

УДК 342.98

DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2026.94.2.39>

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Братковський В.М.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права та адміністративного процесу,
Львівський державний університет внутрішніх справ
ORCID: 0000-0003-0382-3611

Братковський В.М. Становлення та розвиток інституту судового контролю в адміністративному судочинстві.

У статті розглянуто становлення та розвиток інституту судового контролю в адміністративному судочинстві.

Доведено, що система судових органів, що виконують судовий контроль в адміністративних справах, пройшла тривалий шлях розвитку та вдосконалення. В Україні до 2005 року не було органів, які б здійснювали повноваження адміністративних судів. Поняття адміністративного судочинства було закріплено на законодавчому рівні з прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України.

Аргументовано про те, що можна виділити три етапи нормативного становлення та розвитку інституту судового контролю за виконанням рішень суду в адміністративному судочинстві, а саме: починаючи з 2005 р. та закінчуючи 2010 р. – вперше правове регулювання судового контролю в адміністративному судочинстві було закріплене у ст. 267 КАС України, в первинній редакції. Ця норма була недосконалою та рідко застосовувалась на практиці, у зв'язку з чим юристи-практики називали її непотрібною; починаючи з 2010 року і до кінця 2017 року відбулося впровадження судового контролю в судову практику. Тобто після змін, внесених до КАС України остаточно закріплено три спеціальні способи здійснення судового контролю; починаючи з 15 грудня 2017 року і по теперішній час відбувається покращення ситуації щодо правового регулювання використання інституту судового контролю у практичній діяльності.

Зауважено, що згідно із новою редакцією чинного КАС України станом на сьогодні передбачено три процесуальних форми (способи) контролю за виконанням судового рішення в адміністративному судочинстві, а саме: право суду зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалено судові рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення; право суду накладати саме на керівника – суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання рішення, штраф у сумі від 20 до 40 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; розгляд скарг на рішення, дії або бездіяльність органу державної виконавчої служби, приватного виконавця в порядку, визначеному ст. 287 КАС України.

Ключові слова: судовий контроль, публічна служба, адміністративне судочинство, суб'єкт владних повноважень, судові рішення.

Bratkovsky V.M. Formation and development of the institute of judicial control in administrative proceedings.

The article examines the formation and development of the institution of judicial control in administrative proceedings.

It is proven that the system of judicial bodies that exercise judicial control in administrative cases has gone through a long path of development and improvement. In Ukraine, until 2005, there were no bodies that would exercise the powers of administrative courts. The concept of administrative proceedings was enshrined at the legislative level with the adoption of the Code of Administrative Proceedings of Ukraine.

It is argued that three stages of the normative formation and development of the institution of judicial control over the execution of court decisions in administrative proceedings can be distinguished, namely: starting from 2005 and ending in 2010 - for the first time the legal regulation of judicial control in administrative proceedings was enshrined in Art. 267 of the Code of Administrative Offenses of

Ukraine, in its original version. This norm was imperfect and rarely applied in practice, and therefore practicing lawyers called it unnecessary; starting from 2010 and until the end of 2017, judicial control was introduced into judicial practice. That is, after the changes made to the CAS of Ukraine, three special methods of exercising judicial control have been finally established; starting from December 15, 2017 and up to the present, the situation regarding the legal regulation of the use of the institution of judicial control in practical activities has been improving.

It is noted that according to the new edition of the current CAS of Ukraine, as of today, three procedural forms (methods) of control over the execution of a court decision in administrative proceedings are provided for, namely: the right of the court to oblige the subject of authority, not in whose favor the court decision was made, to submit a report on the execution of the court decision within the time limit established by the court; the right of the court to impose a fine of 20 to 40 times the subsistence minimum for able-bodied persons on the head of the subject of authority, responsible for the execution of the decision; consideration of complaints against decisions, actions or inaction of a state enforcement agency or private enforcement agent in accordance with the procedure specified in Article 287 of the Code of Civil Procedure of Ukraine.

Key words: judicial control, public service, administrative proceedings, subject of authority, court decision.

Постановка проблеми. Реалізація і захист прав, свобод людини та громадянина є основним обов'язком будь якої правової держави. Необхідно зауважити, що через безпосередні відносини з органами виконавчої влади, іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, що виконують владні управлінські повноваження, громадяни мають можливість скористатися всіма наданими їм чинним законодавством України правами. Для уникнення випадків здійснення неправомірних дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень, держава повинна забезпечувати захист інтересів фізичних та юридичних осіб. Виконання відповідних функцій здійснюється через створюванні державою інститути, одним із яких є інститут судового контролю щодо захисту прав і свобод людини та громадянина. Варто відзначити, що використання у державі інституту судового контролю утворює систему правових механізмів без яких неможливе належне функціонування демократичної, правової держави, де б дотримувалися усі права та законні інтереси громадян. Проте, у світовій історії інститут судового контролю довгий період часу не міг знайти свого законодавчого закріплення.

Метою роботи є з'ясування на основі аналізу наукових розробок, актів українського та зарубіжного законодавства особливостей становлення та розвитку інституту судового контролю в адміністративному судочинстві та надання обґрунтованих рекомендацій, спрямованих на поліпшення діяльності судів щодо застосування заходів судового контролю у виконанні судових рішень в адміністративному судочинстві.

Стан опрацювання проблематики. Науково-теоретичне підґрунтя роботи становлять праці вітчизняних і зарубіжних учених у галузі адміністративного права та процесу, а саме: В. Авер'янова, Ю. Битяка, В. Богуцького, С. Бондара, Н. Бортник, М. Бурбики, О. Величко, С. Гончарука, Н. Дідик, С. Ківалова, М. Коваліва, Т. Коломоєць, В. Колпакова, О. Кузьменко, Т. Мінки, О. Нечитайла, Н. Писаренка та ін. Проте, комплексної наукової праці про становлення та розвиток інституту судового контролю в адміністративному судочинстві в українській правовій науці досі немає.

Виклад основного матеріалу. У Стародавніх джерелах права не було закріплено інституту судового контролю, а повноваження влади були, як правило, необмеженими і безспірними. Необхідно зауважити, що у грецькому та римському праві поняттю адміністративної юстиції чи інституту судового контролю належної уваги приділено не було. Лише у єгипетських записах частково згадується про обмежуючі норми, які застосовувалися до громадян за порушення встановлених правил. Такі справи розглядали органи, які за функціями були схожими до сучасних адміністративних судів [1, с. 18].

В період Середньовіччя у Великій хартії вольностей було обмежено повноваження суверена. У випадках порушення прав громадян з вини суверена (захист майна, забезпечення особистої свободи), останній міг бути притягнутий до відповідальності на підставі судового рішення. Таким чином, можна вважати, що у зазначений період було закладено основи становлення інституту судового контролю. В подальшому свій розвиток інститут судового контролю отримав у 1713 році

внаслідок затвердження норм фінсько-шведського права за якими запроваджено посаду омбудсмена. Частина його повноважень зводилася до захисту прав громадян від зловживання владою своїми повноваженнями та їхніх незаконних дій. У 18 ст. у Франції було утворено Державну раду, як судовий орган, що здійснював перевірку дій суб'єктів владних повноважень щодо дотримання норм публічного права. В подальшому така французька модель отримала розвиток у багатьох країнах Європи. У 70-х р. 19 ст. адміністративні суди почали діяти у Пруссії, як наслідок свій розвиток отримала німецька модель судового перегляду рішень суб'єктів владних повноважень. Приблизно у 80-ті роки 19 ст. у США, Англії, Нідерландах та Бельгії починають функціонувати загальні суди до яких можуть звертатися громадяни відповідних країн для можливості оспорення незаконно прийнятого рішення суб'єктами владних повноважень [1, с. 25].

Необхідно зауважити, що до 1991 року, Україна була частиною Союзу Радянських Соціалістичних Республік (СРСР), де адміністративних судів утворено не було, проте існували їх аналоги, дія яких поширювалися на територію України та, які виконували функції щодо розгляду заяв та скарг громадян про прийняття неправомірних рішень чи вчинення бездіяльності центральних та місцевих органів влади. Становлення та розвиток таких квазісудових адміністративних органів розпочинається із часів Російської імперії. Після скасування кріпацтва селян, вони отримали певні майнові та публічні права. Майнові права селяни отримали можливість вирішувати у судах, а от щодо публічних спорів – органи, які б цим займалися утворено не було [2, с. 66].

У 1864 році, було затверджено Статут цивільного судочинства, в якому зазначалося про необхідність утворення судово-адміністративної присутності, яка здійснювала вирішення позовів про завданні збитки рішеннями суб'єктів владних повноважень. Згодом на місцях були утворені губернські присутності, які розглядали заяви та скарги фізичних осіб на незаконно прийняті рішення чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень. Прийняті рішення таких судово-адміністративних органів необхідно було виконати негайно в обов'язковому порядку. Органи місцевої влади мали можливість оскаржувати в Сенат незаконні рішення суб'єктів владних повноважень вищого рівня (наприклад, губернаторів). Проте, як правило, у цей період радянські загальні суди в більшості випадків виконували функції правоохоронних органів та створювалися для того, щоб забезпечувати на законних підставах захист прав громадян від можливих протиправних дій чи бездіяльності інших приватних юридичних осіб чи фізичних осіб. Незаконні дії посадових осіб суб'єктів владних повноважень протягом довгого періоду часу були поза межами судового контролю, оскільки суди не мали повноважень розглядати акти суб'єктів владних повноважень на відповідність їх Конституції СРСР [2, с. 68].

Таким чином, можна зробити висновок, що у відповідний період суди не мали законодавчих повноважень здійснювати контроль за діями суб'єктів владних повноважень в частині їхніх дій та законності прийняття ними нормативно-правових актів.

Необхідно погодитися з думкою Ю. Цвіркуна, який вважає, що підвищення ролі судової влади в державі здійснюється у тому випадку, якщо суди отримують право контролю за нормативно-правовими актами, які приймаються виконавчою та законодавчою гілкою влади [2, с. 70].

У 19 ст., науковці вказували на необхідність вирішення адміністративних спорів виключно адміністративними органами. Основні їх тези зводилися до наступного:

- проблемні питання норм адміністративного права мають вирішуватися адміністративною владою;
- судові органи не повинні втручатися у діяльність адміністративних органів;
- судді не володіють достатнім рівнем знань та навичками для можливості вирішення спорів, що виникають у публічному праві [1, с. 26].

З часом, з розвитком радянського права було запроваджено наступні нововведення:

- адміністративні органи були наділені повноваженнями притягувати до адміністративної відповідальності;
- заяви та скарги громадян на рішення суб'єктів владних повноважень здійснювали вищі адміністративні органи;
- скасування неправомірно прийнятого акта суб'єктів владних повноважень здійснювалося вищестоящими органами [3, с. 143].

В 1922 році було затверджено Положення про державний нотаріат, в нормах якого було закріплено судовий порядок оскарження неправомірних дій нотаріусів. Громадяни мали можливість оскаржити неправомірні дії нотаріусів до народних судів. Згодом у Конституції СРСР 1924 року

було затверджено норму, яка передбачала, що за пропозицією Центрального Виконавчого Комітету, право Верховного Суду СРСР викладати правову позицію про відповідність законів союзних республік Конституції СРСР. Згідно положень Конституції, Верховний Суд не набував статусу органу конституційної юрисдикції. Верховний Суд СРСР здійснював функцію кваліфікованого колегіального радника [4, с. 595].

Із прийняттям Адміністративного кодексу УРСР було закріплено право оскарження важливих актів, що стосуються здійснення розпорядничьких актів управління. Починаючи з 30-тих рр. XX ст. було прийнято ряд нормативно-правових актів, які закріплювали право фізичних осіб на оскарження неправомірних дій суб'єктів владних повноважень:

– Постанова ЦВК СРСР «Про розгляд скарг трудящих і прийняття по них необхідних мір» від 13 квітня 1933 року;

– Постанова ЦВК СРСР від 14 грудня 1935 р. «Про положення справ з розбором скарг трудящих»;

– Постанова Комісії радянського контролю при РНК СРСР від 26.05.1936 року «Про розгляд скарг трудящих» [4, с. 596].

Необхідно зауважити, що з вищезазначеного переліку актів, найважливішим можна вважати Постанову 1935 року, оскільки у її нормах були закріплені конкретні правила прийому, розгляду і вирішення скарг громадян, обов'язкових для всіх посадових осіб державних органів. Наприкінці 60-х років XX ст. стало зрозумілим, що акти 30-х років застаріли та не відповідали вимогам часу. Як наслідок, інститут судового контролю отримав своє законодавче закріплення у цивільних процесуальних кодексах усіх союзних республік, що приймалися протягом 1963-1964 років. Необхідно зауважити, що у процесуальні кодекси включалися розділи, норми яких затверджували порядок розгляду справ, що виникають із адміністративно-правових відносин. Такі справи розглядали виключно суди, які були наділені повноваженнями розглядати близько тридцяти видів справ. Такі справи в більшій мірі стосувалися законності прийнятих рішень суб'єктами владних повноважень стосовно фізичних та юридичних осіб. У 1968 р. був прийнятий Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян», норми якого закріплювали посилення гарантій прав громадян у сфері публічного управління. Варто звернути увагу, що відповідний указ можна вважати першим союзним нормативним документом, у якому була зроблена спроба врегулювати на законодавчому рівні цю проблему у повній мірі. Однак необхідно зауважити, що у цьому документі було ряд законодавчих прогалин, зокрема щодо гарантування фізичній особі рівне із суб'єктом владних повноважень процесуальне положення при розгляді скарги у суді [5, с. 46].

Таким чином, можна зробити висновок, що судовий контроль в адміністративному судочинстві в СРСР не мав чіткої правової регламентації, а лише передбачав утворення адміністративних органів для розгляду скарг громадян на дії суб'єктів владних повноважень, що не здійснювали судочинства. Як наслідок, вважаємо, що у відповідний період судовий контроль був практично відсутній та не мав свого належного закріплення у чинних на той час нормативно-правових актах.

Згодом, ст. 58 Конституції СРСР від 1977 року, закріплювала право громадян щодо оскарження у судовому порядку дій чи бездіяльності посадових осіб суб'єктів владних повноважень, що прийняті із порушенням законодавчих норм чи перевищенням повноважень. У 1978 році було прийнято Конституцію УРСР, яка закріпила аналогічну норму у ст. 56. Проте для реалізації відповідної конституційної норми потрібно було прийняти додаткові закони. Як наслідок, 30 червня 1987 р. був прийнятий Закон СРСР «Про порядок оскарження в суд неправомірних дій службових осіб, що ущемляють права громадян». На підставі норм відповідного Закону до Цивільного процесуального кодексу УРСР Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 25.04.1988 року «Про внесення доповнень і змін до Цивільного процесуального кодексу Української РСР» ЦПК УРСР був доповнений главою «Глава 31-А. Скарги на неправомірні дії службових осіб, що ущемляють права громадян». Згідно з ч. 1 ст. 248-1 ЦПК УРСР громадянин має право звернутися до суду із скаргою, якщо вважає що діями посадової особи порушено його права [4, с. 597].

Таким чином, прийняття відповідних норм призвело до суттєвого розвитку інституту судового контролю в адміністративному судочинстві.

З прийняттям в 2001 році Закону України «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України» у керівництва вищестоящих судів відібрано право на ініціативу у перегляді судових рішень в порядку судового нагляду. З цього моменту суди не мали повноважень за власної

ініціативи здійснювати перегляд судового рішення. Вважаємо, що за даних умов принцип диспозитивності при судовому розгляді набув нового законодавчого закріплення [5, с. 47].

Таким чином, судовий контроль здійснювався в межах, що були запропоновані сторонами процесу.

Новий етап становлення інституту судового оскарження громадянами незаконно прийнятих рішень органами публічної адміністрації в Україні пов'язаний із створенням такої форми захисту прав громадян у сфері публічно-правових відносин, як адміністративна юстиція, внаслідок чого було сформовано систему адміністративних судів і запроваджено відповідні процедури їх діяльності [5, с. 48].

Необхідно зауважити, що в цей період судовий контроль здійснювався такою системою: суди першої інстанції розглядали справу, в свою чергу апеляційні та касаційні суди переглядали справу, а сторони могли подавати заяву до Верховного Суду України про перегляд справи за винятковими обставинами. По суті це було касаційне провадження [4, с. 597].

Висновки. Таким чином, система судових органів, що виконують судовий контроль в адміністративних справах, пройшов тривалий шлях розвитку та вдосконалення. В Україні до 2005 року не було органів, які б здійснювали повноваження адміністративних судів. Поняття адміністративного судочинства було закріплено на законодавчому рівні з прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України.

Можна виділити три етапи нормативного становлення та розвитку інституту судового контролю за виконанням рішень суду в адміністративному судочинстві, а саме:

– починаючи з 2005 р. та закінчуючи 2010 р. – вперше правове регулювання судового контролю в адміністративному судочинстві було закріплене у ст. 267 КАС України, в первинній редакції. Ця норма була недосконалою та рідко застосовувалась на практиці, у зв'язку з чим юристи-практики називали її непотрібною.

– починаючи з 2010 року і до кінця 2017 року відбулося впровадження судового контролю в судову практику. Тобто після змін, внесених до КАС України остаточно закріплено три спеціальні способи здійснення судового контролю.

– починаючи з 15 грудня 2017 року і по теперішній час відбувається покращення ситуації щодо правового регулювання використання інституту судового контролю у практичній діяльності.

Необхідно зауважити, що згідно із новою редакцією чинного КАС України станом на сьогодні передбачено три процесуальних форми (способи) контролю за виконанням судового рішення в адміністративному судочинстві, а саме:

– право суду зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалено судові рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення;

– право суду накладати саме на керівника – суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання рішення, штраф у сумі від 20 до 40 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

– розгляд скарг на рішення, дії або бездіяльність органу державної виконавчої служби, приватного виконавця в порядку, визначеному ст. 287 КАС України [6].

Таким чином, на сьогоднішній день в Україні система адміністративних судів знайшла своє законодавче закріплення в КАС України. В першу чергу адміністративні суди здійснюють судовий контроль за діяльністю суб'єктів владних повноважень при розгляді адміністративних справ. Зазначені зміни позитивно впливають на захист прав та законних інтересів громадян у випадку порушення з боку суб'єктів владних повноважень законодавства України при прийнятті певних управлінських рішень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Константи́й О.В. Проблеми захисту в адміністративному судочинстві суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів: монографія. Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. К.: Істина, 2015. 544 с.
2. Цвіркун Ю.І. Судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах, відповідачами в яких є колегіальні суб'єкти публічної адміністрації. *Право та державне управління*. № 2 (35). Том 2. 2019. С. 66–75. URL: https://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2_2019/tom_2/12.pdf.
3. Миронюк Р.В. Адміністративне процесуальне право: навчальний посібник. Дніпро, 2017. 320 с.

4. Берлач А.І., Сусак М.С. Судовий контроль у системі адміністративного судочинства України: теоретико-правові та прикладні аспекти. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 1. С. 594–597. URL: https://lsej.org.ua/1_2025/140.pdf.
5. Кабанов В. Щодо перспектив удосконалення національного законодавства у сфері виконання судових рішень. *Юридичний вісник*. 2024. № 4. С. 46–53. URL: https://yurvisnyk.in.ua/v4_2024/8.pdf.
6. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

Дата першого надходження рукопису до видання: 20.02.2026
Дата прийняття до друку рукопису після рецензування: 23.04.2026
Дата публікації: 10.05.2026

© Братковський В.М., 2026

Стаття поширюється на умовах ліцензії CC BY 4.0