

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2024.3.8>

МІСЦЕ ТА РОЛЬ ПІДЗАКОННИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ В СИСТЕМІ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Атаманчук Наталія Іванівна,

доктор 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



У статті проаналізовано поняття підзаконного нормативно-правового акту, особливості та види підзаконних нормативно-правових актів, що визначені в Законі України «Про правотворчу діяльність». Автором проаналізовано особливості планування правотворчої діяльності з розроблення проектів підзаконних нормативно-правових актів, порядок розгляду проекту і прийняття (видання) підзаконного нормативно-правового акту, а також підстави скасування підзаконного нормативно-правового акту або окремого його структурного елемента. Вивчено особливості державної реєстрації підзаконних нормативно-правових актів та здійснення правового моніторингу щодо підзаконних нормативно-правових актів. Зосереджено увагу на ієрархічній підпорядкованості у системі нормативно-правових актів України, місця підзаконних нормативно-правових актів в цій системі.

З'ясовано, що юридичною наукою і практикою визнається важлива роль підзаконного регулювання у створенні та функціонуванні внутрішньо узгодженої правової системи нашої держави. Доведено, що підзаконні нормативно-правові акти, які приймаються на виконання й конкретизацію Конституції України, законів, чинних міжнародних договорів України відіграють важливу роль у регулюванні суспільних відносин. Наголошено на підвищенні якості та ефективності підзаконної правотворчості, а також подальшому реформуванню та удосконаленню правотворчої діяльності в умовах прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність».

Ключові слова: правотворча діяльність, підзаконні нормативно-правові акти, система законодавства, Закон України «Про правотворчу діяльність», ієрархія нормативно-правових актів, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, накази міністерств, постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, акти органів місцевого самоврядування.

Atamanchuk Nataliia. The place and role of subordinate legal acts in the system of current legislation of Ukraine

The article analyzes the concept of a by-law regulatory act, features and types of by-law regulations defined in the Law of Ukraine «On Law-Making Activity». The peculiarities of the planning of law-making activities for the development of drafts of by-laws, the procedure for reviewing the project and the adoption (issuance) of a by-law normative-legal act, as well as the grounds for canceling a by-law act or its separate constructive element are analyzed. Peculiarities of state registration of by-laws and legal monitoring of by-laws were studied. Emphasis is placed on the hierarchical subordination in the system of normative legal acts of Ukraine, the place of sub-legal normative legal acts in this system.

It has been established that legal science and practice recognize the important role of by-law regulation in the creation and functioning of the internally consistent legal system of our state. It has been proven that an important role in the regulation of social relations is played by subordinate legal acts adopted for the implementation and specification of the Constitution of Ukraine, laws, and current international treaties of Ukraine. Attention is focused on improving the quality and efficiency of sub-legal law-making, as well as on further reforming and improving law-making activity in the context of the adoption of the Law of Ukraine «On Law-Making Activity».

Key words: law-making activity, sub-legal normative-legal acts, legislation system, Law of Ukraine «On Law-Making Activity», hierarchy of normative-legal acts, resolutions of the Verkhovna Rada of Ukraine, decrees of the President of Ukraine, resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine, Ministers of Ukraine, orders of ministries, resolutions of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea, acts of local self-government bodies.

Постановка проблеми. Прийняття 24 серпня 2023 року Закону України «Про правотворчу діяльність» [1] стало важливим кроком на шляху впорядкування правотворчого процесу в нашій державі, оскільки, Законом визначено правові та організаційні засади правотворчої діяльності, принципи і порядок її здійснення, учасників правотворчої діяльності, правила техніки нормопроекування, порядок здійснення обліку нормативно-правових актів, а також правила дії нормативно-правових актів, усунення прогалин, подолання колізій у нормативно-правових актах та здійснення контролю за реалізацією нормативно-правових актів. Як зазначено у преамбулі, метою прийняття цього Закону стало впорядкування правотворчої діяльності в Україні, посилення взаємодії між учасниками правотворчої діяльності у процесі підготовки нормативно-правових актів, а також контролю за їх реалізацією, забезпечення участі громадянського суспільства у правотворчій діяльності та якості законодавства України.

Важливого значення в умовах схвалення Закону України «Про правотворчу діяльність» набувають дослідження проблемних питань підзаконної правотворчості, аналіз підзаконних нормативно-правових актів, які є частиною законодавства України та займають важливе місце серед інших нормативно-правових актів.

Слушною є думка І. Шутак про те, що «потреба функціонування підзаконної правотворчості обумовлена особливостями законотворчості. Законодавець не має можливості в процесі правового регулювання досконалим встановити правила поведінки суб'єктів для всіх правовідносин. Представницькі органи влади законодавчими актами намагаються врегулювати найбільш важливі суспільні відносини. Конкретизацію правил поведінки законодавець передає іншим суб'єктам правотворчості відповідно до їхньої компетенції» [2, с. 81-82].

Про об'єктивну потребу у підзаконній нормотворчості наголошує і Я. Романов зауважуючи про те, що «виконавча влада за відсутності нормотворчих повноважень не може ефективно функціонувати; законодавець не здатен передбачити і регла-

ментувати всю сукупність різноманітних суспільних відносин, які мають у цьому потребу; підзаконні акти можуть значно оперативніше, ніж закони реагувати на зміни в об'єкті правового регулювання тощо» [3].

Підзаконні нормативно-правові акти посідають особливе місце в системі законодавства України через здатність забезпечувати комплексне правове впорядкування процесів в державі. Підзаконна правотворчість необхідна, перш за все, для забезпечення застосування закону, оскільки законодавчі норми найчастіше носять загальний характер, і їх застосування потребує додаткової конкретизації норм підзаконної правотворчості.

Слушною є думка Є. Гетьмана і про те, що «від якості саме підзаконних нормативно-правових актів цілком і повністю залежить якість правового регулювання суспільних відносин у державі, захист інтересів, прав і свобод громадян, оскільки якими б досконалими законодавчими актами не було врегульовано ту чи іншу сферу суспільного життя, без належного впровадження законодавчих положень органами виконавчої влади правове регулювання ефективно здійснюватися не зможе» [4, с. 1-2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поняття, ознаки підзаконних нормативно-правових актів, а також особливості їх юридичної природи стала предметом дослідження таких вітчизняних науковців, як: Ю. Бальцій, Д. Бараненка, Ю. Безуси, Л. Богачової, Є. Гетьмана, Л. Горбунової, О. Дзюбенко, Ю. Заплотинської, Т. Калиновської, І. Кудрявцева, І. Куценко, І. Красюк, К. Наумової, Ю. Ничка, В. Панасюк, М. Петришиної, Т. Попович, О. Радченко, Я. Романової, П. Синицин, О. Скакун, М. Теплюка, О. Томкіної, Е. Шуберт, І. Шутак, О. Ющика та інших.

Окремим питанням підзаконних нормативно-правових актів присвячена монографія В. Плавич, С. Плавич «Сучасна правотворчість: проблеми теорії і методології» [5]; монографія Ю. Загуменної, В. Лазарева, А. Сидоренко «Відомча нормотворчість в Україні: досвід комплексного аналізу» [6]; збірник наукових праць за загальною редакцією О. Кота, А. Гриняка, Н. Міловської «Правотвор-

чість в Україні: перспективи законодавчого врегулювання» [7]. Серед дисертаційних робіт необхідно відзначити такі дослідження, як: Л. Горбунової «Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності» [8]; І. Куценко «Підзаконні нормативно-правові акти в системі джерел права» [9]; Я. Романова «Підзаконні акти: загальнотеоретична характеристика» [3]; Ю. Безусої «Систематизація підзаконних нормативно-правових актів в Україні (теоретико-правовий аспект)» [10], О. Томкіної «Акти Кабінету Міністрів України: теоретичні засади видання та реалізації» [11] та інші. Однак, незважаючи на значні наукові доробки у цій сфері потребують подальшого дослідження питання удосконалення правотворчої діяльності в нашій державі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Варто зазначити, що на законодавчому рівні поняття підзаконного нормативно-правового акту визначає Закон України «Про правотворчу діяльність» [1]. Так, підзаконним нормативно-правовим актом є «акт, прийнятий (видааний) суб'єктом правотворчої діяльності на основі та на виконання Конституції України, законів, чинних міжнародних договорів України та спрямований на їх реалізацію» [1, ст. 17]. Статтею 17 Закону України «Про правотворчу діяльність» визначено, що підзаконні нормативно-правові акти мають відповідати Конституції України, законам, чинним міжнародним договорам України, підзаконним нормативно-правовим актам вищої юридичної сили та узгоджуватися між собою. Окрім того, підзаконний нормативно-правовий акт приймається (видається) у визначеній Конституцією України та (або) законом формі. Визначення Конституцією України та (або) законом форми підзаконного нормативно-правового акта не є делегуванням законодавчих повноважень щодо кола суспільних відносин, що може регулюватися виключно законом.

Відповідно до статті 9 Закону України «Про правотворчу діяльність» [1] підзаконні нормативно-правові акти є частиною законодавства України і класифікуються на:

а) постанови Верховної Ради України, що містять норми права;

б) укази Президента України, що містять норми права;

в) постанови Кабінету Міністрів України, що містять норми права;

г) накази міністерств, що містять норми права;

ґ) акти інших державних органів, що містять норми права;

д) постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, постанови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, накази міністерств Автономної Республіки Крим, що містять норми права;

е) розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, накази керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, що містять норми права;

є) акти органів місцевого самоврядування, що містять норми права.

Постанови Верховної Ради України, що містять норми права (далі – постанови Верховної Ради України). Пункт 5 статті 138 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [12] закріплює, що постанови, прийняті Верховною Радою, які містять положення нормативного характеру, набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо ними не передбачено інше. Окрім того, Регламентом Верховної Ради України визначено, що постанови Верховна Рада України приймає більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу, а підписує та оприлюднює Голова Верховної Ради України.

Укази Президента України, що містять норми права (далі – укази Президента України). Відповідно до ст. 106 Конституції України [13] Президент України видає укази й розпорядження. На сучасному етапі сфера правового регулювання, охоплена указами, є дуже широкою. Акти Президента України публікуються в офіційних виданнях.

Постанови Кабінету Міністрів України, що містять норми права (далі – постанови Кабінету Міністрів України). Стаття 117 Конституції України [13] визначає, що Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання. При цьому, частиною другою і третьою статті 49 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [14] визначено, акти нормативного характеру видаються

у формі постанов Кабінету Міністрів України, а акти з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень Кабінету Міністрів України. Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України приймаються на засіданнях Кабінету Міністрів України шляхом голосування більшістю голосів від посадового складу Кабінету Міністрів України. Постанови Кабінету Міністрів України, крім постанов, що містять інформацію з обмеженим доступом, набувають чинності з дня їх офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими постановами, але не раніше дня їх опублікування.

Акти Кабінету Міністрів України включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів України. Офіційне опублікування постанов Кабінету Міністрів України здійснюється в газеті «Урядовий кур'єр» та Офіційному віснику України, а також в інших офіційних друкованих виданнях, визначених законом. Крім того, акти Кабінету Міністрів України оприлюднюються шляхом їх розміщення на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України.

Накази міністерств, що містять норми права (далі – накази міністерств). Відповідно до статті 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [15] міністерство 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 видає накази, які підписує міністр. Накази міністерства, видані в межах його повноважень, є обов'язковими для виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами. Окрім того, якщо наказ має нормативно-правовий зміст, то він підлягає державній реєстрації Міністерством юстиції України та включається до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

Акти інших державних органів, що містять норми права (далі – нормативно-пра-

вові акти інших державних органів). Центральний 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, організовує та контролює їх виконання [15, ст. 23]. Накази центрального органу виконавчої влади підлягають обов'язковому оприлюдненню відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» [16].

При цьому, центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом є 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, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку.

На думку науковців нормотворення органів виконавчої влади має свої особливі ознаки такі як: підзаконний характер – видання на основі і з метою реалізації Конституції і законів України; спеціальна компетенція – видається органами, що наділені спеціальною компетенцією, видання з метою реалізації і конкретизації актів вищестоящих органів; як уточнення і подальший розвиток першої ознаки – менша юридична сила порівняно з актами вищих органів держави; вирішення питань, які мають переважно внутрішнє значення для певного органу виконавчої влади; в переважній більшості є похідними нормами права, тобто нормами, які не містять нових юридичних правил [17, с. 359].

Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, постанови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, накази міністерств Автономної Республіки Крим, що містять норми права (далі – нормативно-правові акти органів влади Автономної Республіки Крим). Відповідно до частини другої статті 135 Конституції України [13] нормативно-правові акти Верховної Ради

Автономної Республіки Крим та рішення Ради міністрів Автономної Республіки Крим не можуть суперечити Конституції і законам України та приймаються відповідно до Конституції України, законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України та на їх виконання. Згідно з частиною третьою статті 136 Конституції України Верховна Рада Автономної Республіки Крим у межах своїх повноважень приймає рішення та постанови, які є обов'язковими до виконання в Автономній Республіці Крим.

Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, накази керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, що містять норми права (далі – акти місцевих державних адміністрацій). Відповідно до статті 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [18] на виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які відповідно до закону забезпечують нормативно-правове регулювання власних і делегованих повноважень, голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники структурних підрозділів – накази. Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами.

Акти органів місцевого самоврядування, що містять норми права (далі – *нормативно-правові акти місцевого самоврядування*). Стаття 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [19], яка присвячена актам органів та посадових осіб місцевого самоврядування, передбачає, що рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень; виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради в межах своїх повноважень приймає рішення; сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження. При цьому, у вказаній статті

міститься положення, що акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо органом чи посадовою особою не встановлено пізніший строк введення цих актів у дію.

Варто зазначити, що Законом України «Про правотворчу діяльність» визначається *структура підзаконного нормативно-правового акта*, який повинен складатися з таких елементів як: 1) назва; 2) преамбула (за необхідності); 3) розділи, підрозділи, параграфи (об'єднують пункти підзаконного нормативно-правового акта залежно від його обсягу і змісту); 4) статті (для Указу Президента України); 5) пункти, що можуть складатися з підпунктів; абзаци пунктів та підпунктів; примітки; 6) додатки (за необхідності) [1, ст. 32].

Поділяємо думку Т. Попович та Я. Стрічик про те, що процес здійснення підзаконної правотворчості потребує вдосконалення і чіткої регламентації з огляду на його значимість у системі правового регулювання суспільних відносин та задля забезпечення єдності та несуперечливості правових приписів [20, ст. 15].

Досліджуючи загальнотеоретичні підходи підзаконної правотворчості Ю. Ничка слушно зазначає, що ґрунтовність в регламентації усіх стадій підзаконної правотворчої діяльності, неухильне дотримання вимог закону в процесі здійснення правотворчої діяльності, а також високий рівень теоретичної та практичної підготовки працівників, відповідальних за створення проектів підзаконних правових актів, дають змогу забезпечити стабільність всієї системи нормативно-правових актів і обмежити можливість реалізації свавільних і необдуманих правотворчих рішень [21, с. 48].

Саме тому, заслуговує на увагу стаття 26 Закону України «Про правотворчу діяльність» [1], яка присвячена *особливостям планування правотворчої діяльності з розроблення проектів підзаконних нормативно-правових актів*. Так, з метою забезпечення одночасного набрання чинності законами та необхідними для їх реалізації підзаконними нормативно-правовими актами планування розроблення підзаконних нормативно-правових актів здій-

снюється з урахуванням плану законопроектної роботи Верховної Ради України на відповідний рік. Особливості планування правотворчої діяльності з розроблення проектів підзаконних нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, представницьких органів місцевого самоврядування визначаються прийнятими відповідно до Конституції України та (або) закону (в Автономній Республіці Крим – також Конституції Автономної Республіки Крим) регламентами зазначених суб'єктів правотворчої діяльності [1, ст. 26].

Щодо самого порядку розгляду проекту і прийняття (видання) підзаконного нормативно-правового акта, то окремі процедури розгляду проектів підзаконних нормативно-правових актів можуть визначатися підзаконними нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до закону [1, ст. 46].

Особливостям державної реєстрації підзаконних нормативно-правових актів присвячений окремий розділ VIII в Законі України «Про правотворчу діяльність» [1], що містить дві статті і визначає засади державної реєстрації підзаконних нормативно-правових актів (ст. 53) та порядок проведення державної реєстрації підзаконних нормативно-правових актів (ст. 54).

Так, державна реєстрація підзаконного нормативно-правового акта (далі – державна реєстрація) полягає у проведенні його юридичної (правової) експертизи на предмет відповідності: 1) Конституції та законам України; 2) Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і Протоколам до неї, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЕС); 3) практиці Європейського суду з прав людини; 4) правилам техніки нормопроєктування.

При цьому, державна реєстрація здійснюється міністерством, що забезпечує формування державної правової політики, щодо підзаконних нормативно-правових актів: 1) прийнятих суб'єктами правотворчої діяльності, визначеними пунктами 5, 6 частини другої статті 4 Закону України «Про правотворчу діяльність»; 2) необхід-

ність державної реєстрації яких передбачена законом.

Детально визначений і сам порядок проведення державної реєстрації підзаконних нормативно-правових актів у статті 54 Закону України «Про правотворчу діяльність» [1]. Зокрема, суб'єкт правотворчої діяльності, що прийняв (видав) підзаконний нормативно-правовий акт, зобов'язаний протягом трьох робочих днів з дня його прийняття подати такий акт до міністерства, що забезпечує формування державної правової політики, для проведення його державної реєстрації.

Юридична (правова) експертиза нормативно-правового акта проводиться протягом 15 робочих днів з дня його надходження до міністерства, що забезпечує формування державної правової політики. За необхідності (проведення аналізу нормативно-правового акта із залученням експертів, вивчення значної кількості актів законодавства, великого обсягу нормативно-правового акта (понад 50 сторінок), інших об'єктивних обставин, що унеможливають проведення юридичної (правової) експертизи нормативно-правового акта протягом 15 днів з дня його надходження) цей строк може бути продовжений міністерством, що забезпечує формування державної правової політики, але не більш як на 10 робочих днів, про що повідомляється суб'єкт правотворчої діяльності, що надіслав нормативно-правовий акт на державну реєстрацію.

У разі відповідності підзаконного нормативно-правового акта, поданого на державну реєстрацію, вимогам, міністерство, що забезпечує формування державної правової політики, приймає рішення про його державну реєстрацію в межах строку, визначеного частиною другою цієї статті, та включає його до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

У разі невідповідності підзаконного нормативно-правового акта, поданого на державну реєстрацію, вимогам, міністерство, що забезпечує формування державної правової політики, в межах строку, приймає рішення про відмову в державній реєстрації та повертає його суб'єкту правотворчої діяльності на доопрацювання із зазначенням вичерпного переліку підстав для відмови.

Порядок проведення юридичної (правової) експертизи підзаконних нормативно-правових актів, прийняття рішення про їх державну реєстрацію або про відмову в такій реєстрації, включення їх до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Підзаконні нормативно-правові акти не включені до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, є нечинними і не підлягають офіційному оприлюдненню [1, ст. 54].

Щодо скасування підзаконного нормативно-правового акта або окремого його структурного елемента, статтею 62 Закону України «Про правотворчу діяльність» [1] визначено, що у випадках, передбачених Конституцією України та (або) законом, підзаконний нормативно-правовий акт або окремих його структурний елемент може бути скасований:

1) Президентом України – нормативно-правовий акт:

а) Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

б) голови місцевої державної адміністрації;

2) Кабінетом Міністрів України – нормативно-правовий акт міністерства;

3) головою місцевої державної адміністрації вищого рівня – розпорядження голови місцевої державної адміністрації нижчого рівня;

4) іншим суб'єктом правотворчої діяльності – у випадках і порядку, визначених Конституцією України.

При цьому, у рішенні про скасування підзаконного нормативно-правового акта або окремого його структурного елемента зазначаються підстави для його скасування.

Підставою для скасування підзаконного нормативно-правового акта або окремого його структурного елемента є: невідповідність нормативно-правового акта або окремого його структурного елемента Конституції України та (або) закону; невідповідність нормативно-правового акта або окремого його структурного елемента нормативно-правовим актам, що мають вищу юридичну силу; інші підстави, визначені Конституцією України та (або) законом [1, ст. 62].

Скасований нормативно-правовий акт втрачає чинність з дня набрання чинності нормативно-правовим актом про його скасування.

У разі скасування нормативно-правового акта або окремого його структурного елемента дія нормативно-правового акта або окремого його структурного елемента, що діяв до прийняття (видання) скасованого нормативно-правового акта, автоматично не відновлюється.

Суб'єкт правотворчої діяльності, нормативно-правовий акт якого скасовано повністю чи в окремій частині, зобов'язаний в межах своєї компетенції прийняти (видати) нормативно-правовий акт, яким врегулювати суспільні відносини, що виникли під час дії скасованого нормативно-правового акта [1, ст. 62].

Надзвичайно важливим стало закріплення інституту правового моніторингу в Законі України «Про правотворчу діяльність», а також можливості його здійснення щодо підзаконних нормативно-правових актів.

Закріплення на законодавчому рівні інституту правового моніторингу, на думку А. Гриняка, «дає змогу сформулювати правові підвалини для систематичної, комплексної роботи суб'єктів правотворчої діяльності, спрямованої на спостереження, аналіз та оцінку законодавства під час його реалізації з метою вдосконалення та прогнозування розвитку» [7, с. 220-221].

Поділяємо думку І. Онишук, що «за допомогою правового моніторингу можна вирішити головне завдання, яке полягає в оцінюванні якості та ефективності нормативно-правових актів, прогнозуванні правового регулювання суспільних відносин, визначенні конкретних правових, організаційних, інституційних та інших заходів для його забезпечення» [22, с. 1].

Стаття 67 Закону України «Про правотворчу діяльність» [1] визначає, що правовий моніторинг щодо підзаконних нормативно-правових актів здійснюється відповідно до закону в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Зауважимо, що протягом останніх років важливим питанням для обговорення залишалось і питання юридичної сили та ієрархії нормативно-правових актів.

Досліджуючи ієрархію підзаконних нормативно-правових актів, Л. Богачова

слушно зауважує про те, що «практика правового регулювання суспільних відносин сьогодні гостро ставить питання не тільки про місце підзаконних актів у системі законодавства, але й про співвідношення підзаконних актів з іншими первинними джерелами права. Підзаконні акти є ієрархічно підпорядкованими загальним принципам права, міжнародним нормативним договорам, рішенням Європейського суду з прав людини, правовим позиціям Верховного суду України» [23, с. 22].

Варто зазначити, що Закон України «Про правотворчу діяльність» у ст. 19 визначає ієрархічну систему нормативно-правових актів згідно з їх юридичної сили. При цьому, юридичною силою визначено властивість нормативно-правових актів та встановлених ними норм права, що є основою для визначення співвідношення їх взаємної ієрархічної підпорядкованості у системі нормативно-правових актів, зумовленого сукупністю ознак, що впливають із:

- 1) засад конституційного ладу в Україні;
- 2) компетенції та територіальної юрисдикції суб'єкта правотворчої діяльності, визначених Конституцією України та (або) законом;
- 3) інших особливостей, визначених Конституцією України та (або) законом.

З урахуванням зазначених вимог, частиною другою статті 19 Закону України «Про правотворчу діяльність» в Україні встановлюється така ієрархія нормативно-правових актів як:

- 1) Конституція України в системі нормативно-правових актів України має найвищу юридичну силу і є обов'язковою до виконання на території України;

- 2) чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, укладаються відповідно до Конституції України та мають на території України вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, зазначені у пунктах 3-13 цієї частини, і є обов'язковими до виконання на території України;

- 3) закони приймаються на основі Конституції України, чинних міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, мають на території України вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, зазначені у пунктах 4-13 цієї частини,

і є обов'язковими до виконання на території України;

- 4) постанови Верховної Ради України, укази Президента України приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, мають на території України вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, передбачені пунктами 5-13 цієї частини, і є обов'язковими до виконання на території України;

- 5) постанови Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти Національного банку України приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, постанов Верховної Ради України та указів Президента України, мають на території України вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, передбачені пунктами 6-13 цієї частини, і є обов'язковими до виконання на території України;

- 6) накази міністерств приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, мають на території України вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, передбачені пунктами 8-13 цієї частини, і є обов'язковими до виконання на території України;

- 7) нормативно-правові акти інших державних органів приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, мають на території України вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, передбачені пунктами 8-13 цієї частини, і є обов'язковими до виконання на території України;

- 8) постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, Конституції Автономної Республіки Крим, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України,

наказів міністерств, нормативно-правових актів інших державних органів, мають на території Автономної Республіки Крим вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, передбачені пунктом 10 цієї частини, і є обов'язковими до виконання на території Автономної Республіки Крим;

9) акти обласних державних адміністрацій приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, наказів міністерств, нормативно-правових актів інших державних органів, мають на території відповідної області вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, передбачені пунктом 12 цієї частини, і є обов'язковими до виконання на території відповідної області;

10) накази міністерств Автономної Республіки Крим приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, Конституції Автономної Республіки Крим, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, наказів міністерств, нормативно-правових актів інших державних органів, постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим і є обов'язковими до виконання на території Автономної Республіки Крим;

11) акти Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, наказів міністерств, нормативно-правових актів інших державних органів і є обов'язковими до виконання на території відповідно міста Києва та міста Севастополя;

12) акти районних державних адміністрацій приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, наказів міністерств, нормативно-правових актів інших

державних органів, актів голів обласних державних адміністрацій, а акти районних державних адміністрацій в Автономній Республіці Крим – також на основі Конституції Автономної Республіки Крим, рішень та постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рішень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятих у межах їх повноважень, і є обов'язковими до виконання на території відповідного району;

13) акти органів місцевого самоврядування приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України і є обов'язковими до виконання на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (територіальної громади) [1, ст. 19].

Підзаконна правотворчість обумовлена і нерозривно пов'язана з законодавством. Техніко-юридична якість підзаконних актів залежить від якості законодавчих актів. Підзаконний акт, прийнятий на виконання неякісного закону, понижує ефективність права. Підзаконний акт, який виданий всупереч закону, навіть якщо це спрямовано на виправлення в ньому помилок і неточностей, є незаконним, отже неефективним.

Правова обумовленість впливає з природи нормативно-правових актів вищої юридичної сили. Оскільки суспільні відносини регулюються в них досить узагальненими нормами, в підсумку виходять правові абстракції, які не завжди можна реалізувати в практичній діяльності без їх додаткового нормативного роз'яснення.

У змісті підзаконних нормативно-правових актів враховуються конкретні умови регулювання певних суспільних відносин, які розкриваються завдяки використанню різних форм розвитку та конкретизації положень закону. Передбачається відсутність будь-яких розбіжностей і суперечностей з нормами законів, оскільки позбавлена суперечностей система нормативно-правових актів може бути ефективним регулятором суспільних відносин [2, с. 85].

Висновки. Вважаємо, що чинне законодавство України потребує подальшого вдосконалення в умовах євроінтеграційних процесів, зокрема, отримання статусу

кандидата на членство в Європейському Союзі, гармонізації національного законодавства з нормами права Європейського Союзу, а також його адаптації до ключових вимог побудови спільного Європейського правового простору.

У зв'язку із цим особливої актуальності набувають дослідження проблемних аспектів правотворчої діяльності як в цілому, так і підзаконної правотворчості, зокрема. Насьогоднію юридичною наукою і практикою визнається важлива роль підзаконного регулювання у створенні та функціонуванні внутрішньо узгодженої правової системи нашої держави. Оскільки, підзаконні нормативно-правові акти є актами, прийнятими (виданими) суб'єктами правотворчої діяльності на основі та на виконання Конституції України, законів, чинних міжнародних договорів України та спрямований на їх реалізацію. Окрім того, підзаконні нормативно-правові акти містять норми, що мають низку специфічних ознак, видаються лише уповноваженими органами державної влади у визначеній

формі з метою конкретизації та на виконання законів. Отже, підзаконні нормативно-правові акти посідають важливе місце в усій системі нормативного регулювання, оскільки забезпечують виконання законів шляхом конкретизованого нормативного регулювання всього комплексу суспільних відносин.

Можемо констатувати, що підзаконні нормативно-правові акти, які приймаються на виконання й конкретизацію Конституції України, законів, чинних міжнародних договорів України відіграють важливу роль у регулюванні суспільних відносин.

Вважаємо, що прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність» та його подальше введення в дію безперечно сприятиме вдосконаленню як правотворчого процесу, так і правозастосовної практики, адже якість законодавства, забезпечення його системності, повноти, логічності, відповідності визнаним світовим і європейським стандартам безпосередньо залежить від впорядкованості самої правотворчої діяльності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 року № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#n59>.
2. Шутак І. Юридична техніка підзаконної правотворчості. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: «Юридичні науки». 2021. № 1 (29). С. 81–87.
3. Романов Я. В. Підзаконні акти: загальнотеоретична характеристика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01, М-во освіти і науки України, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2015. 20 с.
4. Гетьман Є. А. Підзаконні нормативно-правові акти органів виконавчої влади України та іноземних держав: порівняльна характеристика. *Теорія і практика правознавства*. 2016. Вип. 1 (9). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2016_1_19.
5. Плавич В. П., Плавич С. В. Сучасна правотворчість: проблеми теорії і методології / за ред. академіка НАН України Ю.С. Шемшученка. Одеса: Астропринт, 2013. 276 с.
6. Загуменна Ю. О. Відомча нормотворчість в Україні: досвід комплексного аналізу: монографія / Ю. О. Загуменна, В. В. Лазарєв, А. Ю. Сидоренко. Харків: Планета-Прінт, 2021. 228 с.
7. Правотворчість в Україні: перспективи законодавчого врегулювання: збірник наукових праць / за заг. ред. О. О. Кота, А. Б. Гриняка, Н. В. Міловської. – Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. 226 с.
8. Горбунова Л. М. Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2005. 21 с.
9. Куценко І. В. Підзаконні нормативно-правові акти в системі джерел права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. К., 2013. 16 с.
10. Безуса Ю. О. Систематизація підзаконних нормативно-правових актів в Україні (теоретико-правовий аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук (докт. філософії): 12.00.01; МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2018. 22 с.

11. Томкіна О. О. Акти Кабінету Міністрів України: теоретичні засади видання та реалізації : автореф. дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 203 с.
12. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>.
13. Конституції України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4690>.
14. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>.
15. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#n201>.
16. Про доступ до публічної інформації: Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17/#Text>.
17. Панасюк В. М., Бальцій Ю. Ю., Синицин П. М. Нормотворчість органів виконавчої влади: проблеми теорії та практики. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету, Серія ПРАВО*. 2023. Випуск 80: Частина 2. С. 354–359.
18. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.
19. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#n925>.
20. Попович Т. П., Стрічик Я. Я. Підзаконна правотворчість: теоретико-правові аспекти. *Приватне та публічне право*. 2018. № 2. С. 12–16.
21. Ничка Ю. Підзаконна правотворчість: загальнотеоретична характеристика. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2015. Вип. 61. С. 45–49.
22. Онищук І. І. Правовий моніторинг: теоретичні та прикладні засади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2018., 20 с.
23. Богачова Л. Л. Ієрархія підзаконних нормативно-правових актів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 6. С. 23–26.