

**Константий О. В.,**  
доктор юридичних наук, доцент,  
Заслужений юрист України  
ORCID: 0000-0001-8160-1585

## «ПЕРВИННІ» (ЮРИДИЧНІ) ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

**Анотація.** У статті розглядаються питання «первинних» (юридичних) джерел адміністративного судочинства, які є обов'язковими для керівництва ними під час вирішення публічно-правових спорів суддями адміністративних судів та для вчинення процесуальних дій учасниками справ.

«Первинними» (юридичними) джерелами адміністративного судочинства пропонується розглядати зовнішні форми закріплення загальнообов'язкових правил поведінки, якими визначаються юрисдикція та повноваження адміністративних судів, коло, права і обов'язки учасників судового процесу, а також порядок вчинення процесуальних дій щодо ініціювання і судового вирішення публічно-правових спорів у цілому, виконання прийнятих судами рішень.

Розглядаються особливості в якості «первинних» джерел адміністративного судочинства Конституції України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, Кодексу адміністративного судочинства України, а також законів України «Про судовий збір», «Про прокуратуру», «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», «Про судову експертизу», «Про адміністративну процедуру».

За результатами проведеного дослідження зроблено висновок про те, що «первинними» (юридичними) джерелами адміністративного судочинства є відповідні нормативно-правові акти (їх структурні частини), що містять норми адміністративного судового процесу та є складовими елементами системи законодавства України.

Відзначається, що для «первинних» джерел адміністративного судочинства не є властивим «перезживання» у часі. Зворотної дії закріплені у них норми судового процесу не мають. Адміністративне судочинство здійснюється на основі процесуальних правил, закріплених у «первинних» джерелах цього виду судочинства, в їх редакції, яка є чинною на час (день) вчинення конкретної процесуальної дії, розгляду і вирішення адміністративної справи.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, джерела права, адміністративні суди, публічно-правові спори, Конституція, закони України.

### Konstantyi O. V. "Primary" (legal) sources of administrative proceedings

**Abstract.** The article considers the issues of "primary" (legal) sources of administrative proceedings, which are mandatory for guidance in resolving public law disputes by judges of administrative courts and for the performance of procedural actions by participants in cases.

The "primary" (legal) sources of administrative proceedings are proposed to be considered external forms of consolidation of generally binding rules of conduct that determine the jurisdiction and powers of administrative courts, the scope, rights and obligations of participants in the judicial process, as well as the procedure for performing procedural actions regarding the initiation and judicial resolution of public law disputes in general, and the implementation of decisions made by courts.

The features of the Constitution of Ukraine, international treaties, the consent to which is binding by the Verkhovna Rada of Ukraine, the Code of Administrative Proceedings of Ukraine, as well as the laws of Ukraine "On Court Fees", "On the Prosecutor's Office", "On the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine for Human Rights", "On Forensic Expertise", "On Administrative Procedure" as "primary" sources of administrative proceedings are considered.

Based on the results of the study, it was concluded that the "primary" (legal) sources of administrative proceedings are the relevant regulatory legal acts (their structural parts) that contain the norms of administrative judicial proceedings and are constituent elements of the legislative system of Ukraine.



It is noted that “primary” sources of administrative proceedings are not characterized by “experience” in time. The norms of judicial process enshrined in them do not have retroactive effect. Administrative proceedings are carried out on the basis of procedural rules enshrined in the “primary” sources of this type of proceedings, in their version, which is valid at the time (day) of the commission of a specific procedural action, consideration and resolution of an administrative case.

**Key words:** *administrative proceedings, sources of law, administrative courts, public law disputes, Constitution, laws of Ukraine.*

З огляду на положення частини другої статті 19 Конституції України суди (як незалежна в механізмі державної влади підсистема органів) та судді (як наділені повноваженнями здійснювати судочинство посадові особи названих органів) зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. У зв'язку з цим актуального значення для вітчизняної науки має дослідження питань врегульованих законодавством способів (процедур) вирішення судами юридичних спорів, у тому числі тих, які виникають внаслідок реалізації своїх повноважень суб'єктами владного публічного управління, або закріплюються в джерелах адміністративного судочинства.

З урахуванням положень теорії права [1, с. 21], джерела власне процедур здійснення адміністративного судочинства України можна поділяти на «первинні» («юридичні») (тобто такі, що за будь-яких умов є обов'язковими для керівництва ними під час вирішення публічно-правових спорів суддями адміністративних судів та для вчинення процесуальних дій учасниками відповідних справ) та «вторинні» («допоміжні») [2, с. 59-62] (зміст яких впливає з «юридичних» або вказує на їхню чинність чи дію, та які підлягають застосуванню в судовому процесі в силу їх авторитету: – прецеденти (позиції) щодо застосування відповідних (релевантних спірним правовідносинам) норм права, визначені в постановках Верховного Суду, рішеннях Конституційного Суду України, а також Європейського суду з прав людини; – резолютивні частини рішень Конституційного Суду України, якими визнаються неконституційними норми (положення) законів або міжнародних договорів України, наслідком чого є втрата ними чинності; – рекомендаційного характеру (нератифіковані Верховною Радою України) міжнародні правові акти [документи] органів

Ради Європи, професійних суддівських асоціацій тощо).

«Первинними» (юридичними) джерелами адміністративного судочинства, на наш погляд, можна розглядати зовнішні форми закріплення загальнообов'язкових правил поведінки (норм права), якими визначаються юрисдикція та повноваження адміністративних судів, коло, права і обов'язки учасників судового процесу, а також порядок вчинення процесуальних дій щодо ініціювання і судового вирішення публічно-правових спорів у цілому, виконання прийнятих судами рішень.

У статті 3 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) передбачено, що порядок здійснення адміністративного судочинства встановлюється Конституцією України, цим Кодексом та міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (частина перша); провадження в адміністративних справах здійснюється *відповідно до закону*, чинного на час вчинення окремої процесуальної дії, розгляду і вирішення справи (частина третя).

З аналізу наведених норм КАС України випливає, що до «первинних» джерел адміністративного судочинства (у порядку зниження їхньої юридичної сили) є підстави відносити:

- 1) Конституцію України;
- 2) міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;
- 3) КАС України;
- 4) інші відповідні закони України.

*Конституція України* є «первинним» джерелом адміністративного судочинства України, яке має найвищу юридичну силу (обов'язковість) при вирішенні суддями адміністративних судів публічно-правових спорів (справ адміністративної юрисдикції). Так, у царині адміністративного судочин-

ства підлягає застосуванню частина третя статті 8 Основного Закону України, в якій встановлено, що норми Конституції України є нормами прямої дії; звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі конституційних норм гарантується.

«Первинними» джерелами адміністративного судочинства є також інші статті (їх частини), розміщені в Розділі I «Загальні засади» Конституції України, в яких закріплюються засади конституційного ладу в Україні, а саме: – частина друга статті 6, відповідно до якої органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України; – частина перша статті 8, згідно з якою в Україні визнається і діє принцип верховенства права; – частина перша статті 10, в якій визначається, що державною мовою (тобто обов'язковим засобом спілкування при здійсненні своїх повноважень у тому числі суддями адміністративних судів [3]) є українська мова; – частина друга статті 19, згідно з якою 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.

«Первинним» джерелом, яке є правовою підставою для утворення та діяльності адміністративних судів, є частина друга статті 55 Конституції України, відповідно до приписів якої «кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб». В аспекті з'ясування суті цих положень Основного Закону України в абзаці першому підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 14 грудня 2011 року № 19-рп/2011 Конституційний Суд України вказав, що для реалізації кожним конституційного права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів влади у сфері управлінської діяльності (тобто права, гарантованого частиною другої статті 55 Конституції) в Україні утворено систему адміністративних судів [4].

Існування в системі судоустрою України адміністративних судів та завдання їх діяль-

ності при внесенні змін до Конституції України щодо правосуддя в 2016 році було прямо закріплено в частині п'ятій статті 125 Основного Закону України, де зокрема встановлено, що «з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди».

Основні (універсальні) засади реалізації правосуддя в Україні, у тому числі в справах адміністративної юрисдикції, закріплені в статтях 129 і 129<sup>1</sup> Конституції України. Ці засади (принципи) відтворюються та зазнають детального законодавчого врегулювання в главі 1 розділу I КАС України (їх загальний перелік наведено в частині третій статті 2, а зміст розкрито в статтях 6–16).

Наступним за юридичною силою після Конституції України «первинним» джерелом адміністративного судочинства є *міжнародні договори*, ратифіковані Верховною Радою України. Засадою конституційного ладу, закріпленою в частині першій статті 9 Основного Закону України, є те, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства.

Виходячи з наведених приписів Основного Закону України, логічним виглядає закріплення законодавцем у частині другій статті 3 КАС України положення щодо визнання пріоритету в застосуванні судом під час здійснення адміністративного судочинства правил міжнародного договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, у разі, коли вони відрізняються від правил, що містяться в цьому Кодексі.

Насьогодні з огляду на інтенсифікацію процесів європейської інтеграції України важливим «первинним» джерелом адміністративного судочинства є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі – Конвенція), ратифікована разом з протоколами № 2, 4, 7 та 11 до неї Законом України від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР [5]. Положення Конвенції та протоколів до неї отримують інтерпретації, тлумачення у прецедентній практиці Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), яка є «живою Конвенцією», що перебуває у динамічному розвитку.

Згідно з положеннями статті 17 Закону України «Про виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року № 3477-IV суди України (у тому числі адміністративні) під час розгляду справ мають застосовувати Конвенцію і практику ЄСПЛ як джерело права [6].

Правові позиції, які визначає в своїх рішеннях ЄСПЛ, застосовуючи «розширене» (у певних випадках «автономне» в контексті конкретних фактичних обставин справ) тлумачення статей та їх пунктів Конвенції та протоколів до неї, містять авторитетну позицію цієї міжнародної судової установи щодо змісту і обсягу конвенційних гарантій захисту відповідних фундаментальних прав і свобод приватних осіб. Вони є «вторинними» («допоміжними») джерелами адміністративного судочинства в Україні як демократичній державі – члені Ради Європи.

Так, при вирішенні справ за статтею 6 Конвенції ЄСПЛ сформував цілий ряд «процесуальних стандартів», які у тому числі визначають вимоги до здійснення судочинства на національному рівні суддями адміністративних судів, та дотримання яких засвідчує відповідність процесу судового вирішення конкретного публічно-правового спору в Україні (справи адміністративної юрисдикції) конвенційним критеріям «справедливого суду».

Наприклад, вихідною засадою та показником дотримання права кожної особи на справедливий суд за пунктом 1 статті 6 Конвенції є *змагальність судового процесу*. Модель адміністративного судочинства, закріплена у КАС України, теж побудована на ідеї (принципі) змагальності процесу. Так, у частині першій статті 9 Кодексу встановлено, що розгляд і вирішення справ в адміністративних судах здійснюються на засадах змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості. ЄСПЛ у своїй практиці під змагальністю судового провадження має на увазі забезпечення для сторін судочинства можливості ознайомитися з усіма наданими іншою стороною доказами або зауваженнями, які можуть вплинути на рішення суду, та прокоментувати їх (Kress v. France, пункт 74) [7].

Одним з критеріїв визнання судового розгляду справедливим, який висуває відповідні вимоги до здійснення адміністративного судочинства в Україні, за статтею 6 Конвенції є також засада забезпечення «рівності сторін» процесу (досягнення «справедливого балансу» між ними). ЄСПЛ у пункті 26 рішення у справі «Надточій проти України» зазначив, що принцип рівності сторін – це один із складників ширшої концепції справедливого судового розгляду; він передбачає, що кожна сторона повинна мати розумну можливість представляти свою сторону в умовах, які не ставлять її в суттєво менш сприятливе становище в порівнянні з опонентом [8]. Принцип рівності сторін в якості національної вимоги здійснення адміністративного судочинства закріплено у статті 8 КАС України.

Основним «первинним» джерелом, в якому, як впливає з положень його статті 1, визначено юрисдикцію та повноваження адміністративних судів, встановлено порядок здійснення судочинства в адміністративних судах, є *КАС України*. Кодекс є спеціальним законодавчим актом, що систематизовано вміщує адміністративно-судові процесуальні норми. Поняття «адміністративне судочинство» в пункті 5 статті 4 КАС України позначено як «діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому цим Кодексом». Під поняттям «адміністративна справа» розуміється «переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір» (пункт 1 частини першої статті 4 цього Кодексу).

КАС України був прийнятий парламентом 6 липня 2005 року в порядку запровадження в Україні спеціального судового механізму захисту порушених прав приватних осіб у взаємовідносинах з публічною адміністрацією – адміністративної юстиції, існування якої є стандартом функціонування демократичних держав у межах континентальної Європи. Кодекс набрав чинності 1 вересня 2005 року. На теперішній час КАС України діє із численними змінами і доповненнями. Чинна редакція цього «первинного» джерела адміністративного судочинства складається з семи розділів, які вміщують 391 статтю.

Розділ I «Загальні положення» врегульовує загальні питання (принципи) та інститути адміністративного судочинства, розраховані на застосування на усіх його стадіях (циклах). Розділ II «Позовне провадження» містить положення щодо порядку розгляду та вирішення публічно-правових спорів за їх суттю в адміністративних судах першої інстанції (тобто щодо першої основної і обов'язкової стадії (циклу) адміністративного судочинства). Розділ III «Перегляд судових рішень» вміщує норми, які визначають процедури (порядок) апеляційного і касаційного проваджень в адміністративних справах (глави 1 і 2 цього Розділу), а також щодо перегляду судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами (глава 3). Питання виконання судових рішень в адміністративних справах (як завершальної стадії адміністративного судочинства) унормовуються в Розділі IV КАС України. Розділ V Кодексу присвячений процедурам відновлення втраченого судового провадження в адміністративних справах, Розділ VI – містить прикінцеві, а Розділ VII – перехідні положення [9].

До «первинних» джерел адміністративного судочинства можна віднести також низку *звичайних (некодифікованих) законів України*, в яких закріплюються окремі норми щодо умов або підстав для звернення до адміністративних судів за захистом порушених прав, свобод або інтересів особи, публічних інтересів, встановлюється ті чи інші права і обов'язки учасників цього виду судового процесу.

Так, до «первинних» джерел адміністративного судочинства України можна відносити такі закони України:

– «Про судовий збір» від 8 липня 2011 року № 3674-VI (із змінами) (в якому визначаються правові засади справляння, платники і ставки судового збору за подання позовних заяв, апеляційних і касаційних скарг до судів відповідних інстанцій, у тому числі адміністративних, за видачу судових документів, за ухвалення окремих судових рішень, а також порядок звільнення від сплати та повернення сплачених сум цього збору тощо) [10];

– «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII (із змінами) (**урегульовує, у тому числі, повноваження, підстави**

**та форми** здійснення прокурорами представництва інтересів держави в адміністративних судах) [11];

– «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР (із змінами) (в статті 13 цього Закону зокрема визначено повноваження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його представників звертатися до суду (у тому числі адміністративного) з позовними заявами про захист прав і свобод осіб, які через фізичний стан, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність неспроможні самостійно захистити свої права і свободи; брати участь у судовому розгляді справ, провадження в яких відкрито за його такими позовами (заявами); вступати у справи, провадження в яких відкрито за позовами (заявами) інших осіб, на будь-якій стадії їх судового розгляду; ініціювати незалежно від його участі у судовому провадженні перегляд судових рішень) [12];

– «Про судову експертизу» від 25 лютого 1994 року № 4038-XII (із змінами) (у цьому Законі визначено статус, права та обов'язки, гарантії оплати праці та питання відповідальності експерта, який може призначатися адміністративним судом або залучатися учасником справи для проведення експертного з'ясування обставин, які входять до предмета доказування у справі, та надання за його результатами відповідного висновку) [13];

– «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року № 2073-IX (із змінами) (хоча цей Закон прямо не стосується судового провадження, дотримання суб'єктами владних повноважень визначених у ньому принципів та конкретних положень щодо реалізації адміністративної процедури, виступають у подальшому предметом перевірки у процесі адміністративного судочинства при надходженні до судів позовів з вимогами про оскарження рішень, дій чи бездіяльності вказаних суб'єктів (частина друга статті 2 КАС України). Водночас в абзаці другому частини третьої статті 79 цього Закону встановлено порядок оскарження безпосередньо до адміністративного суду адміністративного акту, дії чи бездіяльності адміністративного органу,

в якого відсутній орган вищого рівня, у разі не утворення таким органом комісії з розгляду скарг) [14] тощо.

Можна відмітити також існування особливостей дії «первинних» джерел адміністративного судочинства в часі. Так, зважаючи на те, що у частинах третій і четвертій статті 3 КАС України встановлено, що провадження в адміністративних справах здійснюється *відповідно до закону, чинного на час вчинення окремої процесуальної дії*, розгляду і вирішення справи; закон, який встановлює нові обов'язки, скасовує чи зводить права, належні учасникам судового процесу, чи обмежує їх використання, *не має зворотної дії в часі*, то можна зробити висновок про те, для «первинних» джерел адміністративного судочинства, на відміну від джерел галузей (підгалузей) права, якими визначаються питання порядку притягнення особи до юридичної відповідальності певного виду, за загальним правилом не є властивим «переживання» у часі. Адміністративне судочинство здійснюється на основі процесуальних правил, які закріплюються «первинними» джерелами адміністративного судочинства в їх редакції, чинній на час (день) вчинення конкретної процесуальної дії, розгляду і вирішення адміністративної справи.

Отже, «первинними» (юридичними) джерелами адміністративного судочинства є зовнішні

форми закріплення загальнообов'язкових правил поведінки, якими визначаються повноваження та юрисдикція адміністративних судів, встановлюється порядок судового розгляду і вирішення публічно-правових спорів. Тобто «первинними» (юридичними) джерелами адміністративного судочинства є відповідні нормативно-правові акти (їх структурні частини), що є елементами (складовими) системи законодавства України.

До «первинних» джерел адміністративного судочинства належать Конституція, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, інші міжнародні договори, ратифіковані Верховною Радою України, в яких містяться правила (принципи) судового вирішення спорів з публічною адміністрацією, КАС України, закони України «Про судовий збір», «Про прокуратуру», «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», «Про судову експертизу», «Про адміністративну процедуру» тощо.

Для «первинних» джерел адміністративного судочинства не є властивим «переживання» у часі. Зворотної дії закріплені у них приписи (норми процесуального права) не мають. Оскільки вони стосуються здійснення правосуддя (розв'язання юридичних (публічно-правових) спорів), а не вирішення питань відповідності особи (застосування до неї тих чи інших юридичних санкцій).

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Богачова Л.Л. Джерела європейського та національного права. *Державне будівництво та місце самоврядування*. 2012, Випуск 24. С. 21. URL: [https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/2035/1/Vogacheva\\_17.pdf](https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/2035/1/Vogacheva_17.pdf).
2. Константи́й О.В. «Вторинні» джерела права адміністративного судочинства України. *«Jurnalul juridic national: teorie si practica»*. 2019. № 5 (39). С. 59-62.
3. Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-99#n54>.
4. Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 2011 року № 19-рп/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-11>.
5. Закон України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475/97-%D0%B2%D1%80/sp:head>.
6. Закон України «Про виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року № 3477-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>.
7. Kress v. France, Judgment, application № 39594/98, 7 June 2001. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-59511%22%7D>.
8. Nadtochiy v. Ukraine, Judgment, application № 7460/03, 15 May 2008. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/#%7B%22itemid%22:%5B%22001-86253%22%7D>.

9. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.

10. Закон України «Про судовий збір» від 8 липня 2011 року № 3674-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3674-17>.

11. Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.

12. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

13. Закон України «Про судову експертизу» від 25 лютого 1994 року № 4038-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4038-12#Text>.

14. Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.15.

Дата першого надходження статті до видання: 15.03.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 20.04.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 21.05.2026