

DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-10>

**Волкова Юлія**

докторка юридичних наук, професорка

## **СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ВІД ТЕОРІЇ ДО ПРАКТИКИ**

**Анотація.** Досліджено теоретичні засади судового контролю, питання законодавчого закріплення та проведено аналіз судової практики про застосування процесуальних норм по встановленню судового контролю в адміністративному судочинстві. Вказано, що одну з провідних ролей у діяльності демократичної, правової держави займає судовий контроль, який є засобом стимулювання та стримування органів державної влади, володіє комплексом нормативно визначених заходів та справляє потужний вплив на відповідних суб'єктів.

Констатовано, що оскільки Україна є державою пострадянського простору, яка свого часу не мала змоги сформувати глибоку національну традицію судового контролю і досі перебуває у пошуку власного шляху в цій царині, інтеграційні процеси, які відбуваються в Україні зумовлюють необхідність становлення та удосконалення судового контролю, який у світлі проведення судової реформ в нашій державі набуває особливого значення, як у нормативному, так і у науковому аспекті.

Зроблено висновок, що судовий контроль покликаний забезпечити виконання прийнятого в адміністративній справі рішення. Оскільки виконання рішення є і центральною метою усього процесу, існування чітко визначених нормативно засобів, за допомогою яких можна стимулювати орган державної влади виконати судові рішення, є основною умовою існування судової системи в Україні; судовий контроль в адміністративному

судочинстві є достатньо дієвим інструментом забезпеченням виконання рішення суду у випадку застосування його самим судом. Накладання штрафу на відповідача та можливість притягнення його до додаткової відповідальності по адміністративній справі, в якій застосовується судовий контроль підвищує рівень його зацікавленості у повноцінному виконанні судового рішення в добровільному порядку; інститут судового контролю в адміністративному судочинстві є важливим елементом системи державних гарантій дотримання законності всіма учасниками суспільних відносин, а основне, органами державної влади; враховуючи триваючу судову реформу, яка спрямована на ефективність судового захисту та проблемні питання правозастосування норм, що регулюють судовий контроль за виконанням судових рішень, вважаємо, що адміністративні суди повинні більш дієво використовувати процесуальні засоби судового контролю, надані законодавцем.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, судовий контроль, захист прав і свобод, судовий порядок захисту, правосуддя, учасники судового процесу.

### **Вступ**

Одну з провідних ролей у діяльності демократичної, правової держави займає судовий контроль, який є засобом стимулювання та стримування органів державної влади, володіє комплексом нормативно визначених заходів та справляє потужний вплив на відповідних суб'єктів.

Частина 1 ст. 55 Конституції України закріплює, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом. За визначенням Конституційного Суду України, це положення треба розуміти так, що кожному гарантується захист прав і свобод у судовому порядку. Суд не може відмовити у правосудді,

якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх права і свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод (Рішення № 9-зп від 25 грудня 1997 року).

Разом з тим згідно з ч. 2 ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Конституційний Суд розтлумачив, що зазначене конституційне право стосується будь-яких рішень, дій чи бездіяльності всіх суб'єктів владних повноважень (рішення № 19-рп/2011 від 14 грудня 2011 року). Крім того у Рішенні від 25 листопада 1997 року № 6-зп Конституційним Судом України сформульовано правову позицію, за якою удосконалення законодавства в контексті ст. 55 Конституції України має бути поступовою тенденцією, спрямованою на розширення судового захисту прав і свобод людини, зокрема судового контролю за правомірністю і обґрунтованістю рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень (п. 2 мотивувальної частини Рішення). Зокрема вказана правова позиція кореспондується з положеннями ст. 13 Європейської конвенції про права людини щодо ефективного засобу правового захисту від порушень, вчинених особами, які здійснюють свої офіційні повноваження.

Варто підкреслити, що оскільки Україна є державою пострадянського простору, яка свого часу не мала змоги сформувати глибоку національну традицію судового контролю і досі перебуває у пошуку власного шляху в цій царині, інтеграційні процеси, які відбуваються в Україні зумовлюють необхідність становлення та удосконалення судового контролю, який у світлі проведення судової реформи в нашій державі набуває особливого значення, як у нормативному, так і у науковому аспекті.

### **1. Теоретичні засади дослідження судового контролю**

В Основному Законі встановлено, що Україна є правовою державою (ст. 1); в Україні визнається і діє принцип верховенства права (ч. 1 ст. 8). Враховуючи зміст ст. 8 Конституції України, верховенство права слід розуміти, зокрема, як механізм забезпечення контролю над використанням влади державою та захисту людини від свавільних дій державної влади (абз. 3 п. 3.1 рішення Конституційного Суду України від 23 січня 2020 року № 1-р/2020).

Передумовою для реального захисту прав та інтересів учасників судового процесу з моменту прийняття судового рішення виступає розвиток інституту судового контролю на законодавчому рівні, оскільки прийняте за наслідком судового процесу рішення має бути негайно реалізоване з метою відновлення порушеного права сторони.

Конституція України встановлює, що судові рішення є обов'язковим до виконання. Держава забезпечує виконання судового рішення у визначеному законом порядку. Проголошені принципи обов'язковості судових рішень передбачені зокрема статтею 124 Конституції. Разом з тим згідно ч. 2 ст. 14 Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС України) судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їх об'єднаннями на всій території України. Невиконання судового рішення тягне за собою відповідальність, встановлену законом (ч. 3 ст. 14 КАС України). Крім того принцип обов'язковості судового рішення закріплений й у ч. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950.

Як наголошує ЄСПЛ: «Право на звернення до суду було б ілюзорним, якби національна правова система Договірної

Сторони дозволяла, щоб остаточне, обов'язкове для виконання судове рішення залишалось невиконаним на шкоду одній зі сторін. Важко уявити ситуацію, щоб пункт 1 статті 6 докладно описував процедурні гарантії, що надаються сторонам цивільного судового процесу – у провадженні, що є справедливим, відкритим і оперативним, – і не передбачав при цьому гарантій виконання судових рішень; тлумачення статті 6 як такої, що стосується виключно права на звернення до суду і проведення судового розгляду, могло б призвести до ситуацій, несумісних із принципом верховенства права, що його Договірні Сторони зобов'язалися дотримуватися, коли вони ратифікували Конвенцію. Отже, виконання рішення, винесеного будь-яким судом, має розглядатись як невід'ємна частина «судового процесу» для цілей статті 6 Конвенції (Рішення у справі «Горнсбі проти Греції» (*Hornsby v. Greece*) від 19.03.1997 заява № 18357/91, п. 40).

Забезпечення дотримання законності виступає однією із головних функцій та завдань держави в процесі регулювання суспільних відносин, які, незалежно від їх суб'єктного складу, сфери реалізації та будь-яких інших умов, повинні реалізовуватися у спосіб, який би щонайбільше відповідав потребам та інтересам всіх учасників. Утім, нерідко виникає ситуація, коли органи державної влади утискають, порушують, в неповній мірі реалізують права та законні інтереси осіб, що дає підстави останнім позиватися до суду для захисту своїх прав.

Відповідно здатність суду не лише винести рішення щодо поновлення порушених прав, але й контролювати сам процес такого поновлення, тобто процес виконання судового рішення є особливістю судового захисту. Така можливість отримала теоретичне обґрунтування та законодавче закріплення у функції судового контролю.

Доцільно підкреслити, що у національному законодавстві на жаль відсутнє легальне визначення поняття «судовий контроль». Свого часу професор В.Б. Авер'янов, вивчаючи поняття судового контролю наголошував, що «судовий контроль – це комплексне правове явище, яке відображає як основні риси судової влади, так і ознаки юрисдикційної діяльності органів держави» [1, с. 22]. Таким чином тлумачення судового контролю сформульоване вченим, як комплексного явища, є фактично широким підходом до розуміння суті «судового контролю» в цілому.

Разом з тим окремі дослідники вказують, що «судовий контроль – це самостійна правова форма здійснення судової влади, а основними є встановлення факту: чи є законною дія (бездіяльність) або акт відповідного органу, посадової особи» [2, с. 128]; «судовий контроль – це вид державного контролю, який здійснюється у сфері функціонування судової влади з віднесених до її компетенції питань» [3, с. 122].

Отже, судовий контроль – це багатогранне правове явище, що втілює головні риси судової влади і ознаки юрисдикційної діяльності органів публічної адміністрації. Кожна зі гілок влади в демократичній державі має відповідні функціональні та цільові напрями, а також специфічні форми діяльності. Судова влада набуває такої форми діяльності як правосуддя, що включає розгляд і вирішення на засадах діючого законодавства публічно-правових спорів, де сторонами виступають громадяни, їх об'єднання, юридичні особи, суб'єкти владних повноважень тощо. В демократичному суспільстві ключовою суспільною функцією судової влади виступає забезпечення панування права під час вирішення різноманітних юридичних конфліктів.

Окремі вчені підкреслюють, що судовий контроль виступає як специфічний вид контролю, особливість якого визначається тим, що його здійснюють не систематично, не повсякденно,

як, приміром, контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів або прокурорський нагляд, а одноразово під час розв'язання юридичних спорів у судовому порядку. З боку адміністративних судів судовий контроль розглядають через ступінь втручання суду в діяльність відповідного органу (безпосередня й опосередкована форми втручання) [4, с. 422].

Вбачається, що варто розмежовувати судовий контроль судів загальної юрисдикції та судовий контроль адміністративних судів. Зокрема останній може відбуватися не лише як власне контроль, а і як нагляд, тобто мати систематичний характер.

У свою чергу судовий контроль судів загальної юрисдикції за своєю сутністю є специфічним повноваженням судів в сфері нагляду за виконанням винесеного ними рішення на підставі розгляду справи в судовому порядку. Функція судового контролю – є процесуальною функцією, оскільки підставою для контролю може бути виключно винесене судом рішення, що само по собі є процесуальною дією. Тому судовий контроль закріплюється саме в процесуальному законодавстві і не є обов'язковим напрямом діяльності судів.

Сутність судового контролю виявляється в тому, що суд використовує свої повноваження щоразу, коли державний орган реалізовує незаконну, недоцільну або несправедливу дію або приймає аналогічне рішення (акт). Ці ознаки не мають чіткої дефініції, і їх широке тлумачення у справах, по яких уже винесено рішення, у значній мірі сприяє підвищеній ролі судового контролю в правовому захисті громадян [1, с. 223].

Отже, проведений аналіз юридичної літератури та наукових підходів щодо розуміння сутності судового контролю дає підстави дійти висновку, що судовий контроль – це діяльність органів судової влади (окрім Конституційного Суду України) у формі власної ініціативи або в якості реакції на подання

---

суб'єкта звернення до суду щодо перевірки законності дій і рішень органів державної влади (в тому числі і судової гілки влади).

Варто розмежовувати судовий контроль судів загальної юрисдикції та судовий контроль адміністративних судів. Так, судовий контроль судів загальної юрисдикції (окрім адміністративних) – це діяльність судів в сфері нагляду за дотриманням галузевого законодавства, що здійснюється у формі реакції судів у процесі провадження. Судовий контроль адміністративних судів – це діяльність судових інстанцій в сфері контролю законності рішень і дій суб'єктів владних повноважень.

Судовий контроль за виконанням рішень в судах загальної юрисдикції (окрім адміністративних) – це процесуальна функція судів в сфері нагляду за виконанням винесеного ними рішення на підставі розгляду справи в судовому порядку. Судовий контроль за виконанням рішень в адміністративних судів – це повноваження адміністративного суду щодо накладення зобов'язань на суб'єктів владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення.

Таким чином можемо дійти висновку, що як в якості самостійної функції органів судової гілки влади, так і в якості їх процесуальної функції, судовий контроль виступає виключно в межах судового процесу і, як правило, вже за результатами винесення рішення з відповідними відмінностями, що накладається різницею юрисдикцій його застосування.

У вітчизняній доктрині судовий контроль розуміють як: 1) особливу форму здійснення правосуддя; 2) функцію судової влади; 3) особливий вид контролю у судовій гілці влади.

Ключовою метою судового контролю в адміністративному судочинстві є перевірка та встановлення факту дотримання



органом публічної адміністрації покладених на нього повноважень, прийняття правомірного рішення або акта.

Основним важелем судового контролю є обмеження суду самостійно провести контрольні заходи до суб'єкта спірних правовідносин. Такого права набувають виключно визначені законодавством суб'єкти звернення, тобто фізичні та юридичні особи або органи публічної адміністрації.

Контроль за якістю законів, що здійснюється судами вченими поділяється на: прямий, який передбачає можливість визнання судами актів законодавства протиправними або нечинними та опосередкований [5]. Щодо опосередкованого судового контролю за якістю законів, то ЄСПЛ неодноразово зазначав, що формулювання законів не завжди чіткі, тому їх тлумачення і застосування залежить від практики. Роль розгляду справ у судах полягає саме в тому, щоб позбутися таких інтерпретаційних сумнівів з урахуванням змін у повсякденній практиці (п. 65 Рішення у справі «Веренцов проти України» (заява № 20372/11)).

Згідно КАС України прямий судовий контроль здійснюється адміністративними судами шляхом розгляду адміністративних справ щодо:

- законності (крім конституційності) постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України (крім рішень Кабінету Міністрів України, визначених частиною першою статті 266 КАС України), постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим (п. 1 ч. 2 ст. 264 КАС України);
- законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень.

(п. 2 ч. 1 ст. 264 КАС України). Нормативно-правовий акт втрачає чинність повністю або в окремій його частині з моменту набрання законної сили відповідним рішенням суду (ч. 2 ст. 265 КАС України).

Доцільно підкреслити, що оскільки першочерговою задачею судової гілки влади є захист прав та свобод людини та громадянина, результативний і безпристрасний розгляд справи, прийняття законного судового рішення та забезпечення його виконання, здійснення судового контролю за виконанням судових рішень є конституційною гарантією захисту суб'єктивних прав, свобод, інтересів. Так, ст. 129<sup>1</sup> Конституції України передбачено, що контроль за виконанням судового рішення здійснює суд. Судовий контроль може бути встановлений адміністративним судом будь-якої інстанції, за умови, що судові рішення, щодо якого встановлюється контроль виконання, набрало законної сили або його належить виконати негайно (ст. ст. 255, 256, 324, 325, 359, 372 КАС України).

На сучасному етапі в нашій державі існує проблема невиконання судових рішень прийнятих адміністративними судами за наслідками розгляду справи. Саме тому судовий контроль за виконанням рішень у адміністративному судочинстві займає вирішальне значення, оскільки суб'єкт владних повноважень виступає однією із сторін публічного правового спору. Тому, як слушно вказують окремі вчені, «у спорах з органами державної влади з метою захисту та відновлення порушених прав та інтересів фізичних і юридичних осіб необхідно виробити дієвий механізм судового контролю за виконанням прийнятих судом рішень» [5].

Деякі автори, розглядаючи поняття та правову природу судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах, вказують, що «контроль за виконанням рішень суду можна визначити як самостійний специфічний правовий

інститут, який характеризується відокремленою системою правових норм, які регулюють суспільні відносини, що виникають щодо контролю за виконанням судового рішення, та визначають учасників такого контролю, повноваження органів державної влади, права і обов'язки фізичних та юридичних осіб, процедуру (форму, строки, порядок) та відповідальність за невиконання розпоряджень суду, спрямованих на здійснення судового контролю» [6, с. 235]; та підкреслюють, що «судовий контроль за виконанням судових рішень є складовою єдиного процесу захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, який відбувається у рамках однієї справи, незалежно від того, в якій сфері – публічній чи приватній, виникли спірні правовідносини» [7, с. 15].

Таким чином, аналіз наукових джерел свідчить, що судовий контроль за виконанням рішень у юридичній літературі тлумачать як окремий інститут, функцією якого є регулювання суспільних відносин у сфері контролю з метою захисту прав та законних інтересів людини та громадянина, і, насамперед, з метою швидкого виконання судового рішення.

## **2. Питання законодавчого закріплення та аналіз судової практики про застосування процесуальних норм по встановленню судового контролю в адміністративному судочинстві**

Конституційний обов'язок судів – контроль за виконанням судового рішення (ст. 129<sup>1</sup> Конституції України) – практично втілений у повноваженнях адміністративного суду встановлювати судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах, відповідно до приписів ст. 382 КАС України [8, с. 2110–2111]. Так, Верховний Суд у постанові від 22 серпня 2019 року, справа № 826/7472/18, переглядаючи

адміністративну справу за касаційної скаргю, зокрема, звернув увагу на таке: відповідно до ст. 1291 Конституції України судові рішення є обов'язковим до виконання. Держава забезпечує виконання судового рішення у визначеному законом порядку. Контроль за виконанням судового рішення здійснює суд.

Відповідно до ст. 382 КАС України адміністративний суд, який ухвалив судові рішення в адміністративній справі, може зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судові рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення.

Зважаючи на обставини справи та запобігаючи затримці із захистом прав позивача, суд вважає за необхідне вжити заходи судового контролю за виконанням постанови та встановити строк для надання звіту.

Верховний Суд вказав, що відповідно до ч. 2 ст. 382 КАС України за наслідками розгляду звіту про виконання рішення суду або в разі неподання такого звіту суддя своєю ухвалою може накласти на керівника відповідача, відповідального за виконання рішення, штраф у сумі від двадцяти до сорока розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

Законодавець фактично наділив суд повноваженнями контролю за виконанням того, що для суб'єкта владних повноважень передбачив у своєму рішенні адміністративний суд. Правовою підставою для зобов'язання відповідача подати звіт про виконання судового рішення є наявність об'єктивних підтверджених належними і допустимими доказами підстав вважати, що за відсутності такого заходу судового контролю рішення суду залишиться невиконаним або для його виконання доведеться докласти значних зусиль [9].

У цьому аспекті доцільно навести правову позицію Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від

04.03.2020 у справі № 539/3406/17, а саме: правовою підставою для зобов'язання відповідача подати звіт про виконання судового рішення є наявність об'єктивних підтверджених належними і допустимими доказами підстав вважати, що за відсутності такого заходу судового контролю рішення суду залишиться невиконаним або для його виконання доведеться докласти значних зусиль. При цьому, суд, встановлюючи строк для подання звіту, повинен враховувати особливості покладених обов'язків згідно із судовим рішенням та можливості суб'єкта владних повноважень їх виконати.

Зокрема КАС України передбачено три види судового контролю за виконанням судових рішень:

- подання до адміністративного суду звіту про виконання судового рішення (ч.ч. 1, 2 ст. 382 КАС України);
- штраф (ч.ч. 2–7 ст. 382 КАС України);
- провадження у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності органу державної виконавчої служби, приватного виконавця, відповідно до приписів ст. 287 КАС України (ч. 8 ст. 382 КАС України).

Зміст судового контролю за виконанням судових рішень полягає у вчиненні адміністративним судом, який ухвалив судові рішення в адміністративній справі, таких заходів (ч.ч. 1, 2, 8 ст. 382 КАС України):

- зобов'язання суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення;
- накладення на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання рішення, штрафу в сумі від двадцяти до сорока розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

- судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах у порядку, встановленому ст. 287 КАС України.

Отже, щодо судового контролю з боку судів адміністративної юрисдикції, слід звернути увагу на специфіку суб'єктів щодо яких суд застосовує такий контроль. Мова йде про органи публічної адміністрації, які виступають відповідачами в адміністративній справі. У випадку винесення рішення не на користь таких суб'єктів суд може застосувати інструмент судового контролю, що з точки зору теорії розглядається як зобов'язання одним органом державної влади (якою за своєю сутністю є судова інстанція) інший орган владних повноважень вчинити певні дії щодо третьої сторони. Утім варто підкреслити, що судовий контроль не слід розглядати як втручання органом судової гілки влади в діяльність державного органу іншої гілки влади (частіше за все виконавчої).

Так, частиною 1 ст. 383 КАС України передбачено, що особа-позивач, на користь якої ухвалено рішення суду, має право подати до суду першої інстанції заяву про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень – відповідачем на виконання такого рішення суду, або порушення прав позивача, підтверджених таким рішенням суду.

Таку заяву, може бути подано протягом десяти днів з дня, коли позивач дізнався або повинен був дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів, але не пізніше дня завершення строку пред'явлення до виконання виконавчого листа, виданого за відповідним рішенням суду (ч. 4 ст. 383 КАС України). За відсутності обставин протиправності відповідних рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень – відповідача та порушення ним прав, свобод, інтересів особи-позивача, суд

залишає заяву без задоволення. За наявності підстав для задоволення заяви суд постановляє ухвалу в порядку, передбаченому ст. 249 КАС України (ч. 6 ст. 383 КАС України).

Справа в тому, що судовий контроль запроваджується щодо того обсягу дій, які вже визначені в якості обов'язкових для вчинення органом владних повноважень в судовому рішенні. Тому судовий контроль не передбачає втручання в діяльність іншого органу, а є додатковим засобом правового тиску з метою відновлення законності, а також порушених прав сторін суспільних відносин за участі суб'єкта владних повноважень. І хоча цілком логічно уявити, що дії суду будуть носити імперативний (зобов'язальний характер), але природа такого обов'язку витікає з судового рішення, яке само по собі вже є обов'язковим до виконання згідно Конституції України.

Що стосується законодавчого закріплення судового контролю в процесі здійснення адміністративного судочинства, то слід звернутися до норми ст. 382 КАС України. Так, відповідно до ч.ч. 1, 2 ст. 382 КАС України суд, який ухвалив судові рішення в адміністративній справі, може зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судові рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення. За наслідками розгляду звіту суб'єкта владних повноважень про виконання рішення суду або в разі неподання такого звіту суддя своєю ухвалою може встановити новий строк подання звіту, накласти на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання рішення, штраф у сумі від двадцяти до сорока розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

У постанові Верховного Суду від 31 жовтня 2018 року у справі № 704/1547/17 вказано, що за наслідками розгляду звіту суб'єкта владних повноважень про виконання рішення суду

---

або в разі неподання такого звіту суддя своєю ухвалою може встановити новий строк подання звіту, накласти на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання рішення, штраф у сумі від двадцяти до сорока розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

Оскільки Конституційний Суд України у Рішенні від 30.06.2009 року № 16-рп/2009 зазначив, що метою судового контролю є своєчасне забезпечення захисту та охорони прав і свобод людини і громадянина, та наголосив, що виконання всіма суб'єктами правовідносин приписів, викладених у рішеннях суду, які набрали законної сили, утворює авторитет держави як правової (абз. 1 пп. 3.2 п. 3, абз. 2 п. 4 мотивувальної частини), тобто, судом можуть бути вжиті заходи реагування судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах у формі встановлення нового строку для подачі звіту та накладення штрафу на особу відповідальну за виконання рішення суду.

Згідно з постановою Верховного Суду від 26.11.2020 у справі № 361/2109/17, специфіка застосування штрафної санкції полягає в тому, що вона накладається на керівника суб'єкта владних повноважень, який є відповідальним за діяльність державного органу, який він очолює та яким не забезпечено виконання судового рішення у встановлений строк. Зазначені правові норми КАС України мають на меті забезпечення належного виконання судового рішення. Підставами їх застосування є саме невиконання судового рішення, ухваленого на користь особи-позивача та обставини, пов'язані з невиконанням судового рішення в цій справі.

За своєю правовою природою накладення судом штрафу за невиконання рішення суду є заходом процесуального примусу, передбаченого статтею 144 КАС України, з метою спонукання



відповідних осіб до добросовісного виконання процесуальних обов'язків, зокрема, в частині накладеного судом обов'язку щодо подання звіту про виконання рішення суду, що обумовлено обов'язковістю виконання судового рішення як важливої складової права особи на справедливий суд, що гарантоване статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, та однією з основних засад судочинства, визначених статтею 1291 Конституції України, статтями 14 та 370 КАС України.

Також відповідно до постанови Верховного Суду від 23.04.2020 у справі № 560/523/19 посилення судового контролю за виконанням судових рішень та наділення суду з цією метою правом накладати штрафні санкції визнається заходом для забезпечення конституційного права громадян на судовий захист. Специфіка застосування штрафної санкції, полягає в тому, що вона накладається на керівника суб'єкта владних повноважень, яким не забезпечено виконання судового рішення та який є відповідальним за діяльність державного органу, який він очолює. Накладення на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання постанови, штрафу є мірою покарання, а тому можливість суду накласти такий штраф може бути реалізована лише за умови встановлення судом обставин, які свідчать про умисне невиконання рішення суду, недобросовісність у діях суб'єкта владних повноважень, які свідчать про ухилення останнього від виконання рішення суду.

Утім доцільно вказати, що правозастосовна практика не завжди однорідна у вирішенні досліджуваного питання. Так, у постанові Верховного Суду від 31 жовтня 2018 року у справі № 704/1547/17 суд вказав, що, розглядаючи клопотання позивача про накладення на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання рішення суду, штрафу та зобов'язання відповідача з моменту набрання ухвалою суду

законної сили подати до суду звіт про виконання судового рішення, судом апеляційної інстанції у цій справі вказані норми КАС України залишені поза увагою, натомість фактично розглянуто питання щодо можливості ухвалення додаткового судового рішення у справі, а також вжиття заходів процесуального примусу, які є процесуальними діями, що вчиняються судом у визначених КАС України випадках з метою спонукання відповідних осіб до виконання встановлених в суді правил, добросовісного виконання процесуальних обов'язків, припинення зловживання правами та запобігання створенню протиправних перешкод у здійсненні судочинства, і жодним чином не регулюють питання судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах.

Крім того, як зазначено у постанові Верховного Суду від 04 березня 2020 року у справі № 539/3406/17 з аналізу зазначених норм законодавства слідує, що КАС України регламентовано право суду застосовувати інститут судового контролю шляхом зобов'язання відповідача подати звіт про виконання рішення суду, визнання протиправними рішень, дій. Для застосування наведених процесуальних заходів мають бути наявні відповідні правові умови. Зокрема у цій справі суд апеляційної інстанції, дійшов помилкового висновку про те, що стаття 382 КАС України регулює порядок застосування судового контролю таким чином, що процесуальна можливість зобов'язання подати звіт існує у суду тільки та виключно на стадії прийняття судового рішення, яким спір вирішується по суті заявлених позовних вимог. Тоді як законодавець у зазначеній нормі процесуального кодексу фактично наділив суд повноваженнями контролю за виконанням того, що для суб'єкта владних повноважень передбачив у своєму рішенні адміністративний суд. Такий контроль здійснюється саме після прийняття судового рішення.

У свою чергу, правовою підставою для зобов'язання відповідача подати звіт про виконання судового рішення є наявність об'єктивних підтверджених належними і допустимими доказами підстав вважати, що за відсутності такого заходу судового контролю рішення суду залишиться невиконаним або для його виконання доведеться докласти значних зусиль. При цьому, суд, встановлюючи строк для подання звіту, повинен враховувати особливості покладених обов'язків згідно із судовим рішенням та можливості суб'єкта владних повноважень їх виконати.

У постанові Верховного Суду від 23 грудня 2020 року у справі № 704/1167/19 суд вказав, що судовий контроль за виконанням судових рішень здійснюється судом шляхом зобов'язання надати звіт про виконання судового рішення, розгляду поданого звіту про виконання судового рішення, а в разі неподання такого звіту – встановленням нового строку для подання звіту та накладенням штрафу. При цьому, зобов'язання суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення, є правом суду, а не його обов'язком, на чому наголошено у постанові Верховного Суду від 25 липня 2018 року (справа № 823/1265/16; адміністративне провадження № К/9901/16261/18).

Як слушно вказують автори підручника «Адміністративний процес України: теорія, практика», кожен із видів судового контролю здійснюється за власною спеціальною, передбаченою нормою КАС України. Зокрема звіт про виконання судового рішення і штраф, на відміну від провадження у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності органу державної виконавчої служби, приватного виконавця (ст. 287 КАС України), – види судового контролю за виконанням судових рішень, які завжди застосовуються за результатами розгляду і вирішення

---

адміністративної справи; вони не є самостійними процесуальними інструментами контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах і не потребують ініціювання нового адміністративного процесу. Поза розглядом і вирішенням адміністративної справи, звіт і штраф самостійно не застосовуються. Натомість провадження у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності органу державної виконавчої служби, приватного виконавця, яке здійснюється за правилами ст. 287 КАС України, передбачає подання адміністративного позову зацікавленою особою до адміністративного суду, відкриття і здійснення нового провадження [8, с. 2111].

Так, Верховний Суд у постанові від 20 лютого 2019 року у справі № 806/2143/15 (адміністративне провадження № К/9901/5159/18) звертав увагу, що статті 382 і 383 КАС України мають на меті забезпечення належного виконання судового рішення. Підставами їх застосування є саме невиконання судового рішення, ухваленого на користь особи-позивача та обставин, що свідчать про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, пов'язаних з невиконанням судового рішення в цій справі.

Верховний Суд у своєму рішенні послався на практику ЄСПЛ, як-то у пункті 18 рішення від 12 травня 2011 року у справі «Ліпісвіцька проти України» (заява № 11944/05) звернув увагу й на те, що судове та виконавче провадження є першою та другою стадіями у загальному провадженні (пункт 197 рішення у праві «Скордіно проти Італії» (*Scordino v. Italy*), № 36813/97). Таким чином, виконання рішення не відокремлюється від судового розгляду і провадження повинно розглядатися загалом (пункти 24–27 рішення від 13 червня 2006 року у справі «Сіка проти Словаччини» (*Sika v. Slovakia*), № 2132/02). У пункті 25 рішення від 22 лютого 2005 року у справі «Шаренок проти України» (заява

№ 35087/02) ЄСПЛ зазначив, що право на судовий захист було б ілюзорним, якби правова система держави дозволяла, щоб остаточно, обов'язкове для виконання судове рішення залишалося невиконаним на шкоду однієї зі сторін. Отже, виконання судового рішення має розглядатися як невід'ємна частина «судового процесу» для цілей статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 року (п. 34 рішення у справі «Бурдов проти Росії», заява № 589498/0) [10].

Таким чином Верховний Суд підкреслив, що правовою підставою для зобов'язання відповідача подати звіт про виконання судового рішення є наявність об'єктивних підтверджених належними і допустимими доказами підстав вважати, що за відсутності такого заходу судового контролю рішення суду залишиться невиконаним або для його виконання доведеться докласти значних зусиль. При цьому, суд, встановлюючи строк для подання звіту, повинен враховувати особливості покладених обов'язків згідно із судовим рішенням та можливості суб'єкта владних повноважень їх виконати. Аналогічну правову позицію можна знайти у постановках Верховного Суду від 27 лютого 2020 року у справі № 0640/3719/18 та від 11 червня 2020 року у справі № 640/13988/19.

Наявність у КАС України спеціальних норм, спрямованих на забезпечення належного виконання судового рішення, унеможливає застосування загального судового порядку захисту прав та інтересів стягувача шляхом подання позову. Судовий контроль за виконанням судового рішення здійснюється у порядку, передбаченому КАС України, який не передбачає можливості подання окремого позову, предметом якого є спонукання відповідача до виконання судового рішення.

Взагалі, що стосується судового контролю за ініціативою адміністративного суду, то тут доцільно акцентувати увагу на

---

низці особливостей його здійснення. Зокрема виходячи з принципу офіційності, суд, який постановив судове рішення в адміністративній справі, у тому ж кількісному і персональному складі (якщо це можливо), має право зобов'язати суб'єкта владних повноважень (у тому ж самому судовому рішенні (у резолютивній частині) або в письмовій ухвалі), який програв справу і на якого покладено певні обов'язки, подати (у встановлений судом строк) звіт про виконання судового рішення. При цьому КАС України не містить вимог до звіту про виконання рішення, але цілком логічно, що такий звіт повинен бути виконаний у письмовій формі та містити обставини та докази виконання рішення або його невиконання з обґрунтуванням причин. За результатами розгляду звіту або в разі його ненадходження у визначений термін суд може винести окрему ухвалу (ст. 249 КАС України).

Адміністративний суд, встановлюючи строк для подання звіту, повинен враховувати особливості покладених обов'язків згідно із судовим рішенням, можливості суб'єкта владних повноважень їх виконати та обґрунтованих доводів та доказів, що підтверджують необхідність застосування процесуального інституту судового контролю за виконанням судового рішення. Підтвердження наведеного можна знайти в правовій позиції Верховного Суду сформованій в ухвалі від 04.10.2019 у справі № 826/6528/18.

Щодо контролю за ініціативою заінтересованих осіб, то фактично такий контроль здійснюється у порядку окремого позовного провадження за правилами КАС України та здійснюється внаслідок звернення до адміністративного суду з новим адміністративним позовом заінтересованої особи і його предметом є лише діяльність державної виконавчої служби, але не суб'єкта владних повноважень, який не виконує судове рішення в адміністративній справі. Таким чином відповідач фактично

уникає можливої відповідальності за невиконання або несвочасне виконання судового рішення, оскільки відповідачем у випадку звернення особи до суду із заявою про оскарження дій чи бездітності при виконанні судового рішення буде орган виконавчої служби або конкретний державний виконавець.

У разі ж застосування судового контролю безпосередньо судом, КАС України встановлює можливість накладання прямих штрафних санкцій на відповідача по адміністративній справі, в межах якої такий контроль здійснюється.

Сплата штрафу не звільняє від обов'язку виконати рішення суду і подати звіт про його виконання. Повторне невиконання цього обов'язку тягне за собою застосування наслідків, установлених ч.ч. 1 і 2 ст. 382 КАС України, але розмір нового штрафу при цьому збільшується на суму штрафу, який було або мало бути сплачено за попередньою ухвалою (ч. 7 ст. 382 КАС України).

Прикладом наведеного може бути ухвала Донецького окружного адміністративного суду від 02 квітня 2019 року, справа № 805/1141/18-а. Такий підхід можна знайти й в ухвалі Одеського окружного адміністративного суду від 02.09.2019 у справі № 815/2640/18.

Проведений аналіз свідчить про наявність певної невизначеності щодо того в який спосіб відбувається розгляд звіту. Саме тому при застосуванні судом контролю за власною ініціативою розгляд звіту повинен відбуватися в межах цього ж провадження але забезпечуватися шляхом зупинення адміністративного провадження на період виконання вже винесеного рішення, а після настання строку для розгляду звіту та його розгляду і оцінці повноти виконання або обставин невиконання судового рішення – судом виноситься відповідна ухвала про остаточне виконання рішення в адміністративній справі та

---

відновлення порушених прав або постанова про притягнення до відповідальності винних у невиконанні рішення суду осіб та накладання штрафних санкцій.

### **Висновки**

Підсумовуючи наведене, можна дійти висновку, що:

- судовий контроль покликаний забезпечити виконання прийнятого в адміністративній справі рішення. Оскільки виконання рішення є основною метою усього процесу, існування чітко визначених нормативно засобів, за допомогою яких можна стимулювати орган державної влади виконати судові рішення, є основною умовою існування судової системи в Україні;
- судовий контроль в адміністративному судочинстві є достатньо дієвим інструментом забезпеченням виконання рішення суду у випадку застосування його самим судом. Накладання штрафу на відповідача та можливість притягнення його до додаткової відповідальності по адміністративній справі, в якій застосовується судовий контроль, підвищує рівень зацікавленості відповідача у повноцінному виконанні судового рішення в добровільному порядку;
- інститут судового контролю в адміністративному судочинстві є важливим елементом системи державних гарантій дотримання законності всіма учасниками суспільних відносин, а основне, органами публічної адміністрації;
- враховуючи триваючу судову реформу, яка спрямована на ефективність судового захисту та проблемні питання правозастосування норм, що регулюють судовий контроль за виконанням судових рішень, вважаємо, що



адміністративні суди мають більш дієво використовувати процесуальні засоби судового контролю, надані законодавцем.

### **Література:**

1. Авер'янов В.Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ, 2003. 384 с.
2. Кайдашев Р.П. Сутність судового контролю в адміністративному процесі України. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ : збірник наукових праць. Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпропетровськ, 2015. № 3 (77). С. 128.
3. Сушко А.П. Місце судового контролю в правовій державі. Бюлетень Міністерства юстиції України: офіційне видання. Міністерство юстиції України. Київ, 2007. № 6. С. 122.
4. Битяк Ю.П. Адміністративне право України: підручник. К. : Юрінком Інтер, 2005. 422 с.
5. Умови функціонування третьої (судової) гілки влади 2021 Universitätsverlag Göttingen. URL: <https://doi.org/10.17875/gup2021-1785>
6. Сасевич О.М. Поняття та права природа судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративному судочинстві. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юрид. науки. 2014. Вип. 1. Т. 2. С. 235–239.
7. Хотинська О.З. Обов'язковість судових рішень як конституційна засада судочинства України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Академія адвокатури України. Київ, 2006. 20 с.
8. Смокович М.І., Бевзенко В.М. Адміністративний процес України: теорія, практика : підручник. Заг. ред. д. ю. н., проф. Бевзенка В.М. Пер. з нім. і адап. Рижкова Г.В. Київ : ВД «Дакор», 2020. 1346 с.
9. Педак С. Ефективність судового контролю за виконанням судових рішень у справах щодо реєстрації податкових накладних. URL: <https://www.hsa.org.ua/blog/efektyvnist-sudovogo-kontrolyu-za-vykonannyam-sudovyh-rishen-u-spravah-shhodo-reyestratsiyi-podatkovyh-nakladnyh/>
10. Витяги з рішень ЄСПЛ, рекомендовані для вивчення при підготовці до первинного кваліфікаційного оцінювання суддів місцевих судів загальної юрисдикції, які звернулися до ВККСУ із заявами про рекомендавання для обрання безстроково URL: <http://nsj.gov.ua/files/1456841818vut.pdf>