи виконавчої влади мають право на офіційне казуальне тлумачення дійсного змісту норм права. Такі повноваження походять зі змісту п. 1, 9 ст. 116 та п. 1, 2 ст. 119 Конституції України і в правовій доктрині під сумнів не ставляться, адже, зрозуміло, що виконання Конституції і законів України, актів Президента України як вид правозастосовчої діяльності вимагає адміністративного казуального тлумачення тих норм, що підлягають виконанню в конкретній життєвій ситуації. Так само не викликає заперечень і право органів виконавчої влади на автентичне нормативне тлумачення своїх підзаконних нормативних актів, прийнятих у межах визначеної їм компетенції.

Натомість із правом органів виконавчої влади здійснювати легальне нормативне тлумачення згодні далеко не всі дослідники. Зокрема, на думку О. Лук'янчук, «міністерство є безпосереднім органом виконавчої влади, а тому надання роз'яснення положень законів, здійснення їх офіційної інтерпретації чи встановлення їх законності – буде вважатися порушенням принципу поділу влади» [6, с. 145]. У свою чергу, Ю. Власов однозначно зараховує Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації до суб'єктів офіційного роз'яснення – як казуального, так і легального [7, с. 120–132].

Справді, Конституцією України прямо не було передбачено повноважень Кабінету Міністрів України чи інших органів виконавчої влади на офіційне нормативне тлумачення норм права, тоді як частина друга статті 19

Конституції України чітко закріплює, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [5]. Водночас, як слушно зауважує Г. Саміло, згідно з п. 10 ст. 116 та п. 7 ст. 119 Конституції України від 28 червня 1996 р. перелік повноважень Кабінету Міністрів України та місцевих органів виконавчої влади не є вичерпним і може доповнюватися Конституцією, законами України та актами Президента України [8, с. 95-96]. Отже, Кабінет Міністрів України або інший орган виконавчої влади можуть надавати офіційні нормативні роз'яснення норм права, що містяться в законах або актах Президента України за умови, що їм будуть делеговані відповідні повноваження безпосередньо в цих законах України або актах Президента України. І таке делегування має місце на практиці, причому доволі часто.

Проведений аналіз чинного законодавства дозволяє виокремити два основні види законів України, якими передбачено повноваження органів виконавчої влади на надання роз'яснення дійсного змісту норм права: 1) статутні – закони, що врегульовують завдання, функції та компетенцію самих органів виконавчої влади України; 2) галузеві – закони, що регулюють суспільні відносини у певних сферах чи галузях державного управління. Закони України, що містять повноваження органам виконавчої влади на надання офіційного роз'яснення норм права, розрізняються за обсягом цих повноважень: а) закони України, що надають повноваження на офіційне тлумачення лише тих норм права, які передбачені самим законом; б) закони України, що уповноважують на офіційне тлумачення цілого виду чи підвиду суспільних відносин.

Прикладом закону першого виду може слугувати Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. № 3166-VI [9]. Він визначає основні завдання міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи кількох сферах. Одним із завдань міністерства (п.3 частини першої ст. 7 названого Закону) є інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики. Іншим прикладом такого роду є Закон України «Про Антимонопольний комітет України», котрий передбачає, що названий комітет може «здійснювати офіційне тлумачення власних нормативно-правових актів» (п. 12 ст. 7) [10]. Крім того, право давати роз'яснення положень чин-

ного законодавства, передбачено у переважній більшості положень про центральні органи виконавчої влади (хоча й не у всіх) [11, с. 57].

Не менш поширеними є й галузеві закони, що передбачають інтерпретаційні повноваження органів виконавчої влади. Так, Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» передбачає, що спеціально уповноважений орган з питань ліцензування надає роз'яснення положень законодавства з питань ліцензування у сфері господарської діяльності (п. 15 частини 1 ст. 4) [12]. Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» закріплює, що «центральный орган виконавчої влади у сфері праці та соціальної політики надає разом з Пенсійним фондом роз'яснення з питань призначення, перерахунку та виплати пенсій відповідно до цього Закону» (абзац 7 ч. 2 ст. 103) [13]. У свою чергу, Закон України «Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків» встановлює, що Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку відповідно до покладених на неї завдань «роз'яснює порядок застосування профільного законодавства» (п. 5 частини 1 ст. 7) [14].

Деякі центральні органи виконавчої влади отримали повноваження офіційно тлумачити як закони України, так і укази глави держави. Так, до повноважень Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва належить «надання роз'яснень положень законодавства про державну регуляторну політику» (абз. 11 частини 2 ст. 30 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності») [15]. Водночас відповідно до ст. 6 Указу Президента України від 01.06.2025 р. № 901/2005 «Про деякі заходи щодо забезпечення здійснення державної регуляторної політики» на Держпідприємство покладається «надання офіційних роз'яснень цього Указу» [16]. У підсумку роз'яснення у сфері діяльності Держпідприємства набули такого поширення, що на нього було покладено повноваження здійснювати аналіз листів центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органів виконавчої влади, їх посадових осіб, у яких роз'яснюються положення регуляторних актів, надавати цим органам та посадовим особам пропозиції про відкликання таких листів, якщо вони суперечать законодавству (п. 13 Положення про Державний комітет з питань регуляторної політики та підприємництва) [17]. Комісія щодо захисту національного товаровиробника від субсидованого ім-

порту уповноважена давати роз'яснення з питань застосування Закону України «Про захист національного товаровиробника від субсидованого імпорту» (частина друга ст. 37 названого Закону) [18]. Такі ж положення містяться в ч. 2 ст. 37 Закону України «Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту» [19] і в ч. 2 ст. 22 Закону України «Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україну» [20].

До прийняття чинної Конституції 1996 року Верховна Рада України нерідко делегувала повноваження органам виконавчої влади на офіційне роз'яснення норм права не в законах, а в своїх постановах про введення в дію того чи того закону України. З моменту прийняття Основного Закону України і дотепер такої практики вже не спостерігається. Іноді делегування правоінтерпретаційних повноважень центральним органам виконавчої влади здійснюється Кабінетом Міністрів України. Зокрема, Урядом було затверджено Перелік продукції, яка може містити озоноруйнівні речовини і експорт та імпорт якої підлягає ліцензуванню [21]. У примітці до цього Переліку було встановлено, що митне оформлення продукції, котра підпадає під зазначений Перелік, але не містить озоноруйнівних речовин, здійснюється на підставі листів-роз'яснень Мінприроди (його територіальних органів) про те, що така продукція не містить озоноруйнівних речовин і ліцензування не потребує. Аналогічне положення включене до Положення про Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва (п. 149) [22].

Провідну роль у роз'ясненні законодавства традиційно здійснювало Міністерство юстиції України. Так, відповідно до підпункту 14 пункту 4 Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого Указом Президента України від 30 грудня 1997 року № 1396/97, Мін'юст України відповідно до покладених на нього завдань давав роз'яснення чинного законодавства державним органам, підприємствам, установам і організаціям [23]. Втім починаючи з 2011 року інтерпретаційна форма діяльності Мін'юсту була суттєво звужена: тепер він лише дає роз'яснення з питань, пов'язаних із його діяльністю, діяльністю його територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління, а також стосовно актів, які ним видаються.

Такий підхід збережено й у чинному Положенні про Міністерство юстиції України, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 228[24].

Аналогічні норми містяться і в положеннях про інші центральні органи виконавчої влади. Однак законодавча конструкція «дає роз'яснення» є недостатньо конкретною, в відтак сама надає доволі широкий простір для інтерпретації. На жаль, у практиці центральних органів виконавчої влади України і навіть у вітчизняній правовій доктрині домінуючою стала позиція, згідно з якою у всіх вище названих випадках йдеться про роз'яснення, що не мають ознаки юридичної обов'язковості, тобто ніби це роз'яснення суто інтелектуального та інформаційного значення. Справді, в деяких випадках термін «роз'яснення» вживається в законодавстві в аспекті правового всеобучу чи популяризації правових знань. Наприклад, саме про це йдеться в Указі Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації антидемпінгового законодавства», коли на Кабінет Міністрів покладається обов'язок забезпечити «роз'яснення у засобах масової інформації норм антидемпінгового законодавства та видання масовим тиражем необхідних методичних матеріалів та іншої офіційної інформації» (абзац шостий ст.3) [25].

Однак у переважній більшості випадків, коли згадується про «тлумачення» чи «роз'яснення» певних актів центральними органами виконавчої влади, йдеться про їхні державно-владні повноваження, про особливу правову форму діяльності, а всі намагання перевести їх у площину інформаційно-пропагандистської активності є спробою уникнути юридичної відповідальності за якість наданих тлумачень. Загалом протягом останніх років позначилася тривожна тенденція: центральні органи виконавчої влади, надаючи ті чи інші роз'яснення чинного законодавства, робити застереження про їх необов'язковість. Так, у відповідних документах Міністерства юстиції (як правило, це листи) зазначається, що вони: 1) не є нормативно-правовими актами, не встановлюють правових норм та мають лише інформаційний характер, а їх реальне значення не перевищує авторитету аргументів та суджень, покладених в основу відповідної правової позиції; 2) не є юридичною консультацією щодо конкретної ситуації та не враховує особливостей відповідних фактичних обставин (див., напр.: [26; 27; 28]). В аналогічному листі-роз'ясненні з боку Міністерства інфраструктури України зазначалося, що «цей лист не містить норм права, не створює жодних прав та обов'язків і має виключно рекомендаційний характер» [29]. На жаль, аналогічну оцінку листів центральних органів виконавчої влади, в яких міститься адміністративне тлу-

мачення певних норм права, надають і деякі органи судової влади. Наприклад, у листі Державної фіскальної служби від 06.04.2016 р. № 7645/6/99-99-19-02-01-15 було вказано, що під час визначення розміру відрахування частини чистого прибутку (доходу) до державного бюджету державними унітарними підприємствами та їх об'єднаннями за звітні періоди 2015–2016 року слід керуватись листом ДФС від 29.03.2016 р. № 10768/7/99-99-19-02-02-17. Цей лист був відповіддю, наданою відповідно до вимог Закону України «Про звернення громадян». З огляду на це Вищий адміністративний суд вирішив, що він «не містить у собі ознак ані нормативного акту, ані акту індивідуальної дії, а тому не є рішенням суб'єкта владних повноважень, яке б породжувало певні правові наслідки, спрямовані на регулювання тих чи інших суспільних відносин, і мало б обов'язковий характер для суб'єктів цих відносин» [30].

На наш погляд, невизнання за інтерпретаційними актами органів виконавчої влади ознаки обов'язковості позбавляє ці акти сенсу і дискредитує інтерпретаційну форму діяльності цих органів як таку, ставлячи під сумнів їх компетентність і спроможність адекватно оцінювати зміст нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини у підвідомчих їм сферах, істотно знижує ефективність виконавчої вертикалі. Більше того, такий підхід шкодить принципу правової визначеності, змушуючи суб'єктів правовідносин у разі різної інтерпретації ними тих чи інших норм права звертатися до суду, ще більш обтяжуючи судову гілку влади.

М. Плотнікова під час дослідження правових актів Національного банку України як засобу державного регулювання діяльності банків у державі пропонує надати йому повноваження здійснювати делеговане офіційне тлумачення щодо порядку надання банківських послуг, у зв'язку з чим встановити правило, згідно з яким банківська установа, яка діяла відповідно до роз'яснення, не може бути притягнута до відповідальності, зокрема на підставі того, що в майбутньому таке роз'яснення буде змінено або скасовано [31, с. 19]. Цілком підтримуючи такий підхід як обґрунтований та ефективний, вважаємо за доцільне поширити його на всі центральні органи виконавчої влади, доповнивши пункт 3 частини першої статті 7, а також частину першу статті 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» нормою такого змісту: «здійснює офіційне нормативне тлумачення законодавства з питань, віднесених до його компетенції». З ура-

хуванням вимог статті 19 Конституції України це дозволить забезпечити однакове розуміння вимог чинного законодавства усіма суб'єктами, що спиратиметься на кваліфіковану фахову думку працівників відповідних міністерств і відомств, оформлену в адміністративний інтерпретаційний акт. Водночас слід передбачити, що в разі незгоди певних суб'єктів із запропонованим центральним органом виконавчої влади інтерпретацією звернутися зі скаргою до адміністративного суду згідно із Законом «Про адміністративну процедуру». Варто відзначити, що такий підхід (принаймні, частково) вже отримав відображення в чинному законодавстві. Йдеться про роз'яснення, які надаються контролюючими органами з питань податкового законодавства і називаються податковими консультаціями (ст. 52, 53 Податкового кодексу України) [32]. Вони надаються за зверненнями платників податків і мають юридичне значення тільки для платників податків, яким вони надані. Центральний орган контролюючого органу проводить періодичне узагальнення наданих індивідуальних податкових консультацій, які стосуються значної кількості платників податків або значної суми податкових зобов'язань, та затверджує своїми наказами узагальнюючі податкові консультації, які підлягають оприлюдненню. Узагальнюючі податкові консультації мають юридичне значення для всіх платників податків. Як узагальнюючі, так і індивідуальні податкові консультації, не є обов'язковими для судів, що розглядають податкові справи. Тому рішення контролюючого органу про донарахування податку чи збору не може бути визнане судом недійсним з підстави його невідповідності податковій консультації. Але у випадках,

коли платник податків діяв відповідно до наданої йому у письмовій або електронній формі індивідуальної податкової консультації або відповідно до узагальнюючої податкової консультації, він не може бути притягнутий до відповідальності (це не виключає донарахування податку контролюючим органом на підставі закону, хоч би і всупереч податковій консультації).

Висновки. Загалом вважаємо за доцільне закріпити в чинному законодавстві (як статутному, так і галузевому) три принципові моменти щодо офіційного тлумачення з боку органів виконавчої влади: 1) Кабінет Міністрів України та місцеві державні адміністрації як органи загальної компетенції уповноважені надавати тільки автентичне тлумачення власних нормативно-правових актів; 2) центральні органи виконавчої влади як органи спеціальної компетенції уповноважені надавати автентичне тлумачення власних нормативно-правових актів, а також казуальне і нормативне тлумачення законів України, нормативних актів Президента України і Кабінету Міністрів України у межах своєї предметної підвідомчості; 3) тлумачення норм права, що міститься в акті офіційного тлумачення органу виконавчої влади, є обов'язковим для всіх органів виконавчої влади нижчого рівня, а також для всіх фізичних і юридичних осіб, котрі є суб'єктами тих відносин, що врегульовані розтлумаченими нормами.

Вважаємо, що такий підхід слугуватиме підвищенню авторитету органів виконавчої влади, посиленню їх ефективності й відповідальності, сприятиме зміцненню законності та поліпшенню правової визначеності у всіх сферах публічного управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Загальна теорія держави і права: підручник / за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. Харків: Право, 2002. 432 с.
2. Теорія держави і права: навч. посіб. / за заг. ред. С.Л. Лисенкова, В.В. Копейчикова. Київ: Юрінком Інтер, 2002. 368 с.
3. Теорія держави і права: навч. посіб. / кол. авт.; кер. авт. кол. Ю.А. Ведерніков. Дніпропетровськ: ДДУВС, 2012. 384 с.
4. Moss R.D. Executive branch legal interpretation: a perspective from the Office of Legal Council. *Administrative Law Review*. 2000. Vol. 52. № 4. P. 1303-1330.
5. Конституція України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 28.08.2025).
6. Лук'янчук О. В. Правова інтерпретація: загальнотеоретичне дослідження: дис... докт. філософії: 081 Право. Одеса, 2024. 198 с.
7. Власов Ю. Л. Проблеми тлумачення норм права : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 180 с.
8. Саміло Г. О. Проблеми тлумачення правових норм.: навч.-метод. посіб. Електрон. дані. Запоріжжя : ЗНТУ, 2017. 1 електрон. опт. диск (DVD-ROM); 12 см. Назва з тит. екрана.
9. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 28.11.2025).
10. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 р. № 3659-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12#Text> (дата звернення: 28.11.2025).

11. Костюк О.М. Легальне тлумачення: до визначення сутності та змісту. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 2. С. 54-58.
12. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 р. № 222-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#Text> (дата звернення: 28.11.2025).
13. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 р. № 1058-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#Text> (дата звернення: 28.11.2025).
14. Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків: Закон України від 30.10.1996 р. № 448/96-ВР (в ред. Закону від 19.06.2020 р. № 738-IX). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448/96-вр#Text> (дата звернення: 28.11.2025).
15. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text> (дата звернення: 28.11.2025).
16. Про деякі заходи щодо забезпечення здійснення державної регуляторної політики: Указ Президента України від 01.06.2005 р. № 901/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/901/2005#Text> (дата звернення: 28.11.2025).
17. Про затвердження Положення про Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2007 р. № 667. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667-2007-п#Text> (дата звернення: 28.11.2025).
18. Про захист національного товаровиробника від субсидованого імпорту: Закон України від 22.12.1998 р. № 331-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/331-14#Text> (дата звернення: 28.11.2025).
19. Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту: Закон України від 22.12.1998 р. № 330-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/330-14#Text> (дата звернення: 28.11.2025).
20. Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україну: Закон України від 22.12.1998 р. № 332-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/332-14#Text> (дата звернення: 28.11.2025).
21. Перелік продукції, яка може містити озоноруйнівні речовини і експорт та імпорт якої підлягає ліцензуванню (крім продукції, яка перевозиться у контейнерах з особистим майном): Додаток 6 до постанови Кабінету Міністрів України від 29.12.2006 р. № 1852. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/61768945> (дата звернення: 28.11.2025).
22. Про затвердження Положення про Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2007 р. № 667. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667-2007-п#Text> (дата звернення: 28.11.2025).
23. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Указ Президента України від 30.12.1997 р. № 1396/97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1396/97#Text> (дата звернення: 28.11.2025).
24. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. № 228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-п#Text> (дата звернення: 28.11.2025).
25. Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації антидемпінгового законодавства: Указ Президента України від 30.09.99 № 1241/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1241/99#Text> (дата звернення: 28.11.2025).
26. Щодо розгляду листа та надання роз'яснення: лист Міністерства юстиції України від 14.05.2023 р. № 59818/63793-9-23/8.4.4. URL: <https://document.vobu.ua/doc/19407> (дата звернення: 28.11.2025).
27. Щодо надання роз'яснення: лист Міністерства юстиції України від 15.11.2023 р. № 149648/157351-9-23/8.4.4. URL: <https://document.vobu.ua/doc/22737> (дата звернення: 28.11.2025).
28. Щодо роз'яснення законодавства: лист Міністерства юстиції України від 16.04.2024 р. № 58255/Ш-10625/8.4.4. URL: <https://document.vobu.ua/doc/24671> (дата звернення: 28.11.2025).
29. Лист Міністерства інфраструктури України від 05.12.2022 р. № 6301/27/14-22. URL: <https://mtu.gov.ua/files/лист-роз'ясн.pdf> (дата звернення: 28.11.2025).
30. Ухвала Вишого адміністративного суду України від 03.11.2010 р. у справі № К-26418/10. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/12491307> (дата звернення: 20.04.2025).
31. Плотнікова М.В. Правові акти Національного банку України як засіб державного регулювання діяльності банків в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2013. 21 с
32. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення: 28.11.2025)

Стаття надійшла до редакції 01.10.2025
Стаття рекомендована до друку 21.11.2025

Переглянуто 04.11.2025.
Опубліковано 30.12.2025

Yu.O. NAVROTSKA

PhD student of the Faculty of Law

E-mail: navrotska2507@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7495-7778>

V. N. Karazin Kharkiv National University
Kharkiv, 61022, Svobody Square, 4

INTERPRETATIONAL FORM OF EXECUTIVE BODIES ACTIVITY IN UKRAINE: CURRENT STATE AND WAYS OF IMPROVEMENT

ANNOTATION. *Introduction.* The most extensive link in the mechanism of legal regulation, aimed at individual regulation of social relations, is law enforcement. At the same time, the application of law is primarily an administrative activity of state bodies and officials, which consists in issuing individually specific instructions that do not contain general rules of behavior, but are addressed to specific subjects. An important element of the application of law is the mandatory clarification of the content of the relevant norm, that is, its law enforcement interpretation. Unfortunately, much less attention is paid to legal interpretation, which is carried out by the executive branch, than to the interpretative

activities of parliaments and courts. The relative inattention to the executive branch as an interpreter of the law is truly striking, given the extraordinary breadth and importance of legal interpretation by the executive branch. In the process of implementing laws, the executive branch is constantly involved in the process of giving the law a certain meaning.

Summary of the main results of the study. The analysis of the current legislation allows us to distinguish two main types of laws of Ukraine, which provide for the authority of executive bodies to provide clarification of the actual content of legal norms: 1) statutory – laws that regulate the tasks, functions and competence of the executive bodies of Ukraine themselves; 2) sectoral – laws that regulate public relations in certain spheres or branches of state administration. The laws of Ukraine, which contain the authority of executive bodies to provide official clarification of legal norms, differ in the scope of these authorities: a) laws of Ukraine, which grant authority to officially interpret only those legal norms that are provided for by the law itself; b) laws of Ukraine, which authorize the official interpretation of an entire type or subspecies of public relations. Some central executive bodies have received the authority to officially interpret both the laws of Ukraine and the decrees of the head of state. Sometimes the delegation of legal interpretation powers to central executive bodies is carried out by the Cabinet of Ministers of Ukraine. In recent years, an alarming trend has emerged: central executive bodies, when providing certain explanations of current legislation, make reservations about their non-binding nature. Thus, the relevant documents of the Ministry of Justice (as a rule, these are letters) state that they: 1) are not regulatory legal acts, do not establish legal norms and are only informational in nature, and their real significance does not exceed the authority of the arguments and judgments that form the basis of the relevant legal position; 2) is not legal advice on a specific situation and does not take into account the specifics of the relevant factual circumstances. Non-recognition of mandatory nature in interpretative acts of executive bodies deprives these acts of meaning and discredits the interpretative form of activity of these bodies as such, casting doubt on their competence and ability to adequately assess the content of regulatory legal acts regulating public relations in their areas of jurisdiction, significantly reducing the effectiveness of the executive vertical. Moreover, such an approach undermines the principle of legal certainty, forcing subjects of legal relations to go to court in the event of different interpretations of certain legal norms by them, further burdening the judicial branch of power.

Conclusions. The interpretative form of the activities of executive bodies in Ukraine requires significant revision and renovation. In particular, it is advisable to enshrine in the current legislation (both statutory and sectoral) three fundamental points regarding official interpretation by executive bodies: 1) The Cabinet of Ministers of Ukraine and local state administrations as bodies of general competence are authorized to provide only authentic interpretation of their own regulatory legal acts; 2) central executive bodies as bodies of special competence are authorized to provide authentic interpretation of their own regulatory legal acts, as well as casual and normative interpretation of the laws of Ukraine, regulatory acts of the President of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine within the framework of their subject jurisdiction; 3) the interpretation of the legal norms contained in the act of official interpretation of the executive body is mandatory for all executive bodies of lower level, as well as for all individuals and legal entities that are subjects of those relations that are regulated by the interpreted norms. We believe that such an approach will serve to increase the authority of executive bodies, enhance their efficiency and responsibility, and will contribute to strengthening legality and improving legal certainty in all areas of public administration.

KEY WORDS: *law; interpretation of law; legal forms of activity; interpretative form of activity; executive power; executive bodies; Cabinet of Ministers of Ukraine; central executive bodies*

REFERENCES

1. (2002) General theory of state and law: textbook / ed. M.V. Tsvik, V.D. Tkachenko, O.V. Petryshyn. Kharkiv: Pravo. 432 p. (in Ukrainian)
2. (2002) Theory of state and law: teaching aid / ed. S.L. Lysenkova, V.V. Kopeychikov. Kyiv: Yurinkom Inter. 368 p. (in Ukrainian)
3. (2012) Theory of state and law: teaching aid / ed. Yu. A. Vedernikov. Dnipropetrovsk: DDUVS. 384 p. (in Ukrainian)
4. Moss R.D. (2000). Executive branch legal interpretation: a perspective from the Office of Legal Counsel. *Administrative Law Review*. Vol. 52. No. 4. P. 1303-1330. (in English)
5. Constitution of Ukraine dated of 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (in Ukrainian)
6. Luk'yanchuk O. V. Legal interpretation: general theoretical research: dis... doctor of philosophy: 081 Law. Odesa, 2024. 198 p. (in Ukrainian)
7. Vlasov Yu. L. Problems of interpretation of legal norms: monograph. Kyiv: V. M. Koretsky Institute of State and Law of the National Academy of Sciences of Ukraine, 2001. 180 p. (in Ukrainian)
8. Samilo G. O. (2017). Problems of interpretation of legal norms: teaching-methodical manual electronic data. Zaporizhzhia: ZNTU. 1 electronic optical disk (DVD-ROM); 12 sm. Title with title screen. (in Ukrainian)
9. On central executive bodies: Law of Ukraine dated 17.03.2011 No. 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (in Ukrainian)
10. On the Antimonopoly Committee of Ukraine: Law of Ukraine dated 26.11.1993 No. 3659-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12#Text>. (in Ukrainian)
11. Kostyuk O.M. Legal interpretation: to determine the essence and content. *Journal of the Kyiv University of Law*. 2016. No. 2. P. 54-58. (in Ukrainian)
12. On licensing of types of economic activity: Law of Ukraine dated 02.03.2015 No. 222-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#Text> (in Ukrainian)
13. On mandatory state pension insurance: Law of Ukraine dated 09.07.2003 No. 1058-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#Text> (in Ukrainian)

14. On State Regulation of Capital Markets and Organized Commodity Markets: Law of Ukraine dated 30.10.1996 No. 448/96-BP (as amended by Law dated 19.06.2020 No. 738-ІХ). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448/96-вп#Text> (in Ukrainian)
15. On the Principles of State Regulatory Policy in the Sphere of Economic Activity: Law of Ukraine dated 11.09.2003 No. 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text> (in Ukrainian)
16. On some measures to ensure the implementation of state regulatory policy: Decree of the President of Ukraine dated 01.06.2005 No. 901/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/901/2005#Text> (in Ukrainian)
17. On approval of the Regulation on the State Committee of Ukraine on Regulatory Policy and Entrepreneurship: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 26.04.2007 No. 667. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667-2007-п#Text> (in Ukrainian)
18. On the protection of national producers from subsidized imports: Law of Ukraine dated 22.12.1998 No. 331-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/331-14#Text> (in Ukrainian)
19. On the protection of national producers from dumped imports: Law of Ukraine dated 22.12.1998 No. 330-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/330-14#Text> (in Ukrainian)
20. On the application of special measures regarding imports into Ukraine: Law of Ukraine dated 22.12.1998 No. 332-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/332-14#Text> (in Ukrainian)
21. List of products that may contain ozone-depleting substances and the export and import of which is subject to licensing (except for products transported in containers with personal property): Appendix 6 to the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 29.12.2006 No. 1852. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/61768945> (in Ukrainian)
22. On approval of the Regulation on the State Committee of Ukraine for Regulatory Policy and Entrepreneurship: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 26.04.2007 No. 667. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667-2007-п#Text> (in Ukrainian)
23. On approval of the Regulations on the Ministry of Justice of Ukraine: Decree of the President of Ukraine dated 30.12.1997 No. 1396/97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1396/97#Text> (in Ukrainian)
24. On approval of the Regulations on the Ministry of Justice of Ukraine: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 02.07.2014 No. 228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-п#Text> (in Ukrainian)
25. On additional measures to ensure the implementation of anti-dumping legislation: Decree of the President of Ukraine dated 30.09.99 No. 1241/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1241/99#Text> (in Ukrainian)
26. Regarding consideration of the letter and provision of clarification: letter of the Ministry of Justice of Ukraine dated 14.05.2023 No. 59818/63793-9-23/8.4.4. URL: <https://document.vobu.ua/doc/19407> (in Ukrainian)
27. Regarding provision of clarification: letter of the Ministry of Justice of Ukraine dated 15.11.2023 No. 149648/157351-9-23/8.4.4. URL: <https://document.vobu.ua/doc/22737> (in Ukrainian)
28. Regarding the clarification of legislation: letter of the Ministry of Justice of Ukraine dated 16.04.2024 No. 58255/III-10625/8.4.4. URL: <https://document.vobu.ua/doc/24671> (in Ukrainian)
29. Letter of the Ministry of Infrastructure of Ukraine dated 05.12.2022 No. 6301/27/14-22. URL: <https://mtu.gov.ua/files/лист-роз'ясн.pdf> (in Ukrainian)
30. Resolution of the Supreme Administrative Court of Ukraine dated 03.11.2010 in case No. К-26418/10. Unified State Register of Court Decisions. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/12491307> (in Ukrainian)
31. Plotnikova M.V. (2013). Legal acts of the National Bank of Ukraine as a means of state regulation of the activities of banks in Ukraine: author's abstract of the dissertation of the candidate of legal sciences: 12.00.07. Kyiv. 21 p. (in Ukrainian)
32. Tax Code of Ukraine dated 02.12.2010 No. 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>(in Ukrainian)

The article was received by the editors 01 .10.2025
The article is recommended for printing 21.11.2025

The article was revised 04.11.2025
This article published 30.12.2025