

ПІДЗАКОННІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ПРИРОДА ДВОРІВНЕВОЇ ІЄРАРХІЧНОЇ СТРУКТУРИ ПІДЗАКОННОЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ У ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ

SUBORDINATE LEGAL ACTS. ADMINISTRATIVE-LEGAL NATURE OF THE TWO-LEVEL HIERARCHICAL STRUCTURE OF SUBORDINATE LAWMAKING IN PUBLIC ADMINISTRATION

Галуцько В.В., д.ю.н., професор,
голова

*Громадська організація «Академія адміністративно-правових наук»,
професор кафедри адміністративного права,
інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін
Київський університет інтелектуальної власності та права
orcid.org/0000-0003-1619-5028*

Шишка Р.Б., д.ю.н., професор,
професор кафедри адміністративного права,
інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін
Київський університет інтелектуальної власності та права
orcid.org/0000-0002-0532-1909

Фелик О.В., д.філос. в галузі знань «Право»,
докторант
Київський університет інтелектуальної власності та права
orcid.org/0000-0003-0862-1453

Глобенко І.О., д.філос. в галузі знань «Право»,
доцент кафедри адміністративного права,
інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін
Київський університет інтелектуальної власності та права
orcid.org/0000-0002-3058-521X

Галуцько В.В., д.філос. в галузі знань «Право»,
доцент кафедри адміністративного права,
інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін
Київський університет інтелектуальної власності та права
orcid.org/0000-0002-8133-6766

У статті розкрито зміст і узагальнену сутність адміністративно-правової природи дворівневої ієрархічної структури підзаконних нормативно-правових актів як складової підзаконної правотворчості у публічному адмініструванні. Визначено, що підзаконні нормативно-правові акти є вторинними джерелами адміністративного права, які видаються адміністративними органами – суб'єктами підзаконної правотворчості, на підставі законів та відповідно до них, до моменту правозастосування. Підкреслено, що такі акти забезпечують гнучкість системи публічного адміністрування, дозволяючи ефективно формувати підзаконні адміністративно-правові норми у різних галузях (сферах) суспільного життя. Підзаконні нормативно-правові акти виступають обов'язковими для виконання як адміністративними органами, так і іншими суб'єктами права. В останньому випадку після визначеної законом легалізації. Доведено, що адміністративно-правова природа підзаконної правотворчості адміністративних органів зумовлює існування дворівневої ієрархічної системи. На верхньому рівні розміщені постанови Кабінету Міністрів України та укази Президента України, які затверджують матеріальні норми адміністративного права підзаконного характеру у формах правил, порядків і регламентів. На другому рівні здійснюється деталізація через накази центральних органів виконавчої влади, що забезпечують процедурні аспекти діяльності адміністративних і правоохоронних органів. У таких актах визначаються послідовність дій посадових осіб, порядок взаємодії структурних підрозділів та процедури реалізації рішень публічної виконавчої влади. Встановлено, що зазначена дворівнева структура забезпечує баланс між правотворчою ініціативою адміністративних органів, які є суб'єктами підзаконної правотворчості засадними верховенства права та принципами належного врядування.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративні органи, адміністративно-правові норми, верховенство права, джерело адміністративного права, ієрархічна система, належне врядування, порядок, правозастосування, правило, процедурна діяльність, публічне адміністрування, регламент, суб'єкт підзаконної правотворчості, суспільне життя, сутність.

The article reveals the content and generalized essence of the administrative and legal nature of the two-tier hierarchical structure of subordinate regulatory legal acts as a component of subordinate lawmaking in public administration. It is established that subordinate regulatory legal acts are secondary sources of administrative law issued by administrative bodies – subjects of subordinate lawmaking – on the basis of and in accordance with laws, up to the moment of their enforcement. It is emphasized that such acts ensure the flexibility of the system of public administration, allowing the effective formation of subordinate administrative and legal norms in various sectors of social life. Subordinate regulatory legal acts are mandatory for implementation both by administrative bodies and by other legal subjects, the latter upon the completion of the legalization procedure established by law. It is demonstrated that the administrative and legal nature of subordinate lawmaking by administrative bodies determines the existence of a two-tier hierarchical system. At the upper level are the resolutions of the Cabinet of Ministers

of Ukraine and decrees of the President of Ukraine, which establish substantive norms of administrative law of a subordinate nature in the forms of rules, procedures, and regulations. At the lower level, the detailing takes place through orders of central executive authorities, which define the procedural aspects of the activity of administrative and law enforcement bodies. These acts establish the sequence of actions of officials, the order of interaction between structural units, and the procedures for implementing decisions of public executive power. It is concluded that this two-tier structure ensures a balance between the lawmaking initiative of administrative bodies – which act as subjects of subordinate lawmaking – and the fundamental principles of the rule of law and good governance. Such a correlation strengthens the coherence, efficiency, and legitimacy of public administration, promoting the consistent realization of legislative intent and the consolidation of democratic governance standards within the administrative and legal system of Ukraine.

Key words: administrative law, administrative bodies, administrative-legal norms, application of law, good governance, hierarchical system, legality, order, principle of the rule of law, procedural activity, public administration, regulation, rule, source of administrative law, subject of subordinate lawmaking, substance, social life.

Вступ. У сучасній правовій науці особливої ваги набуває науковий аналіз адміністративно-правової природи підзаконних нормативно-правових актів, які становлять основу практичної реалізації законодавства у різноманітних сферах публічного адміністрування. Саме через такі акти забезпечується деталізація законодавчих норм, їх пристосування до конкретних сфер діяльності адміністративних органів і впорядкування публічного адміністрування. Аналіз їхньої сутності дозволяє з'ясувати межі дискреційних повноважень адміністративних органів, визначити критерії законності підзаконної правотворчої діяльності та підвищити ефективність функціонування виконавчої влади в цілому.

Різноманіття форм та суб'єктів під законної правотворчості – указів, постанов, наказів, інструкцій, процедур – потребує докладного наукового аналізу для забезпечення узгодженості між актами різних рівнів юридичної сили. Визначення чіткої субординації між актами Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади має принципове значення для ефективного функціонування публічного адміністрування. Що дозволяє уникнути колізій у правозастосуванні, підвищити якість підзаконної правотворчої діяльності та забезпечити єдність адміністративно-правового регулювання.

Поглибленого теоретичного осмислення подвійної правової природи підзаконних нормативно-правових актів доводить, вони є вторинними щодо законів, а з іншого – мають самостійне регулятивне значення у адміністративно-правовій системі. Саме через підзаконні нормативно-правові акти відбувається конкретизація правових приписів законів, формування адміністративних процедур і впровадження стандартів діяльності органів публічної влади. В умовах динамічного розвитку публічного адміністрування їх науковий аналіз сприяє оновленню доктрин адміністративного права та формуванню удосконалених підходів до підзаконної нормотворчості.

Огляд останніх досліджень. До теоретичних проблем та практичних аспектів прийняття і застосування підзаконних нормативно-правових актів як інституту адміністративного права звертали свої наукові погляди вітчизняні вчені А. Берлач, Ю. Битяк, В. Богущкий, В. Гаращук, О. Гулак, П. Діхтєвський, Р. Мельник, А. Лазарев, В. Фелик, О. Яра та ін. Проте, за межами їх наукового аналізу залишається певні важливі особливості адміністративно-правової природи аналізованої нами категорії на сучасному етапі розвитку адміністративного права.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного права та чинного законодавства розкрити зміст і сутність адміністративно-правової природи дворівневої ієрархічної структури підзаконних нормативно-правових актів як складової підзаконної правотворчості у публічному адмініструванні.

Виклад основних положень. У попередніх наших наукових працях ми довели що у вузькому розумінні предмет адміністративного права охоплює суспільні відносини, що виникають між адміністративними органами та приватними особами у процесі реалізації владних повноважень. У широкому розумінні предмет адміністративного права

доповнюється трьома ключовими складовими: наданням адміністративних послуг, здійсненням розпорядчої діяльності та забезпеченням виконавчої діяльності адміністративних органів. Тим самим, невід'ємною складовою предмета адміністративного права є розпорядча діяльність, яка реалізується через видання підзаконних нормативно-правових актів. Саме ці акти конкретизують положення законів, визначають порядок їх застосування та створюють умови для практичної реалізації норм адміністративного права, що забезпечує функціонування виконавчої влади до моменту правозастосування. Це відбувається шляхом координації діяльності підпорядкованих структур і регламентування поведінки суб'єктів у різноманітних сферах адміністративно-правових відносин [1].

Взявши за основу непересічні роздуми великого українського мислителя у галузі адміністративного права Ю. Битяка, та інтерпретуючи їх до сучасної термінології підкреслимо що: видання підзаконних нормативно-правових актів публічного адміністрування є особливою формою діяльності адміністративних органів (суб'єктів підзаконної правотворчості), яка передбачає розпорядчу діяльність, спрямовану на виконання закону шляхом встановлення певних правил у сферах публічного адміністрування. Встановлення норм права підзаконного характеру в процесі діяльності адміністративних органів – це адміністративна нормотворчість, яка здійснюється у формі видання ними підзаконних нормативно-правових актів публічного адміністрування. Це викликано тим, що загальні норми та правила поведінки, сформульовані в законах, не в змозі охопити всі аспекти життя суспільства, відрегулювати суспільні відносини в усіх подробицях. Тому виникає необхідність у конкретизації та деталізації норм на стадії їх застосування. Конституція та чинне законодавство України є правовою основою для видання підзаконних нормативно-правових актів публічного адміністрування. Нормативно-правові акти публічного адміністрування адресовані значному або необмеженому колу органів і громадян, виконують важливу роль в організації діяльності виконавчої влади [2, С. 123-124].

Згідно з Законом України «Про правотворчу діяльність» підзаконні нормативно-правові акти видаються адміністративними органами, які є суб'єктами підзаконної правотворчості на підставі законів, відповідно до законів і для їх виконання через їх уточнення та деталізацію. Підзаконний нормативно-правовий акт – це акт, ухвалений (виданий) суб'єктом правотворчої діяльності на основі й на виконання Конституції України, законів, чинних міжнародних договорів України та спрямований на їх реалізацію. Підзаконні нормативно-правові акти мають відповідати Конституції України, законам, чинним міжнародним договорам України, підзаконним нормативно-правовим актам вищої юридичної сили та узгоджуватися між собою. Підзаконний нормативно-правовий акт ухвалюється (видається) у визначеній Конституцією України та (або) законом формі. Що не є делегуванням законодавчих повноважень адміністративним органом щодо кола суспільних відносин, які може регулюватися виключно законом. У разі якщо законом передбачено ухвалення (видання) підзаконного нормативно-правового акта у формі положення, порядку, інструкції, правил

або іншого виду акта, що містить норми права, такий акт затверджується суб'єктом правотворчої діяльності через підзаконний нормативно-правовий акт. Затверджений акт є невід'ємною складовою підзаконного нормативно-правового акта, яким його затверджено, та має силу такого підзаконного нормативно-правового акта [3].

Підзаконні нормативно-правові акти мають подвійну юридичну природу: по-перше, це вторинні, однак невід'ємні джерела адміністративного права; по-друге, є єдиним правотворчим інструментом публічного адміністрування, що видається уповноваженими на те законом адміністративними органами, наділеними правами суб'єктів підзаконної правотворчої діяльності. Видається виключно на основі законів з метою їх виконання шляхом уточнення та деталізації. Їх норми не можуть суперечити нормам законів України. Ухвалюються у визначеній законодавством формі та відповідно до встановленої у Законі «Про правотворчу діяльність» процедури. Їх норми можуть бути оскаржені повністю або частково до адміністративного суду як такі, що не відповідають законам України. Є обов'язковими до виконання адміністративними органами, а у випадку належної легалізації – також фізичними та юридичними особами. Мають ієрархічний статус: а) на найвищому рівні це нормативно-правові укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України; б) нижчими за рівнем ієрархії є нормативно-правові накази міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; в) адміністративно-територіальних одиницях видаються нормативно-правові накази та розпорядження місцевих виконавчих органів; г) в установах, організаціях і на підприємствах можуть видаватися локальні підзаконні нормативно-правові акти [4].

Обов'язковими для виконання фізичними та юридичними особами є так звані підзаконні нормативно-правові акти зовнішнього спрямування. Іншими словами які направлені не на підпорядкованих по службі осіб щодо суб'єкта їх видання, а на приватних чи публічних фізичних і юридичних осіб. Такими як правило є усі нормативно-правові укази Президента України та постанови Кабінету міністрів України. Нормативно-правові накази міністерств та інших центральних органів виконавчої влади які пройшли обов'язкову реєстрацію в Міністерстві юстиції України. Нормативно-правові накази місцевих органів виконавчої влади які пройшли реєстрацію у відповідних підрозділах Міністерства юстиції України. Підзаконні нормативно-правові акти територіальних громад у формі рішень міської селищної чи сільської ради зареєстровані і оприлюднені установленому законом порядку.

Особливо вагому роль підзаконні нормативно-правові акти відіграють у системі джерел адміністративного права виходячи з необхідності динамічності регулювання адміністративно-правових відносин за відсутності єдиного кодифікованого акта – адміністративного кодексу України [5, С.92].

Отже, підзаконні нормативно-правові акти – це вторинні джерела адміністративного права, що видаються адміністративними органами, які є суб'єктами підзаконної правотворчості на підставі законів та відповідно до законів до моменту їх правозастосування.

Вторинність підзаконних нормативно-правових актів не означає необов'язковості до виконання їх норм. Вони є обов'язковими до виконання поки не будуть визнані незаконними в системі адміністративного судочинства, або якщо їх норми не будуть прямо порушувати право на життя і здоров'я громадян передбачені Конституцією, законами України або гуманітарним природні правом. Адже з нормами Основного закону України: ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази (ст.60) [6].

Розкриємо ієрархічність підзаконних нормативно-правових актів системі джерел адміністративного права на

прикладі забезпечення безпеки дорожнього руху Національною Поліцією.

Закон України «Про дорожній рух» регулює суспільні відносини, пов'язані з організацією та забезпеченням безпеки дорожнього руху, визначаючи права, обов'язки й відповідальність усіх його учасників. Норми цього Закону поширюються на фізичних і юридичних осіб, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади та об'єднання незалежно від форм власності. Закон закріплює правові основи публічного адміністрування у сфері дорожнього руху, визначаючи компетенцію органів публічної влади. Особлива увага приділяється узгодженню норм із підзаконними актами, які видаються відповідно до нього [7]. На основі норм аналізованого Закону шляхом уточнення вище зазначено та інших законів Кабінетом Міністрів України видано Постанову Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р. № 1306, що затвердила Правила дорожнього руху [8]. Норми яких встановили єдиний порядок пересування транспортних засобів і пішоходів на території України. Він розроблений на виконання Закону України «Про дорожній рух» і спрямований на забезпечення безпеки, правопорядку та організованості дорожнього процесу. Вони мають обов'язковий характер для всіх учасників дорожнього руху незалежно від форми власності транспортних засобів.

Іншими словами на рівні Кабінету міністрів України шляхом уточнення і деталізації законів України як правило затверджується «правила», «порядки», «регламенти» як матеріальні норми адміністративного права підзаконного характеру.

Нижче за ієрархічним рівнем, на рівні МВС України, прийнято інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в неавтоматичному та автоматичному режимах. Вони затверджені відповідними наказами МВС України від 7 листопада 2015 року № 1395 та від 13 січня 2020 року № 13, зареєстровані в Міністерстві юстиції України. Їх норми визначають процедури оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення. Вони розроблені на основі норм КУпАП, законів «Про центральні органи виконавчої влади», «Про дорожній рух» і «Про Національну поліцію», а також постанов Кабінету Міністрів України. Інструкції регламентують діяльність поліцейських підрозділів та посадових осіб. Забезпечують єдині стандарти документування порушень і фіксації. Визначають порядок дій поліцейських під час фіксації адміністративних правопорушень, процедуру взаємодії поліцейських із громадянами. Встановлюють алгоритм оформлення адміністративних матеріалів, включаючи фіксацію, обробку, передачу та зберігання даних [9;10].

Тим самим, на рівні центральних органів виконавчої влади як правило затверджується процедурні аспекти діяльності адміністративних та правоохоронних органів у формах: «процедури»; «порядку дій»; «алгоритму діяльності».

Висновки. Отже, адміністративно-правова природа підзаконної правотворчості адміністративних органів, які наділені компетенції підзаконною правотворчістю, мають як правило, дворівневу ієрархічну структуру. Закони України, що містять профільні норми адміністративного права, уточнюються: на верхньому рівні – постановами Кабінету Міністрів України або відповідними указами Президента України, які затверджують матеріальні норми адміністративного права підзаконного характеру у формах «правил», «порядків», «регламентів». Нижче за рівнем воно проходить подальшу деталізацію у наказах центральних органів виконавчої влади, які здійснюють формування та реалізації державної політики у відповідній галузі шляхом затвердження процедурних аспектів діяльності адміністративних та правоохоронних органів у формах «процедур», «порядку дій», «алгоритму діяльності» та ін.

ЛІТЕРАТУРА

1. Галунько В. В., Лазарев А. А., Глобенко І. О., Галунько В. В. Предмет адміністративного права України: концепт вузького розуміння. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2024. № 6. С. 98–103. DOI: <https://doi.org/10.32782/2408-9257-2024-6-15>.
2. Адміністративне право України: підручник. / Ю. Битяк, В. Богуцький, В. Гарашук, та ін. ; за ред. Ю. Битяка. Харків: Право, 2001. 528 с.
3. Про правотворчу діяльність. Закон України від 24 серпня 2023 року № 3354-ІХ.
4. Гулак, О., Галунько, В. Підзаконні нормативно-правові акти. Спеціальні джерела адміністративного права періоду воєнного стану. Лекція. Академія адміністративно-правових наук. 2025. URL: <https://www.ssaals.com.ua/pravo/lektsiia-pidzakonni-normatyvno-pravovi-akty-spetsialni-dzherela-administratyvnoho-prava-periodu-voiennoho-stanu/10622/>
5. Адміністративне право та адміністративний процес. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтєвський, А. Берпач та ін. ; за заг. ред. В. Галунька, В. Фелика. Вид. 5-те. Одеса : Видавництво «Юридика», 2025. 700с.
6. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. ст. 141
7. Про дорожній рух: Закон України від 30 червня 1993 року № 3353-ХІІ. *Верховна Рада України*. 2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/3353-12>
8. Про Правила дорожнього руху: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 року № 1306. *Законодавство України. Верховна Рада України*. 2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1306-2001-p>
9. Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 7 листопада 2015 року № 1395. Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 10 листопада 2015 року за № 1408/27853. *Законодавство України. Верховна Рада України*. 2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z1408-15>
10. Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 13 січня 2020 року № 13. Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 3 лютого 2020 року за № 113/34396. *Законодавство України. Верховна Рада України*. 2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0113-20>

Дата першого надходження рукопису до видання: 21.10.2025
 Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 14.11.2025
 Дата публікації: 28.11.2025