УДК 342.72:342.9
DOI https://doi.org/10.32782/chern.v5.2025.12

Р. Д. Ляшенко
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правознавства
Поліського національного університету
orcid.org/0000-0002-6129-7907

О. В. Капинос
кандидат юридичних наук, суддя
Житомирського окружного адміністративного суду,
старший викладач кафедри правознавства
Поліського національного університету
orcid.org/0009-0003-0023-1511

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО НА СУДОВИЙ ЗАХИСТ ТА ІНСТИТУТ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ: ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

У статті досліджено стан нормативно-правового регулювання інституту судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративному судочинстві. Виконання судового рішення визначено як мету судового процесу, без реалізації якої конституційне право на судовий захист залишається декларативним.

Здійснено аналіз Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення положень про судовий контроль за виконанням судових рішень» від 21.11.2024 р. № 4094-IX, яким було доповнено Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України) низкою статей, що регулюють порядок встановлення судом контролю за виконанням судових рішень. З'ясовано, що ці законодавчі зміни деталізували процедуру розгляду звітів та посилили відповідальність суб'єктів владних повноважень.

Визначено низку проблем, що виникають на практиці та обмежують ефективність реалізації інституту судового контролю в адміністративному судочинстві: 1) імперативний порядок призначення судового засідання за наявності відповідного клопотання заявника щодо розгляду звіту про виконання судового рішення; 2) неузгодженість законодавчих механізмів виконання судових рішень у разі відсутності фінансового забезпечення їх виконання; 3) законодавча невизначеність щодо прийняття судом звітів про часткове виконання судових рішень.

Запропоновано напрями вдосконалення законодавства щодо застосування норм, які регулюють порядок встановлення та реалізації судового контролю, а саме: надання суду дискреційних повноважень оцінювати обґрунтованість клопотання заявника про проведення судового засідання, законодавче закріплення механізмів реалізації фінансової частини судових рішень, виконання яких залежить від бюджетних асигнувань, а також передбачення можливості залучення головного розпорядника бюджетних коштів як другого відповідача у відповідних справах.

Ключові слова: судовий контроль, адміністративне судочинство, виконання судових рішень, конституційне право на судовий захист, суб'єкт владних повноважень.

Liashenko R. D., Kapynos O. V. **THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO JUDICIAL PROTECTION AND THE INSTITUTION OF JUDICIAL CONTROL: ISSUES OF IMPLEMENTATION IN ADMINISTRATIVE JUSTICE**

This article examines the current state of the regulatory and legal framework governing the institution of judicial control over the execution of judicial decisions within administrative judicial proceedings. The enforcement of a court decision is defined as the objective of the judicial process, without the implementation of which the constitutional right to judicial protection remains declarative.

An analysis of the Law of Ukraine № 4094-IX dated 21.11.2024 has been conducted, by which the Code of Administrative Proceedings of Ukraine was supplemented with a series of articles regulating the procedure for the court to establish control over the execution of judicial decisions. It has been determined that these legislative amendments elaborated the procedure for reviewing execution reports and enhanced the liability of subjects of authority.

A number of issues arising in practice that restrict the effectiveness of implementing the institution of judicial control in administrative judicial proceedings have been identified. These include: the imperative procedure for scheduling a court hearing upon the presence of a relevant motion from the applicant concerning the review of the execution report of the judicial decision; the lack of consistency in legislative mechanisms for the execution of judicial decisions in cases where financial provision for their enforcement is absent; legislative ambiguity concerning the court's acceptance of reports pertaining to the partial execution of judicial decisions.

Directions for improving legislation regarding the application of norms that regulate the procedure for establishing and implementing judicial control have been proposed. Specifically, these include: granting the court discretionary powers to assess the merits of the applicant's motion for conducting a court hearing; the legislative consolidation of mechanisms for the enforcement of the financial components of judicial decisions whose execution depends on budgetary appropriations; and stipulating the possibility of involving the main spending authority of budget funds as a second respondent in relevant cases.

Key words: judicial control, administrative justice, enforcement of judgments, constitutional right to judicial protection, subject of authority.

© Р. Д. Ляшенко, О. В. Капинос, 2025

Постановка проблеми. Судовий контроль за виконанням судових рішень забезпечує реалізацію конституційних гарантій прав і свобод людини та громадянина під час здійснення правосуддя. Його запровадження та постійне вдосконалення спрямоване на реалізацію положень ст. 129^{-1} та ст. 55 Конституції України. Відповідно до ст. 129^{-1} Конституції України, «держава забезпечує виконання судового рішення у визначеному законом порядку. Контроль за виконанням судового рішення здійснює суд» [1]. Ця норма закріплює конституційну гарантію обов'язковості судових рішень як одну з складових принципу верховенства права. Частина 1 ст. 55 Конституції України встановлює, що «права і свободи людини і громадянина захищаються судом» [1]. Судовий захист прав і свобод людини не буде дієвим, якщо судові рішення залишаються невиконаними. Відтак, суди не лише здійснюють правосуддя, але й на них покладено повноваження здійснювати судовий контроль за виконання власних рішень. Разом з цим, тривалі затримки з виконанням судових рішень підривають довіру громадян до суду. ЄСПЛ неодноразово визнавав порушення ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) у зв'язку з затягуванням виконання рішень національних судів або ж їх невиконанням. Так, у рішенні ЄСПЛ «Глоба проти України» зазначено, що «п. 1 ст. 6 Конвенції захищає виконання остаточних судових рішень, які у державах, що визнали верховенство права, не можуть залишатися невиконаними. Відповідно виконанню судового рішення не можна перешкоджати, відмовляти у виконанні або надмірно його затримувати» [2]. При цьому держава зобов'язана вжити всіх необхідних заходів у межах своєї компетенції для виконання остаточного судового рішення та забезпечити ефективну участь усього свого апарату [2]. З огляду на це, ефективний судовий контроль набуває особливої важливості для забезпечення ефективного захисту прав людини. Останнім часом Україна започаткувала низку законодавчих новацій (Закон України № 4094-IX від 21.11.2024 р.), спрямованих на посилення таких механізмів (в тому числі в частині подання звітів про виконання судового рішення) [3]. Однак практика показує, що проблеми з невиконанням або неналежним виконанням судових рішень досі залишаються актуальними, про що йшлося у доповідях суддів Верховного Суду на II Щорічній судово-практичній конференції, присвяченій єдності судової практики (вересень 2025 р.). Тому дослідження інституту судового контролю як засобу відновлення порушених прав людини і громадянина є надзвичайно важливим завданням для сучасної юридичної науки та практики.

Метою статті є дослідження судового контролю як інституту, що забезпечує реалізацію конституційного права на судовий захист, гарантованого ст. 55 Конституції України. У межах цього дослідження здійснено аналіз сучасного стану нормативно-правового регулювання інституту судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративному судочинстві, виявлено проблеми його практичного застосування та запропоновано напрями вдосконалення законодавства щодо застосування норм, що регулюють порядок встановлення та реалізації судового контролю.

Виклад основного матеріалу. У науковій доктрині існують різноманітні підходи до визначення правової природи судового контролю. Його розглядають як вид державного контролю, як функцію (повноваження) судової гілки влади, як самостійну форму реалізації судової влади, або як правовий інститут чи правовий механізм [4, с. 195]. В адміністративно-правовій науці часто виокремлюється дуалістична природа судового контролю. З одного боку, це специфічна функція судової гілки влади, спрямована на забезпечення верховенства права та законності вдіяльностісуб'єктіввладнихповноважень,азіншого – це процесуальна діяльність суду [5, с. 595].

Виконання судового рішення є метою судового процесу, оскільки відновлення порушеного права відбувається саме на цій стадії. Якщо рішення суду не реалізоване, конституційне право на судовий захист залишається декларативним. Як зазначає Ю. Волкова, судовий контроль, особливо у випадках зобов'язання органів публічного управління є дієвим інструментом, що покликаний забезпечити відновлення порушеного права сторони [6, с. 288, 291, 310]. Законодавчі зміни, спрямовані на посилення цього механізму, є прямою передумовою для реального захисту прав та інтересів учасників судового процесу.

Попередня редакція статті 382 КАС України визначала судовий контроль через три основні способи: зобов'язання суб'єкта владних повноважень подати звіт про виконання судового рішення, накладення штрафу за невиконання та визнання неправомірними дій/бездіяльності суб'єкта владних повноважень під час виконання рішення. Недолік попереднього законодавчого регулювання полягав у його дискреційності, адже вимога про подання звіту була сформульована як право, а не обов'язок суду. Відсутність чітких умов для реалізації цього повноваження призводила до того, що суди вкрай рідко застосовували цей інститут. Ця добровільність значно знижувала превентивний вплив судового контролю.

Крім того, бар'єром для ефективності інституту судового контролю була суперечлива судова практика щодо стадії, на якій позивач міг

заявити клопотання про встановлення судового контролю. Так, суди ухвалювали рішення в яких зазначали, що процесуальна можливість щодо зобов'язання подати звіт існує виключно на стадії прийняття судового рішення по суті. Таке тлумачення передбачало, що позивач повинен превентивно передбачити можливе невиконання рішення суду ще до того, як воно набере законної сили. Хоча Верховний Суд у постанові від 4 березня 2020 року в справі № 539/3406/17 вказав на помилковість такого тлумачення, стверджуючи, що контроль міг бути встановлений після прийняття судового рішення [7], тобто на стадії його виконання. Така законодавча невизначеність вповільнювала уніфіковане та ефективне застосування цієї норми.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення положень про судовий контроль за виконанням судових рішень» від 21.11.2024 р. КАС України було доповнено низкою статей, які регламентують судовий контроль за виконанням судових рішень. Зокрема, встановлено, що: питання про зобов'язання відповідача подати звіт може вирішуватися як під час ухвалення судового рішення, так і на стадії його виконання [8]; за поданням заявника суд може зобов'язати відповідача подати звіт уже при ухваленні рішення по суті, якщо судове рішення підлягає негайному виконанню; визначено категорії справ, для яких застосування інституту судового контролю (за наявності відповідної заяви) є обов'язком суду; статтями 382^{-1}–382^{-3} КАС України деталізовано процедуру розгляду таких заяв і звітів, встановлено строки їх розгляду, визначено структуру звіту, передбачено можливість зобов'язати подавати звіт навіть керівника органу (або кожного члена колегіального органу), можливість апеляційного оскарження відмови у прийняті звіту; за відмову у прийнятті звіту суд накладає штраф у сумі від 20 до 40 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, половина якого спрямовується заявнику, а також додатково суд може встановити новий строк подання звіту; передбачено можливість зменшення суми штрафу або звільнення від його сплати на підставі доказів (приміром, через відсутність бюджетних асигнувань у разі пенсійних виплат); суд також може розглянути питання про зміну способу і порядку виконання судового рішення. Позитивною новелою є положення, про те, що відсутність відкритого виконавчого провадження не може бути підставою для відмови у встановленні судового контролю (ч. 4 ст. 382 КАС України) [3]. Ця зміна є вкрай важливою, оскільки вона розриває залежність судового контролю від дій виконавчої служби. Загалом до ухвалення зазначених змін процедура звітування та відповідальності за невиконання судових рішень була малоефективною. перехід від дискреційного інструменту до імперативного обов'язку суду свідчить про визнання законодавцем необхідності моніторингу реального відновлення прав людини у відносинах із суб'єктами владних повноважень.

Разом з тим, слід зазначити, що на практиці все ще виявляються проблемні питання в реалізації судового контролю, що обмежують його ефективність. Ми виокремимо три проблеми: 1) імперативний порядок призначення судового засідання за наявності відповідного клопотання заявника щодо розгляду звіту про виконання судового рішення; 2) неузгодженість законодавчих механізмів виконання судових рішень у разі відсутності фінансового забезпечення їх виконання; 3) законодавча невизначеність щодо прийняття судом звітів про часткове виконання судових рішень.

Імперативний порядок призначення судового засідання за наявності відповідного клопотання заявника щодо розгляду звіту про виконання судового рішення. Чинна редакція статті 382 КАС України, що регулює розгляд заяви про зобов'язання суб'єкта владних повноважень подати звіт про виконання судового рішення, встановлює імперативний порядок призначення судового засідання за наявності відповідного клопотання заявника. Суд зобов'язаний задовольнити таке клопотання, навіть якщо воно подане формально, без належного обґрунтування. На практиці це створює низку практичних проблем, серед яких: надмірне навантаження на судову систему, оскільки суди змушені призначати та проводити засідання у випадках, де це процесуально недоцільно та не узгоджується з принципом процесуальної економії [9]; часто призводить до затягування судового процесу, що не відповідає одному із завдань адміністративного судочинства – своєчасне вирішення судом спорів.

Для усунення цього недоліку є доцільним внесення змін до статті 382^{1} КАС України, надавши суду дискреційні повноваження оцінювати обґрунтованість поданого клопотання про проведення судового засідання. Суд повинен мати право відмовляти у задоволенні клопотання, якщо дійде висновку, що проведення судового засідання є необґрунтованим або недоцільним. Такі повноваження мають реалізовуватися з урахуванням усіх фактичних обставин справи, змісту судового рішення, етапу його виконання та аргументації, наведеної у клопотанні. Суд, оцінюючи обґрунтованість заяви, має виходити з принципів пропорційності, процесуальної економії та ефективності судового захисту. Надання суду дискреції не суперечитиме ст. 55 Конституції України, якщо закон передбачатиме процесуальні гарантії пере-

вірки обґрунтованості відповідних ухвал. У разі відмови у проведенні засідання, суд має постановити вмотивовану ухвалу із зазначенням причин такого рішення, а учасники справи повинні мати можливість на апеляційне оскарження.

Неузгодженість законодавчих механізмів виконання судових рішень у разі відсутності фінансового забезпечення їх виконання. Іншою системною проблемою є фрагментарність і неузгодженість законодавчих механізмів виконання судових рішень, особливо тих, що стосуються пенсійних та соціальних виплат і здійснюються за рахунок бюджетних асигнувань. Попри встановлення обов'язковості судового контролю, держава не розробила належних інструментів реалізації фінансової частини таких рішень. У результаті, навіть за наявності рішення суду та встановлення судового контролю за його виконанням, суд позбавлений реальної можливості вплинути на органи, відповідальні за виплату коштів. Ця ситуація свідчить про невиконання державою свого позитивного обов'язку щодо забезпечення ефективного виконання судових рішень, передбаченого ст. 6 Конвенції. Системний характер порушень підтверджений численними рішеннями Європейського суду з прав людини, зокрема у справах «Юрій Миколайович Іванов проти України» та «Бурмич та інші проти України», де констатовано системне невиконання рішень національних судів у соціальних спорах.

Для вирішення цієї проблеми важливо забезпечити фінансовий механізм виконання судових рішень, що потребують бюджетних видатків. Адже в рішенні Конституційного Суду України від 15.05.2019 р. № 2-р(II)/2019 констатовано, що «...держава, створюючи належні національні організаційно-правові механізми реалізації права на виконання судового рішення, повинна не лише впроваджувати ефективні системи виконання судових рішень, а й забезпечувати функціонування цих систем у такий спосіб, щоб доступ до них мала кожна особа. Невиконання державою позитивного обов'язку щодо забезпечення функціонування запроваджуваної нею системи виконання судових рішень призводить до обмеження конституційного права на судовий захист та нівелює його сутність» [10].

Законодавча невизначеність щодо прийняття судом звітів про часткове виконання судових рішень. Ще однією суттєвою практичною проблемою є питання прийняття судом звіту про виконання судового рішення у випадку його часткового виконання. Це найбільш помітно у справах соціального захисту та пенсійного забезпечення, де рішення містить як немайнові, так і фінансові зобов'язання. На практиці територіальні управління, до прикладу Пенсійного фонду України (далі – ПФУ), виконують лише немайнову частину рішення (перерахунок пенсії), тоді як виплату коштів не здійснюють, оскільки фінансові ресурси знаходяться у розпорядженні центрального апарату – головного розпорядника бюджетних коштів. У такій ситуації виникає процесуальна колізія: чи має суд право прийняти звіт про виконання рішення і визнати його виконаним, якщо фінансова частина залишилась нереалізованою? Чинне законодавство не передбачає механізму розмежування відповідальності різних органів у межах одного рішення. Зокрема, у пенсійних спорах формальним відповідачем залишається територіальний орган ПФУ, хоча саме центральний орган ПФУ відповідає за виплати та володіє необхідними фінансовими ресурсами. Унаслідок цього суди змушені приймати звіт про «часткове виконання», хоча фактично рішення виконано лише формально. З огляду на це доцільним було б залучати головного розпорядника бюджетних коштів як другого відповідача в таких справах. Це забезпечить реальний механізм виконання фінансової частини судових рішень, усуне штучне розмежування відповідальності між територіальними та центральним органами та запобігатиме ситуаціям, коли суди змушені приймати звіт про «часткове виконання», хоча фактично рішення не реалізовано повністю. Такий підхід відповідає принципу ефективного судового захисту (ст. 55 Конституції України) та практиці ЄСПЛ, згідно з якими визнання рішення виконаним за відсутності фактичного отримання відповідних виплат є порушенням права на справедливий суд.

Висновки. Судовий контроль за виконанням рішень суду є необхідною гарантією реалізації права особи на ефективний судовий захист, передбаченого ст. 55 Конституції України та ст. 6 Конвенції. Його ефективність прямо впливає на довіру до судової системи та авторитет держави. Незважаючи на позитивні законодавчі новації, запроваджені Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення положень про судовий контроль за виконанням судових рішень» від 21.11.2024 р. № 4094-IX, нами встановлено ряд проблем, що виникають на практиці та обмежують ефективність реалізації інституту судового контролю в адміністративному процесі, а саме: імперативний порядок призначення судового засідання за наявності відповідного клопотання заявника щодо розгляду звіту про виконання судового рішення; неузгодженість законодавчих механізмів виконання судових рішень у разі відсутності фінансового забезпечення їх виконання; законодавча невизначеність щодо прийняття судом звітів про часткове виконання судових рішень.

Для підвищення ефективності судового контролю запропоновано: надати суду право оціню-

вати обґрунтованість клопотання заявника про призначення судового засідання щодо розгляду звіту про виконання судового рішення; законодавчо закріпити механізми реалізації фінансової частини тих судових рішень, виконання яких залежать від бюджетних асигнувань; можливість залучення головного розпорядника бюджетних коштів як другого відповідача у справах, в яких фінансова частина рішення виконується не територіальнимуправлінням,асамецентральниморганом.

Література

1. Конституція України: Верховна Рада України; Конституція України, Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n5253 (дата звернення: 12.11.2025).
2. Справа «Глобапроти України» (Заява№15729/07): Європейський суд з прав людини, Міжнародні суди; Рішення, Справа, Заява від 05.07.2012. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_911#Text (дата звернення: 12.11.2025).
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення положень про судовий контроль за виконанням судових рішень: Закон України від 21.11.2024 № 4094-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4094-20#Text (дата звернення: 12.11.2025).
4. Ладиченко В. В., Потьомкін С. О. Поняття і суть судового контролю за виконанням судових рішень. *Часопис Київського університету права*. 2023. № 3. С. 190–198.
5. 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*. 2025. № 1. С. 594–597.
6. Волкова Ю. Судовий контроль в адміністративному судочинстві: від теорії до практики / Концептуальні засади розвитку вітчизняного адміністративного права та процесу: тенденції, перспективи, практика : колективна монографія / Є. Герасименко, П. Діхтієвський, Н. Задирака, Т. Коломоєць, В. Клинчук та ін.; за заг. ред. П. Діхтієвського, В. Пашинського. Рига, Латвія : «Baltija Publishing», 2022. 986 с.
7. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 04.03.2020 № 539/3406/17. URL: https://verdictum.ligazakon.net/document/88027752 (дата звернення: 12.11.2025).
8. Сасевич О. Механізми судового контролю при розгляді справ у порядку цивільного, господарського та адміністративного судочинства. *Судово-юридична газета*. URL: https://surl.li/zwpndk (дата звернення: 14.11.2025).
9. Кодекс адміністративного судочинства України: Кодекс України; Кодекс, Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#n13732 (дата звернення: 22.11.2025).
10. Рішення Другого сенату Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Хліпальської В. В.: Рішення від 15.05.2019 № 2-р(II)/2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-19#Text (дата звернення: 22.11.2025).

Дата першого надходження рукопису до видання: 10.11.2025
Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 08.12.2025
Дата публікації: 30.12.2025