

# СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОНАННЯМ СУДОВИХ РІШЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

**ГУЛАК Олена Василівна** - доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України

**ORCID: 0000-0001-9004-0185**

**ЯРА Олена Сергіївна** - доктор юридичних наук, професор, декан юридичного факультету Національного університету біоресурсів і природокористування України

**ORCID: 0000-0002-7245-9158**

**УЛЮТІНА Олена Анатоліївна** - кандидат юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України

**ORCID: 0000-0003-1982-9911**

**УДК 342.9**

**DOI: <https://doi.org/10.71404/LAW.UA.2026.1.10>**

У статті здійснено дослідження історії становлення і розвитку правового інституту судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративному судочинстві з моменту набрання чинності Кодексу адміністративного судочинства України в 2005 році до сьогоднішнього дня. З'ясовано, що за останні два десятиліття судовий контроль пройшов тривалий шлях розвитку від декількох правових норм, закріплених у першій редакції КАС України, які майже не застосовувались національними судами, до повноцінного правового інституту, який наразі складається з цілого комплексу внутрішньо узгоджених і взаємопов'язаних однорідних правових норм у межах галузі адміністративно-процесуального права, правова основа якого закріплена на конституційному рівні в ст. 129-1 Конституції України. У межах статті визначено основні етапи й тенденції розвитку судового контролю, причини і передумови, що вплинули на становлення зазначеного правового інституту, у тому числі – визначальні рішення Європейського суду з прав людини, у яких суд констатував існування в Україні системної проблеми тривалого невиконання судових рішень. У роботі висвітлено та проаналізовано особливості, переваги й недоліки правового регулювання судового контролю на окремих історичних етапах його розвитку, вказано на застосовані законодавцем методи їх по-

доляння. Окреслено перелік актуальних наразі проблем правозастосування процедур судового контролю, а саме: закріплення обов'язковості застосування заходів судового контролю за зверненням заявника, усунення на нормативному рівні колізій між п. 9 ч. 3 ст. 383 КАС України та Законом України «Про судовий збір», уточнення підстав розгляду звітів про виконання судового рішення в судовому засіданні з викликом сторін, законодавче визначення меж можливого втручання судами в дискреційні повноваження суб'єктів владних повноважень при виконанні судових рішень, розширення й уточнення кола осіб, на яких можливе накладення штрафу в порядку процедур судового контролю. Методи дослідження було обрано з урахуванням мети та завдань дослідження. Зокрема, використовувались історико-правовий, порівняльно-правовий, системно-структурний, діалектичний, формально-логічний методи. Матеріали дослідження можуть бути корисними як при подальшому теоретичному дослідженні й розробці інституту судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративному судочинстві, так і при подальшому пошуку шляхів вдосконалення процедур судового контролю.

**Ключові слова:** судовий контроль, правовий інститут, становлення судового контролю, забезпечення виконання судових рішень, адміністративне судочинство.

### **Постановка проблеми**

Проблема тривалого невиконання остаточних судових рішень в Україні має системний характер. Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях проти України неодноразово звертав увагу на відсутності дієвих засобів юридичного захисту сторони, на користь якої ухвалено судові рішення, та, відповідно, зобов'язував Уряд України їх запровадити. Зазначені обставини змусили державу докладати зусиль щодо запровадження і подальшого вдосконалення додаткових механізмів та інструментів підвищення ефективності виконання судових рішень як завершальної стадії судового процесу. Одним з таких механізмів є судовий контроль за виконанням судових рішень.

Актуальність зазначеної проблеми зумовила підвищений інтерес до неї з боку науковців та практиків, що доєдналися до пошуку оптимальних правових конструкцій, здатних забезпечити реальне виконання судових рішень. У свою чергу, це призвело до стрімкого розвитку правничої думки щодо цього питання, наукового переосмислення судового контролю як понятійної категорії, та, як наслідок, послідовного вдосконалення правового регулювання інституту судового контролю.

Дослідження судового контролю в історико-правовому аспекті дозволить виявити основні закономірності й тенденції його розвитку, висвітлити проблеми й недоліки його нормативного регулювання в окремі періоди часу та вжиті заходи щодо їх усунення, з'ясувати причини та історичні передумови невирішених наразі проблем й спрогнозувати подальший розвиток цього правового інституту.

**Мета роботи** полягає в дослідженні еволюції правового інституту судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративному судочинстві, визначенні основних етапів його розвитку, з'ясуванні особливостей правового регулювання процедур судового контролю на окремих етапах його становлення, окресленні перспективних шляхів його подальшого удосконалення.

### **Стан опрацювання проблематики**

Проблематика судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративному судочинстві та ретроспективний аналіз окремих етапів його становлення активно досліджувалась цілою низкою вчених, серед яких: Ю. Битяк, А. Берлач, Н. Бортник, О. Дзісяк, О. Капинос, В. Кравчук, В. Ладиченко, Р. Ляшенко, В. Олашин, Л. Корчевна, О. Сасевич, Н. Стасів, Д. Смотрич, М. Сусак та інші. Водночас комплексне дослідження еволюційного шляху зазначеного інституту з моменту його запровадження в українське законодавство до сьогодення наразі відсутні, чим і зумовлено вибір теми, предмета і мети дослідження.

### **Виклад основного матеріалу**

Судовий контроль за виконанням рішень в адміністративному судочинстві розглядається низкою авторів як правовий інститут [1, с. 39; 2, с. 249]. До 2005 року системи адміністративних судів, як і окремого адміністративного судочинства в Україні фактично не існувало, а справи, що виникали з адміністративно-правових відносин, у тому числі, за скаргами на рішення, дії або бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, були підсудні судам загальної юрисдикції та підлягали розгляду в порядку цивільного судочинства з особливостями, визначеними Главами 29–31-Г Цивільного процесуального кодексу України (ЦК УРСР від 18.07.1963 року). При цьому згідно зі статтею 249-8 ЦПК України 1963 року в редакції від 06.05.2003 року рішення суду по скарзі на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень протягом десяти днів після набрання ним законної сили мало бути направлено такому суб'єкту для виконання. Натомість, суб'єкт владних повноважень мав повідомити суд про виконання такого рішення в місячний строк з дня його одержання [3]. На нашу думку, наведену процесуальну норму, якою було покладено на суб'єкта владних повноважень обов'язок відзвітуватись перед судом про виконання рішення, варто сприймати як перший прототип судового контролю за виконанням рішень.

01.09.2005 року набрала чинності перша редакція Кодексу адміністративного судочинства України (у редакції від 06.07.2005 року). Кодекс містив статтю 267, згідно з якою суд, що ухвалив рішення в адміністративній справі, був наділений повноваженнями покласти на суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалено рішення, обов'язок подати звіт про виконання рішення у встановлений судом строк. За наслідками його розгляду, суд мав повноваження постановити окрему ухвалу. Стаття 166 КАС України, у свою чергу, передбачала опцію суду постановити окрему ухвалу, якою зобов'язати суб'єкта владних повноважень вжити заходів щодо усунення причин та умов, що сприяли порушенню закону, та також поставити питання щодо притягнення до відповідальності осіб, рішення, дії чи бездіяльність яких визнаються протиправними.

Окрім того, третьою частиною ст. 267 КАС України було визначено, що судовий контроль також здійснюється в порядку, закріпленому в ст. 181 КАС України, яка, у свою чергу, передбачала право учасників виконавчого провадження звернутися до адміністративного суду із позовною заявою про визнання протиправними рішень, дій, бездіяльності державного виконавця або іншої посадової особи державної виконавчої служби [4].

Тобто є підстави стверджувати, що ще на етапі зародження інституту судового контролю вже було законодавчо закріплено дві його процесуальні форми. Варто зауважити, що практику застосування положень ст. 267 КАС України протягом 2005-2010 років можна назвати поодинокую, оскільки Єдиний державний реєстр судових рішень за цей період містить буквально декілька десятків ухвал про покладення на відповідача обов'язку подати звіт про виконання судових рішень. У якості прикладу можна навести Ухвалу Лохвицького районного суду Полтавської області від 29.03.2007 року у справі № 6-а-3/2007р. [5], Ухвалу Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 10.02.2009 року у справі № 2а-14867/09/0470 [6], якими суди зобов'язували відповідачів подати до суду звіт про вико-

нання судового рішення. На наш погляд, у якості основної причини «непопулярності» цієї процесуальної новели, у першу чергу, можна назвати недосконалість правового регулювання процедури судового контролю: законодавцем не було визначено підстав застосування заходів, вимог до заяви відповідача про встановлення судового контролю, порядку та строків їх розгляду, дієвих заходів впливу на суб'єкта владних повноважень у разі невиконання вимог суду тощо. Не сприяли ефективності процедур судового контролю також несформованість правозастосовчої практики застосування ст. 267 КАС України, надмірна завантаженість судів, небажання судів втручатись у дискреційні повноваження суб'єктів владних повноважень – відповідачів та державних виконавців, на яких законом покладено функцію примусового виконання рішень.

На середину 2000-х років проблема невиконання остаточних судових рішень набула системного характеру, що зрештою, призвело до прийняття Європейським судом з прав людини (далі – ЄСПЛ) пілотного рішення у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» від 15.10.2009 року. Так у п. 73 зазначеного рішення ЄСПЛ констатував, що більше половини рішень, винесених Судом у справах проти України, стосуються питання тривалого невиконання остаточних судових рішень, відповідальність за які несуть державні органи України. За наслідками розгляду справи ЄСПЛ у резолютивній частині рішення, серед іншого, визнав наявність порушення п. 1 ст. 6 Європейської конвенції з прав людини та статті 1 Першого протоколу; постановив, що зазначені порушення спричинені несумісною з Конвенцією практикою систематичного невиконання державою-відповідачем рішень національних судів, відсутністю ефективних засобів юридичного захисту сторін, чиї права порушені; зобов'язано Україну протягом одного року з дати ухвалення рішення запровадити ефективний засіб юридичного захисту або комплекс таких заходів, спроможних забезпечити адекватне й достатнє відшкодування за невиконання або затримки у виконанні рішень на-

ціональних судів відповідно до принципів, встановлених практикою Суду [7].

На виконання зазначеного рішення в червні 2012 року було прийнято Закон України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень», яким було запроваджено додаткові гарантії держави щодо виконання судових рішень та виконавчих документів, за якими боржниками є органи державної влади та місцевого самоврядування, державні й комунальні установи, підприємства й організації. Однак, на думку Корчевної Л.О., зазначені заходи виявились неефективними, оскільки всі гарантії забезпечувались за рахунок бюджетних коштів, а їх брак призводив до збільшення суми боргу від року до року [8, с. 81].

Окрім того, 07.07.2010 року в межах реформи судової системи було прийнято Закон України «Про судоустрій і статус судів» [9], яким, серед іншого, було суттєво удосконалено інститут судового контролю, а саме: внесено зміни до ч. 2 ст. 267 КАС України, а також доповнено зазначену статтю дев'ятьма новими частинами. Серед найбільш вагомих варто виділити наступні:

- викладено в новій редакції ч. 2 ст. 267 КАС. Замість постановлення окремої ухвали за наслідками розгляду звіту суд отримав повноваження встановити новий строк для подання звіту, а також накласти штраф на винну посадову особу в розмірі від ста до трьохсот мінімальних заробітних плат;

- визначено, що у випадку, коли боржником є колегіальний орган, а звіт не подано чи постанова суду не виконується, то суд накладає штраф на керівника колегіального органу (ч. 3 ст. 267).

- встановлено, що половина штрафу стягується на користь позивача, інша – до Державного бюджету; визначено, що штраф може накладатись за ініціативою суду чи клопотанням суду, у судовому засіданні, і з повідомленням сторін (ч.ч. 4, 5 ст. 267);

- передбачено пеню в розмірі трьох відсотків річних з урахуванням індексу інфляції за протермінування виконання ухвали про стягнення штрафу (ч. 7 ст. 267);

- встановлено можливість неодноразового застосування штрафу та встановлення нового строку для подання звіту – аж до мо-

менту повного виконання судового рішення (ч. 8 ст. 267);

- запроваджено третю форму судового контролю – визнання протиправними рішень, дій, бездіяльності суб'єкта владних повноважень – відповідача, вчинених на виконання судового рішення або на порушення прав позивача, підтверджених таким рішенням (ч.ч. 9-10 ст. 267). Серед іншого, встановлено строки звернення з такою заявою (десять днів з дати, коли позивач дізнався чи мав дізнатись про порушення його прав), порядок в строки її розгляду (протягом десяти днів, у судовому засіданні із повідомленням учасників), визначено повноваження суду за наслідками її розгляду (залишення без задоволення або винести одну з постанов згідно зі ст. 162 КАС України). При цьому з огляду на те, що статтею 162 було визначено повноваження суду при вирішенні адміністративної справи по суті, – можна зробити висновок, що в розумінні чинного на той момент адміністративного процесуального законодавства подання такої скарги сприймалось як новий публічно-правовий спір;

- визначено особливості оскарження судових рішень, винесених у порядку статті 267 КАС України (ч.ч. 10-11 ст. 267).

17.11.2011 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих положень адміністративного судочинства» [10]. Зі змісту Пояснювальної записки до зазначеного Закону вбачається, що метою його прийняття була необхідність корегування, доповнення та вдосконалення окремих положень КАС України, редакційного уточнення положень окремих статей [11].

Зазначеним законом було доповнено ст. 181 частиною б, якою визначено підсудність справ щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах, передбачених пунктами 1-4 частини першої статті 18 КАС України (справи, що підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам).

Окрім того, було внесено низку змін до ст. 267 КАС України, зокрема:

- зменшено розмір штрафу, що накладається судом на керівника суб'єкта владних повноважень, з розміру від 100 до 300 мінімальних заробітних плат до розміру від 10 до 30 мінімальних заробітних плат (нова редакція ч. 2 ст. 267 КАС України);

- виключено ч. 3 ст. 267 КАС України, якою було визначались повноваження суду застосовувати штраф до керівника колегіального органу за невиконання постанови чи неподання звіту;

- викладено в новій редакції ч. 9 ст. 267 КАС України, яка стосується такої форми судового контролю, як подання заяви про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень – відповідачем на виконання такого судового рішення. Серед іншого, визначено перелік відомостей, що зазначаються в такій заяві, вимоги доказів, що до неї долучаються, уточнено порядок розгляду заяви (у письмовому провадженні або в судовому засіданні), встановлено наслідки невідповідності заяви вимогам ч. 9 цієї статті.

З ретроспективної точки зору, редакція статті 267 з урахуванням запроваджених у 2010-2011 роках змін мала як переваги, так і недоліки. У якості переваг можна виділити: розширення контрольних повноважень суду на стадії виконання рішення (повноваження застосувати передбачені ч.ч. 1-8 ст. 267 заходи судового контролю за ініціативою суду, можливість неодноразового накладення штрафу за неподання звіту, встановлення нового строку для подання звіту), деталізацію порядку і строків застосування заходів судового контролю, запровадження нової форми судового контролю (ч.ч. 9, 10 ст. 267) тощо.

Водночас, низка проблемних питань правозастосування залишилась невирішеною. Зокрема, застосування заходів судового контролю було правом, а не імперативним обов'язком суду [12, с. 222].

У свою чергу, Смотрич Д.В. акцентував увагу на неоднокових підходах до розуміння судами ч. 1 ст. 267 в контексті стадії, на якій суд може зобов'язати відповідача подати звіт: чи лише на стадії винесення постанови по суті спору, чи як на стадії ухвалення рішення, так і на стадії його ви-

конання. При цьому автор посилався на Постанови Верховного Суду від 3 жовтня 2018 р. у справі № 826/18826/14 [13], від 21 червня 2018 р. у справі № 826/11347/14 [14], у яких Суд, під час касаційного перегляду справ, провадження в яких відкрито до 15 грудня 2017 р., виснував, що встановити судовий контроль у порядку ч. 1 ст. 267 за невиконанням рішення суб'єктом владних повноважень – відповідачем у справі суд може лише під час прийняття постанови в справі [15, с. 169]. Забігаючи наперед, зауважимо, що ця проблема була тимчасово вирішена на правозастосовчому рівні: Велика Палата Верховного Суду 20.06.2018 року постановила Ухвалу в справі № 800/592/17 [16], якою зобов'язала відповідача в справі подати звіт за заявою, поданою вже після ухвалення судового рішення, чим фактично продемонструвала можливість застосування такого заходу судового контролю як під час, так і після винесення постанови по суті спору. У подальшому Верховний Суд «закріпив» зазначений підхід у Постановах від 17.09.2020 року у справі № 340/962/19 [17] та від 04.03.2020 року у справі № 539/3406/17 [18].

Окрім того, як зазначала Бортник Н.П., зазвичай, неефективними виявлялись заходи судового контролю у випадках, коли суб'єктом владних повноважень є колегіальний орган, оскільки колегіальний статус органу виключає відповідальність з будь-кого з його членів і призводить до безрезультатності дій з виконання судового рішення [19, с. 80].

На низку проблем і неузгодженостей процесуального характеру вказував Сасевич О.М. Зокрема, автор звернув увагу на фактичну неможливість виконати вимогу ч. 9 ст. 267 КАС України, якою визначено, що заява про визнання протиправними рішень, дій, бездіяльності суб'єкта владних повноважень – відповідача має бути подана протягом 10 днів з дати, коли позивач дізнався або міг дізнатись про порушення його прав, оскільки цією ж статтею покладено обов'язок на позивача додати до заяви докази її надсилання відповідачам і третім особам не раніше робочих днів до дня подання заяви до суду. У якості ще однієї про-

блеми науковець вказував на необхідність долучення до заяви, поданої в порядку ч. 9 ст. 267 КАС України документа про сплату судового збору, у той час, як Законом України «Про судовий збір» ставки судового збору за подання такої заяви законодавець не передбачив [1, с. 100].

Незрозумілою залишилась логіка законодавця, який Законом № 2453-VI від 07.07.2010 року встановив розмір штрафу від 100 до 300 мінімальних заробітних плат, а трохи більше ніж через рік Законом № 4054-VI від 17.11.2011 року зменшив розмір штрафу в десять разів.

У цілому ж, Сасевич О.М. за результатами аналізу даних з Єдиного державного реєстру судових рішень прийшов до висновку, що очікуваного підвищення рівня виконання рішень судів внаслідок запроваджених змін до процесуального законодавства не відбулось, а положення ст. 267 застосовувались судами вкрай рідко [1, с. 18].

Важливим етапом розвитку інституту судового контролю було закріплення на конституційному рівні повноважень суду щодо здійснення контролю за виконанням судових рішень. Так, 02.06.2016 року Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» № 1401-VIII було доповнено Конституцію України статтею 129-1, частиною третьою якої визначено, що контроль за виконанням судового рішення здійснює суд [20]. У той же день Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про судоустрій і статус судів» [21], частина 3 статті 13 якого містила аналогічні за змістом положення. Зазначені зміни зумовили перетворення низки процесуальних норм на складову конституційної засади судочинства, призвели до переосмислення ролі суду на стадії виконання судового рішення та подальшого розвитку інституту судового контролю.

Окрім того, 02.06.2016 року було прийнято новий Закон України «Про виконавче провадження» [22], яким було реформовано систему примусового виконання судових рішень, та серед іншого, запроваджено інститут судових виконавців. У зв'язку з цим, до ч.ч. 1, 3, 5 ст 181 КАС України зазначеним Законом було внесено відповідні

зміни, якими визначено можливість оскарження рішень, дій, бездіяльності приватних виконавців.

Законом України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 року № 2147-VIII було викладено Кодекс адміністративного судочинства в новій редакції, що набрала чинності з 15 грудня 2017 року [23]. Порядок оскарження рішень, дій, бездіяльності державного виконавця, органу ДВС, приватного виконавця було закріплено у ст. 287 нової редакції, яка змістовно майже не відрізнялась від ст. 181 попередньої редакції КАС України. Із суттєвих відмінностей можна виділити: збільшення строків розгляду адміністративних справ у порядку ст. 287 з десяти до двадцяти днів (ч. 4 ст. 287), встановлення скорочених процесуальних строків на апеляційне оскарження рішень у справах за ст. 287 (десять днів з дня проголошення, ч. 6 ст. 287) та на розгляд апеляційної скарги (десять днів після закінчення строку на апеляційне оскарження, ч. 7 ст. 287).

У свою чергу, зміст статті 267 КАС України (у редакції до 15.12.2017 року) було відображено у статтях 382 (Судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах) і 383 (Визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень – відповідачем на виконання рішення суду) нової редакції. При цьому обране законодавцем найменування статей слід вважати невдалим, оскільки воно спричинило спір у наукових колах щодо того, чи є передбачена статтею 383 КАС України процедура формою судового контролю, чи ні [24, с. 145].

Водночас, статті 382 і 383 КАС України в новій редакції майже повністю відтворювали зміст статті 267 (в редакції до 15.12.2017 року). Із новел варто виділити:

- зміну розміру штрафу, що може бути накладений на керівника суб'єкта владних повноважень, із розміру від десяти до тридцяти мінімальних заробітних плат (ч. 2 ст. 267) до розміру від двадцяти до сорока розмірів прожиткового мінімуму для працездатних

осіб (ч. 2 ст. 382). При цьому з огляду на те, що розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб станом на 01.01.2018 року становив 1762,00 грн, а розмір мінімальної заробітної плати – 3723,00 грн [25], то можна констатувати, що законодавцем було вчергове зменшено розміри застосовуваного судом штрафу;

- усунення проблеми неузгодженості строків, закріплених у ч. 9 ст. 267 (у ред. до 15.12.2017 року). Якщо раніше заявник мав подати до заяви, що подається до суду, докази її надсилання відповідачам і третім особам не раніше семи робочих днів до дня подання заяви до суду, то у статті 383 КАС України (в ред. від 15.12.2017 року) обов'язку заявника направляти копію заяви відповідачам і третім особам не було передбачено взагалі. Більш виважене рішення цього питання законодавець віднайшов в 2020 році, коли Законом України № 460-IX від 15.01.2020 року [26] частину першу ст. 167 КАС України було доповнено новим абзацом, згідно з яким було встановлено необхідність долучити до заяви, скарги, клопотання чи заперечення, які подаються на стадії виконання судового рішення, докази його надіслання іншим учасникам справи (провадження).

12.10.2017 року Великою палатою ЄСПЛ було ухвалено рішення у справі «Бурмич проти України» [27], у якому суд констатував, що з часу ухвалення ЄСПЛ пілотного рішення в справі «Іванов проти України» від 15.10.2009 року Україна так і не спромоглась запровадити необхідні заходи загального характеру з метою подолання системної проблеми невиконання остаточних судових рішень. Тому Суд вирішив вилучити з реєстру справ ЄСПЛ 12143 заяв проти України, які стосуються невиконання судових рішень, та передати їх Комітету Міністрів Ради Європи, з метою їх розгляду в рамках вжиття заходів загального характеру для виконання зазначеного пілотного рішення в справі «Іванов проти України», у тому числі щодо надання відшкодування за невиконання або тривале виконання рішень національних судів.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30.09.2020 року № 1218-р

було схвалено Національну стратегію розв'язання проблеми невиконання рішень судів боржниками, за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація, на період до 2022 року [28]. Зі змісту Національної стратегії вбачається, що її прийняття зумовлено необхідністю розв'язання системної проблеми невиконання і тривалого виконання рішень судів, а одним із її напрямків було визначено запровадження дієвого та ефективного судового контролю за виконанням рішень судів.

На виконання Національної стратегії 21.11.2024 року було прийнято Закон України № 4094-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення положень про судовий контроль за виконанням судових рішень» [29], яким було доповнено КАС України новими статтями: 381-1, 382-1, 382-2, 382-3, а також викладено в новій редакції статтю 382, внаслідок чого було суттєво вдосконалено інститут судового контролю в адміністративному судочинстві, більш повно і детально унормовано окремі процедурні моменти застосування заходів судового контролю, усунуто низку спірних питань теоретичного та практичного характеру. Серед вирішених проблем варто виділити наступні:

- прямо закріплено три форми судового контролю (ч. 2 ст. 381-1 КАС України);

- визначено можливість подання заяви про зобов'язання подати звіт як на стадії ухвалення судового рішення, так і на стадії його виконання (ч.ч. 1, 5 ст. 382);

- чітко визначено, хто може бути ініціатором покладення на відповідача обов'язку подати звіт – суд або позивач (заявник) (ч. 1 ст. 382);

- визначено категорії справ, у яких суд позбавлений суддівського розсуду при вирішенні питання щодо застосування заходу судового контролю (абз. 2 ч. 1 ст. 382);

- встановлено, що витребування матеріалів справи судами апеляційної чи касаційної інстанції не перешкоджає розгляду заяви (ч. 3 ст. 382);

- встановлено можливість подання і розгляду заяви до відкриття виконавчого провадження з примусового виконання рішення (ч. 4 ст. 382);

- врегульовано специфіку застосування заходів судового контролю до відповідача, яким є колегіальний орган (ч.4 ст. 382-1, ч. 8 ст. 382-3);

- встановлено вимоги до звіту про виконання судового рішення (ч. 2 ст. 382-2), переліку додатків до нього (ч. 3 ст. 382-2), визначено строки його подання (ч. 3 ст. 382-1);

- передбачено повноваження суду у якості заходу судового контролю змінити порядок і спосіб виконання судового рішення за наслідками розгляду звіту (ч.ч. 3, 9 ст. 383-3);

- нормативно врегульовано підстави і порядок зменшення розміру штрафу або звільнення від його сплати в разі постановленні ухвали про відмову в прийнятті звіту чи його неподання (ч.ч. 5, 6 ст. 382-3);

- уточнено, які з ухвал суду, постановлених у межах процедур судового контролю, можуть оскаржуватись в апеляційному порядку, а які – ні (ч.ч. 5, 6 ст. 382-1, ч.ч. 1, 7 ст. 382-3).

У цілому, запроваджені зміни були позитивно оцінені науковою спільнотою. Водночас, низка проблема залишилась не вирішеною на нормативному рівні.

Зокрема, за винятком переліку справ, визначених у абз. 2 ч. 1 ст. 382 КАС України, застосування заходів судового контролю все ще є правом, а не обов'язком суду. Зазначена проблема викликає чи не найбільше нарікань зі сторони як науковців, так і практиків.

Пунктом 9 ч. 3 ст. 383 КАС України все ще передбачено обов'язок долучати до заяви про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених відповідачем на виконання рішення суду, документа про сплату судового збору попри те, що Законом України «Про судовий збір» відповідної ставки судового збору не передбачено.

Сасевич О.М., Стасів Н.С. вказують на проблему неефективності накладення штрафу як заходу судового контролю у випадках, коли рішення не виконується відповідачем – суб'єктом владних повноважень через брак бюджетного фінансування [30, с. 31].

Схожої думки притримуються також Ляшенко Р.Д., Капинос О.В., стверджуючи про неузгодженість законодавчих механізмів

виконання судових рішень у випадку відсутності фінансового забезпечення їх виконання [31, с. 68]. Однак на нашу думку, проблема недостатності бюджетного фінансування навряд чи може бути вирішення в площині законотворчої діяльності, а має вирішуватись за рахунок пошуку шляхів збільшення доходної частини Державного бюджету України.

Серед інших проблем зазначені автори виділяють імперативний порядок призначення судового засідання щодо розгляду звіту про виконання судового рішення (суд зобов'язаний призначити розгляд у судовому засіданні за наявності відповідного клопотання позивача), а також законодавчу невизначеність щодо прийняття судом звітів про часткове виконання судових рішень [31, с. 68].

Берлач А.І., Дзісяк О.П., Сусак М.С., серед іншого, вказують на необхідність законодавчого визначення критеріїв оцінки судами здійснення дискреційних повноважень суб'єктами владних повноважень при виконанні судових рішень [32, с. 597].

Окрім того, суд за наслідками розгляду звіту згідно з чинною редакцією ст. 382-3 КАС України має повноваження накладати штраф лише на керівника відповідача – суб'єкта владних повноважень чи на членів колегіального органу. Натомість, на нашу думку, було б доцільно передбачити можливість накладення стягнення також і на інших посадових і службових осіб відповідача, зокрема в разі встановлення судом обставин, що свідчать на вини, проявів недобросовісності в діях посадової особи відповідача.

Тож, на наш погляд, подальше нормативне вдосконалення інституту судового контролю в адміністративному судочинстві має бути зумовлене вирішенням наведених вище проблем.

### **Висновки**

У межах проведеного дослідження проаналізовано основні етапи й тенденції становлення і розвитку правового інституту судового контролю в адміністративному судочинстві. За результатами дослідження визначено найбільш важливі події, що вплинули на його формування, а саме:

1) прийняття Кодексу адміністративного судочинства України (перша редакція, від 06.07.2005 року). Закріплено дві форми судового контролю за виконанням рішень: оскарження рішень, дій, бездіяльності державного виконавця, органу ДВС (ст. 181), покладення на відповідача обов'язку подати звіт про виконання судового рішення (ст. 267);

2) прийняття пілотного рішення ЄСПЛ у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» від 15.10.2009 року. Констатовано системну проблему тривалого невиконання судових рішень, зобов'язано Уряд України запровадити ефективні засоби юридичного захисту. Держава була змушена шукати шляхи подолання проблеми, у тому числі шляхом подальшого удосконалення механізмів судового контролю за виконанням рішень.

3) прийняття Закону України № 2453-VI від 07.07.2010 року «Про судоустрій і статус суддів» та Закону України № 4054-VI від 17.11.2011 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих положень адміністративного судочинства», якими було суттєво вдосконалено положення ст. 267 КАС України, а саме: розширено контрольні повноваження суду на стадії виконання рішення (повноваження застосувати передбачені ч.ч. 1-8 ст. 267 заходи судового контролю за ініціативою суду, можливість неодноразового накладення штрафу за неподання звіту, встановлення нового строку для подання звіту), деталізовано порядок і строки застосування заходів судового контролю, запроваджено нову форму судового контролю – визнання протиправними рішення, дії, бездіяльність, вчинені суб'єктом влади повноваження на виконання рішення суду (ч.ч. 9, 10 ст. 267) тощо.

4) прийняття 02.06.2016 року Законів України № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів», № 1404-VIII «Про виконавче провадження», якими було закріплено в Конституції України й Законі «Про судоустрій і статус суддів» контрольну функцію суду за виконанням судових рішень, а також у зв'язку

із запровадженням інституту приватних виконавців визначено можливість оскарження їх рішень, дій чи бездіяльності в адміністративному судочинстві.

5) прийняття Кодексу адміністративного судочинства України в новій редакції (від 15.12.2017 року). Форми судового контролю було закріплено в статтях 287, 382, 383 КАС України. Збільшено строки розгляду справ у порядку ст. 287 з десяти до двадцяти днів, встановлено скорочені процесуальні строки на апеляційне оскарження рішень у даних справах та строків розгляду апеляційної скарги, зменшено розмір штрафу, що може бути накладено судом у порядку ст. 382, усунуто проблему незгодженості строків подання до суду заяви в порядку ст. 383 та строків її направлення іншим учасникам.

6) прийняття рішення ЄСПЛ у справі «Бурмич проти України» від 12.10.2017 року. Європейський Суд констатував невиконання Україною обов'язків щодо запровадження ефективних засобів юридичного захисту з метою подолання проблеми невиконання судових рішень, відмовився розглядати справи подібного характеру.

7) схвалення Національної стратегії розв'язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація, на період до 2022 року (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.09.2020 року № 1218-р). Запровадження дієвих механізмів судового контролю було визначено одним із стратегічних напрямків подолання проблеми невиконання судових рішень.

8) прийняття Закону України № 4094-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення положень про судовий контроль за виконанням судових рішень», яким було суттєво вдосконалено інститут судового контролю в адміністративному судочинстві, зокрема: прямо закріплено три форми судового контролю; визначено можливість подання заяви про зобов'язання подати звіт як на стадії ухвалення судового рішення, так і на стадії його виконання; чітко визначено можливих ініціаторів процедури за ст.ст. 382 – 382-3, визначено категорії справ, у яких застосован-

ня судового контролю за ст.ст. 382 – 382-3 є обов'язком суду, встановлено, що витребування матеріалів справи судами апеляційної чи касаційної інстанції не перешкоджає розгляду заяви за ст. 382, встановлено можливість подання і розгляду заяви за ст. 382 до відкриття виконавчого провадження з примусового виконання рішення; врегульовано особливості застосування заходів судового контролю за ст. 382 до відповідача, яким є колегіальний орган, встановлено вимоги до звіту про виконання судового рішення, переліку додатків до нього, визначено строки його подання, передбачено повноваження суду в якості заходу судового контролю змінити порядок і спосіб виконання судового рішення за наслідками розгляду звіту, нормативно врегульовано підстави і порядок зменшення розміру штрафу або звільнення від його сплати в разі постановлення ухвали про відмову в прийнятті звіту чи його неподання, уточнено, які з ухвал суду, постановлених у межах процедур судового контролю, можуть оскаржуватись в апеляційному порядку.

За результатами дослідження встановлено перспективні напрямки подальшого вдосконалення правового регулювання судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративному судочинстві, а саме: закріплення обов'язковості застосування заходів судового контролю за зверненням заявника, усунення на нормативному рівні колізії між п. 9 ч. 3 ст. 383 КАС України та Законом України «Про судовий збір», уточнення підстав розгляду звітів про виконання судового рішення в судовому засіданні з викликом сторін, законодавче визначення меж можливого втручання судами в дискреційні повноваження суб'єктів владних повноважень при виконанні судових рішень, розширення й уточнення кола осіб, на яких можливе накладення штрафу в порядку процедур судового контролю.

### **Література**

1. Сасевич О.М. Судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративному судочинстві: дис. канд.юрид. наук: Львів, 2014, 197 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0414U002941/>

2. Ладиченко В. В., Потьомкін С. О. Правові норми як елемент правового механізму судового контролю в адміністративному судочинстві. Аналітично-порівняльне правознавство. № 1, 2026, частина 2. С. 244-251. URL: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2026.01.2.39>

3. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон Української РСР від 18 липня 1963 року № 1500-06. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1503-06/ed20040101#Text>

4. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України № 2747-IV від 06.07.2005 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/ed20050706#Text>

5. Ухвала Лохвицького районного суду Полтавської області від 29.03.2007 року у справі № 6-а-3/2007р. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/1023387>

6. Ухвала Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 10.02.2009 року у справі № 2а-14867/09/0470 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/3620632>

7. Рішення Європейського суду з прав людини від 15.10.2009 року у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України». URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_479#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_479#Text)

8. Корчевна Л.О. Щодо проблеми виконання судових рішень в Україні. Правовий вимір конституційної та кримінальної юрисдикції в Україні та світі. Третє юридичне читання : матеріали ювіл. Всеукр. наук. дистанц. конф., присвяч. 155-річчю ОНУ ім. І. І. Мечникова (10 квіт. 2020 р., м. Одеса) / ОНУ ім. І. І. Мечникова, ЕПФ; уклад.: А. В. Левенець, О. В. Нарожна; за заг. ред.: Л. О. Корчевна, О. А. Чуваков. Одеса: Фенікс, 2020. С. 80-84. URL: <https://dspace.onu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/65e537e8-ef78-47f2-bc6c-f480d059059c/content>

9. Про судоустрій і статус суддів: Закон України № 2453-VI від 07.07.2010 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2453-17/ed20100707#Text>

10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих положень адміністративного судочинства: Закон України № 4054-VI від

17.11.2011 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4054-17/ed20120617#Text>

11. Пояснювальна записка до Закону України № 4054-VI від 17.11.2011 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих положень адміністративного судочинства». URL: [https://w2.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=8736&skl=7](https://w2.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=8736&skl=7)

12. Капинос О.В. Теоретико-правові засади функціонування адміністративного судочинства в Україні: дис... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2021. 312 с.

13. Постанова Верховного Суду від 3 жовтня 2018 р. у справі № 826/18826/14 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76884200>

14. Постанова Верховного Суду від 21 червня 2018 р. у справі № 826/11347/14 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74870703>

15. Смотрич Д.В. Процесуально-правові засади виконання судових рішень в адміністративних справах: дис... доктора філософії. 081 – Право. Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2021. 242 с. URL: <https://ena.lpnu.ua/server/api/core/bitstreams/a75ee933-08d6-47c4-893e-f9831ba1fe90/content>

16. Ухвала Великої Палати Верховного Суду від 20.06.2018 року у справі № 800/592/17 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74927343>

17. Постанова Верховного Суду від 17.09.2020 року у справі № 340/962/19 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91642764>

18. Постанова Верховного Суду від від 04.03.2020 року у справі № 539/3406/17 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88027752>

19. Бортник Н.П. Адміністративне судочинство України : навч. посіб. За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О. І. Остапенка. Нац. ун-т «Львів. політехніка». Львів : Вид-во Львів. політехніки, 2016. 233 с.

20. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 р. № 1401-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#n6>

21. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19/ed20160602#n56>

22. Про виконавче провадження: Закон України від 02.06.2016 р. № 1404-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19/ed20170101#n893>

23. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 03.10.2017 року № 2147-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-19/ed20171003#Text>

24. Ладиченко В. В., Потьомкін С. О. Співвідношення та взаємозв'язок процесуальних форм судового контролю зі структурою правового механізму судового контролю. Юридичний науковий електронний журнал. № 7/2025 С. 144-148. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-7/32>

25. Про Державний бюджет України на 2018 рік: Закон України від 07.12.2017 року № 2246-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19/ed20171207#Text>

26. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України щодо вдосконалення порядку розгляду судових справ: Закон України від 15.01.2020 року № 460-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-20/ed20251031#n208>

27. Рішення Європейського суду з прав людини від 12.10.2017 року у справі «Бурмич проти України» URL: <https://rm.coe.int/attachment-1-judgment-burmych-gc-46852-13-ukr-translation-/168078eb76>

28. Про схвалення Національної стратегії розв'язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація, на період до 2022 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.09.2020 року № 1218-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1218-2020-%D1%80/ed20200930#Text>

29. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення положень про судовий контроль за виконанням судових рішень: Закон України

№ 4094-IX від 21.11.2024 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4094-20#n233>

30. Сасевич О., Стасів Н. Умови застосування штрафу до пенсійного органу за невиконання рішення суду в адміністративній справі. Адміністративне право та процес. 2023. № 3(42). С. 28-41 DOI: <https://doi.org/10.17721/2227-796X.2023.3.03>

31. Ляшенко Р.Д., Капинос О.В. Конституційне право на судовий захист та інститут судового контролю: проблеми реалізації в адміністративному судочинстві. *Juris Europensis Scientia*. Випуск 5, 2025 С. 65-69 DOI: <https://doi.org/10.32782/chern.v5.2025.12>

32. Берлач А.І., Дзісяк О.П., Сусак М.С. Судовий контроль у системі адміністративного судочинства України: теоретико-правові та прикладні аспекти. *Юридичний науковий електронний журнал*, № 1/2025, С.594-597. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-1/138>

***Gulak O.V., Yara O.S., Uliutina O.A.***  
**Formation and development of  
the institution of judicial control over  
the enforcement of court decisions in  
administrative proceedings**

The article provides the study of the history of the formation and development of the legal institution of judicial control over the enforcement of court decisions in administrative proceedings from the moment the Code of Administrative Procedure of Ukraine entered into force in 2005 to the present day. It has been established that over the past two decades judicial control has undergone a long path of development – from several legal provisions enshrined in the first version of the Code of Administrative Procedure of Ukraine, which were rarely applied by national courts, to a fully developed legal institution. At present, this institution consists of a comprehensive set of internally consistent and interrelated homogeneous legal norms within the field of administrative procedural law, the legal foundation of which is enshrined at the constitutional level in Article 129-1 of the Constitution of Ukraine. Within

the framework of the article, the main stages and trends in the development of judicial control are identified, as well as the causes and prerequisites that influenced the formation of this legal institution, including key judgments of the European Court of Human Rights in which the Court established the existence in Ukraine of a systemic problem of prolonged non-enforcement of court decisions. The paper highlights and analyzes the specific features, advantages, and shortcomings of the legal regulation of judicial control at particular historical stages of its development and points out the methods used by the legislator to overcome them. Based on the results of the conducted research, a list of currently relevant problems in the law-enforcement practice of judicial control procedures has been outlined, namely: establishing the mandatory application of judicial control measures upon the applicant's request; eliminating at the regulatory level the conflict between paragraph 9 of part 3 of Article 383 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine and the Law of Ukraine "On Court Fees"; clarifying the grounds for considering reports on the execution of court decisions in a court hearing with the summoning of the parties; legislative determination of the limits of possible judicial intervention in the discretionary powers of public authorities during the execution of court decisions; and expanding and clarifying the range of persons on whom fines may be imposed within the framework of judicial control procedures. The research methods were selected taking into account the purpose and objectives of the study. In particular, historical-legal, comparative-legal, systemic-structural, dialectical, and formal-logical methods were used. The materials of the study may be useful both for further theoretical research and development of the institution of judicial control over the enforcement of court decisions in administrative proceedings and for the further search for ways to improve judicial control procedures.

**Key words:** judicial control, legal institute, the formation of judicial control, enforcement of court decisions, administrative proceedings.