

СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ У СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ТА ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ

CONCEPTS AND PECULIARITIES OF JUDICIAL CONTROL IN THE FIELD OF ADMINISTRATIVE JUSTICE

Берлач А.І., д.ю.н., професор,
завідувач кафедри службового та медичного права

*Навчально-науковий інститут права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID ID: 0000-0003-0986-4764*

Сусак М.С., докторка філософії в галузі права,
асистентка кафедри адміністративного права та процесу

*Навчально-науковий інститут права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

У статті досліджено теоретико-правові аспекти судового контролю в системі адміністративного судочинства України. Розкрито сутність судового контролю як важливого елемента забезпечення верховенства права та законності в діяльності суб'єктів владних повноважень. Авторами виокремлено дуалістичну правову природу судового контролю в адміністративному судочинстві – як процесуальну діяльність суду та як специфічну функцію судової влади. Розглянуто основні форми здійснення судового контролю – превентивний (попередній), наступний (подальший) та контроль за виконанням судових рішень, а також механізми його реалізації. На основі аналізу судової практики і наукових джерел виокремлено особливості та проблемні аспекти здійснення судового контролю в різних сферах адміністративних правовідносин, зокрема у містобудівній, податковій сферах та сфері державної служби. Визначено ключові проблеми функціонування інституту судового контролю, серед яких – невизначеність меж судового контролю за дискреційними повноваженнями, недостатня ефективність механізмів виконання судових рішень, складність застосування принципу офіційного з'ясування всіх обставин справи. Обґрунтовано необхідність подальшого розвитку інституту судового контролю задля підвищення ефективності захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Ключові слова: адміністративне судочинство, судовий контроль, верховенство права, суб'єкти владних повноважень, публічно-правові спори, містобудівна діяльність, захист прав.

The article examines the theoretical and legal aspects of judicial control in the system of administrative justice of Ukraine. The essence of judicial control as an important element in ensuring the rule of law and legality in the activities of public authorities is revealed. The authors highlight the dualistic legal nature of judicial control in administrative proceedings – as a procedural activity of the court and as a specific function of the judiciary. The main forms of judicial control – preventive (preliminary), subsequent (follow-up), and control over the execution of court decisions, as well as mechanisms for its implementation are considered. Based on the analysis of judicial practice and scientific sources, the peculiarities and problematic aspects of judicial control in various spheres of administrative legal relations are identified, particularly in urban planning, taxation, and public service. Key problems in the functioning of the institution of judicial control are determined, including the uncertainty of the limits of judicial control over discretionary powers, insufficient effectiveness of mechanisms for enforcing court decisions, and difficulties in applying the principle of official clarification of all circumstances of the case. The necessity of further development of the institution of judicial control to increase the effectiveness of protecting the rights, freedoms, and interests of individuals and legal entities from violations by public authorities is substantiated.

Key words: administrative justice, judicial control, rule of law, public authorities, public law disputes, urban planning activities, protection of rights.

Постановка проблеми. Актуальність дослідження проблематики судового контролю в адміністративному судочинстві зумовлена розвитком правової держави та реформуванням судової системи України, що вимагає ефективних механізмів захисту прав і свобод від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Судовий контроль у цьому контексті виступає фундаментальним інструментом забезпечення законності та верховенства права у відносинах між державою і громадянами. Сучасні виклики, пов'язані з підвищенням складності адміністративних правовідносин, зростанням кількості публічно-правових спорів та розширенням дискреційних повноважень органів державної влади, актуалізують потребу вдосконалення системи судового контролю.

Особливого значення ця проблематика набуває в контексті євроінтеграційних процесів, що вимагають адаптації національного законодавства до стандартів ЄС та розвитку процесуальних гарантій захисту прав людини. Питання чіткого розмежування компетенції різних судових інстанцій, визначення меж судового втручання в діяльність публічної адміністрації та розробки ефективних механізмів виконання судових рішень залишаються предметом активних наукових дискусій. Отже, комплекс-

не дослідження судового контролю в адміністративному судочинстві має не лише теоретичне, але й важливе практичне значення для розбудови ефективної системи адміністративної юстиції в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема судового контролю в адміністративному судочинстві є предметом активних наукових досліджень багатьох учених, серед яких В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.О. Куйбіда, М.І. Смокович та інші.

Так зокрема, професор М.І. Смокович розглядає судовий контроль як невід'ємну складову системи контролю за діяльністю публічної адміністрації та важливий інструмент захисту прав громадян, підкреслюючи, що його ефективність залежить від чіткого визначення меж та засобів реалізації [1, с. 12-15].

У свою чергу, вчений і практик В.М. Бевзенко досліджує особливості судового контролю за дискреційними повноваженнями суб'єктів владних повноважень, наголошуючи на необхідності забезпечення балансу між захистом прав приватних осіб та збереженням управлінської самостійності органів публічної адміністрації [2, с. 89-93].

Професор О.С. Проневич акцентує увагу на ролі судового контролю у забезпеченні законності в процедурі про-

сторового планування та оцінці виконання нормативних актів у сфері містобудування [3, с. 145-147].

Варто наголосити, що Р.О. Куйбіда аналізує процесуальні аспекти судового контролю та проблеми правового регулювання процедур оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, наголошуючи на необхідності вдосконалення процесуальних механізмів його реалізації [4, с. 56-60].

Професор А.Т. Комзюк досліджуючи європейський досвід організації та здійснення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації наголошує на можливості його адаптації до українських реалій [5, с. 23-28].

Варто наголосити, що особливу увагу науковці приділяють проблемам ефективності судового контролю у специфічних сферах публічного управління, зокрема у містобудуванні (М.М. Бікеєв, Д.О. Власенко), податковій сфері (Я.В. Греца, М.П. Кучерявенко) та сфері публічної служби (Л.Р. Біла-Гіунова, Ю.Г. Фоміна).

Разом з тим, незважаючи на велику кількість наукових праць, питання сутності та особливостей здійснення судового контролю в адміністративному судочинстві, його меж та процесуальних форм реалізації залишаються дискусійними та потребують подальшого дослідження з урахуванням сучасних тенденцій розвитку адміністративного права та практики діяльності адміністративних судів.

Метою дослідження є аналіз теоретико-правових засад судового контролю в системі адміністративного судочинства України, визначення його особливостей у різних сферах адміністративних правовідносин та обґрунтування шляхів удосконалення механізмів його реалізації для підвищення ефективності захисту прав і свобод від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Виклад основного матеріалу.

1. Сутність і правова природа судового контролю в адміністративному судочинстві

Судовий контроль у сфері адміністративного судочинства являє собою особливу форму державного контролю, яка полягає у здійсненні адміністративними судами перевірки правомірності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень з метою захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб від порушень з боку публічної адміністрації.

Варто наголосити, що у контексті адміністративного судочинства судовий контроль має дуалістичну природу. З одного боку, це процесуальна діяльність суду, що реалізується в рамках розгляду та вирішення адміністративних справ, з іншого – специфічна функція судової влади, спрямована на забезпечення законності в публічному управлінні.

Що стосується нормативно-правового підґрунтя судового контролю в адміністративному судочинстві, то таким є Конституція України, Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України), закони України «Про судоустрій і статус суддів», «Про доступ до судових рішень», а також інші нормативно-правові акти, що регулюють діяльність адміністративних судів та суб'єктів владних повноважень.

Зазначимо, що відповідно до ст. 2 КАС України, завданням адміністративного судочинства є справедливий, неупереджений та своєчасний вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Саме ця норма закладає основу для здійснення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації [6].

Особливістю судового контролю в адміністративному судочинстві є те, що він здійснюється шляхом перевірки відповідності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень критеріям, визначеним у ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України [6]. Так зокрема адміністративний суд перевіряє, чи прийняті рішення на

підставі та в межах повноважень; чи використовувалися повноваження з належною метою; чи були вони обґрунтованими, безсторонними, добросовісними та розсудливими; чи дотримувався принцип рівності перед законом; чи була забезпечена пропорційність між обмеженням прав особи та цілями прийнятого рішення; чи була надана можливість особі брати участь у процесі прийняття рішення; а також чи дотримано розумні строки. Ця комплексна система критеріїв дозволяє суду всебічно оцінити не лише формальну законність, але й якісні характеристики адміністративних актів.

Більше того, ці критерії досить вдало визначають межі та стандарти судового контролю, який спрямований не лише на перевірку формальної відповідності адміністративних актів вимогам законодавства, але й на оцінку їх обґрунтованості, добросовісності, пропорційності та інших якісних характеристик.

2. Форми і механізми здійснення судового контролю в адміністративному судочинстві

Варто наголосити, що судовий контроль в адміністративному судочинстві реалізується через низку процесуальних форм, які визначають механізми його здійснення. До основних форм судового контролю належать:

1. *Превентивний (попередній) судовий контроль* – здійснюється шляхом надання судом дозволу на вчинення органами публічної адміністрації певних дій, які можуть суттєво вплинути на права і свободи осіб. Прикладом такої форми контролю є розгляд судом справ за зверненням суб'єктів владних повноважень щодо обмеження реалізації права на мирні зібрання (ст. 280 КАС України), примусового видворення іноземців та осіб без громадянства (ст. 288 КАС України), надання доступу до приміщень та володінь особи (ст. 283 КАС України) тощо [6].

2. *Наступний (подальший) судовий контроль* – здійснюється шляхом перевірки законності та обґрунтованості вже прийнятих рішень або вчинених дій суб'єктів владних повноважень. Ця форма контролю реалізується через розгляд справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень (ст. 19 КАС України) [6].

3. *Судовий контроль за виконанням судових рішень* – спрямований на забезпечення належного виконання рішень адміністративних судів. Відповідно до ст. 382 КАС України, суд, який ухвалив судові рішення в адміністративній справі, має право зобов'язати суб'єкта владних повноважень надати звіт про виконання судового рішення, накласти штраф за невиконання судового рішення тощо [6].

Що стосується механізмів здійснення судового контролю в адміністративному судочинстві включають, то вони передбачають:

- *скасування або визнання нечинними рішень суб'єктів владних повноважень* – суд може повністю або частково скасувати рішення суб'єкта владних повноважень, якщо воно не відповідає вимогам законодавства;
- *зобов'язання прийняти рішення або вчинити певні дії* – у разі визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною, суд може зобов'язати його прийняти певне рішення або вчинити певні дії;
- *заборона дії* – суд може заборонити суб'єкту владних повноважень вчиняти певні дії, якщо вони визнані протиправними;
- *встановлення наявності чи відсутності компетенції* – суд може визнати наявність або відсутність повноважень у суб'єкта владних повноважень;
- *нормоконтроль* – суд перевіряє законність підзаконних нормативно-правових актів, а в разі їх невідповідності правовому акту вищої юридичної сили може визнати їх нечинними повністю або в окремій частині.

Важливим елементом механізму судового контролю є також можливість перегляду судових рішень в апеляційному та касаційному порядку, що забезпечує багато-

рівневу систему контролю та можливість виправлення судових помилок.

3. Особливості реалізації судового контролю в різних сферах адміністративних правовідносин

Судовий контроль в адміністративному судочинстві проявляється у різних сферах публічного управління, кожна з яких має власну специфіку з точки зору предмета спору, нормативного регулювання та процедурних особливостей.

Одним із показових прикладів багатоаспектних адміністративних правовідносин, що потребують ефективного судового контролю, є сфера містобудівної діяльності. Ця сфера характеризується складною системою правового регулювання (Закони України «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про основи містобудування» та інші підзаконні акти), значною кількістю суб'єктів з різним обсягом повноважень та високою соціальною значущістю.

Аналіз судової практики демонструє, що при здійсненні судового контролю в цій сфері суди приділяють особливу увагу таким аспектам:

- дотриманню процедурних вимог при здійсненні контрольних функцій органами державної влади;
- обґрунтованості застосування санкцій до суб'єктів містобудування;
- балансу приватних та публічних інтересів у випадках знесення самочинно збудованих об'єктів.

Наприклад, у постанові Верховного Суду від 4 березня 2021 року у справі № 826/27503/15 зазначено, що органи державного архітектурно-будівельного контролю не мають повноважень самостійно змінювати категорію складності об'єкта будівництва, а відповідно і накладати штрафи на підставі такої зміни [7].

Іншою важливою сферою реалізації судового контролю є податкові правовідносини. Вони характеризуються особливою складністю через постійні зміни законодавства, значну кількість підзаконних нормативно-правових актів та високу фінансову значущість для бюджету держави і суб'єктів господарювання.

Для справ у сфері державної служби характерним є зосередження уваги судів на дотриманні процедур прийняття, проходження та припинення державної служби, законності накладення дисциплінарних стягнень, здійснення атестацій та оцінювання.

Окремою категорією адміністративних справ, що потребують ефективного судового контролю, є справи щодо оскарження нормативно-правових актів. У таких справах суд здійснює так званий нормоконтроль – перевірку відповідності підзаконних нормативно-правових актів актам вищої юридичної сили.

Таким чином, судовий контроль у різних сферах адміністративних правовідносин має специфічні особливості, зумовлені характером діяльності суб'єктів владних повноважень, предметом спору та правовим регулюванням відповідних відносин.

4. Проблеми та перспективи розвитку судового контролю в адміністративному судочинстві

Незважаючи на значний розвиток інституту судового контролю в адміністративному судочинстві, в його реалізації існує низка проблем, які потребують вирішення:

1. *невизначеність меж судового контролю за дискреційними повноваженнями* – відсутність чітких критеріїв оцінки правомірності реалізації дискреційних повноважень суб'єктами владних повноважень створює ризики як надмірного втручання судів у діяльність публічної адміністрації, так і недостатнього захисту прав приватних осіб;

2. *недостатня ефективність механізмів виконання судових рішень* – незважаючи на наявність у КАС України положень щодо судового контролю за виконанням судових рішень, проблема їх невиконання або неналежного виконання суб'єктами владних повноважень залишається актуальною;

3. *складність застосування принципу офіційного з'ясування всіх обставин справи* – суди не завжди мають достатні можливості для активного збору доказів, особливо у складних технічних сферах, що може призводити до неповного з'ясування обставин справи;

4. *неоднозначність судової практики* – існування різних підходів до вирішення однотипних справ знижує ефективність судового контролю та передбачуваність судових рішень.

Підсумовуючи наголосимо, що судовий контроль є важливим елементом системи стримувань і противаг у демократичному суспільстві, покликаним забезпечувати законність і обґрунтованість рішень та дій органів публічної адміністрації. Разом з тим, попри суттєвий прогрес у розбудові адміністративної юстиції, практика судового контролю в Україні все ще стикається з низкою проблем, які потребують вирішення.

Одним із ключових напрямів удосконалення судового контролю є розробка методичних рекомендацій щодо меж судового контролю за дискреційними повноваженнями. Дискреційні повноваження надають органам публічної адміністрації певну свободу розсуду при прийнятті рішень, що може призводити до зловживань. Верховний Суд як найвищий судовий орган у системі адміністративних судів міг би розробити детальні рекомендації щодо критеріїв оцінки правомірності реалізації дискреційних повноважень з урахуванням європейських стандартів та практики Європейського суду з прав людини. Такі рекомендації сприятимуть формуванню єдиної та послідовної практики судового контролю в цій сфері.

Іншим важливим аспектом є удосконалення механізмів судового контролю за виконанням судових рішень. Нині в Україні спостерігається проблема невиконання або тривалого виконання рішень адміністративних судів, що значно знижує ефективність судового захисту прав приватних осіб. Для вирішення цієї проблеми доцільно розширити повноваження судів щодо контролю за виконанням судових рішень, зокрема, шляхом запровадження можливості прямого судового впливу на посадових осіб, які не виконують судові рішення. Це може включати застосування штрафних санкцій, притягнення до адміністративної або кримінальної відповідальності, а також інші заходи примусу.

Ще одним перспективним напрямом розвитку судового контролю є запровадження спеціалізації суддів. У технічно складних сферах публічного управління, таких як містобудування, екологія, податки тощо, розгляд справ потребує специфічних знань та досвіду. Запровадження спеціалізації суддів дозволить сформувати у відповідних судах експертизу з конкретних категорій справ, що підвищить якість та ефективність судового контролю. Спеціалізація також сприятиме формуванню усталеної практики вирішення специфічних спорів, що посилить правову визначеність та передбачуваність у відповідних сферах.

Розвиток інституту судової експертизи в адміністративному судочинстві є ще одним важливим напрямом удосконалення судового контролю. У технічно складних справах висновки експертів часто відіграють вирішальну роль у встановленні фактичних обставин та оцінці правомірності рішень органів публічної адміністрації. Тому необхідно удосконалити процедури призначення та проведення судових експертиз, розширити можливості залучення експертів у різних галузях знань, забезпечити належний рівень їхньої кваліфікації та незалежності. Ефективне використання судових експертів дозволить підвищити обґрунтованість судових рішень та посилити судовий контроль за діяльністю адміністрації.

Нарешті, важливим напрямом розвитку судового контролю є посилення взаємодії судів з органами публічної адміністрації. Ефективний судовий контроль не повинен перетворюватися на протистояння між судовою владою та адміністрацією, а має ґрунтуватися на конструктив-

ному діалозі та співпраці. Доцільно розвивати механізми комунікації між судами та органами публічної адміністрації, проводити спільні заходи, обмінюватися досвідом та кращими практиками. Це дозволить сформувати єдине розуміння стандартів законності в публічному управлінні, узгодити підходи до вирішення складних правових питань та, в кінцевому підсумку, підвищити якість адміністративних рішень та зменшити кількість судових спорів.

Як бачимо, удосконалення судового контролю в адміністративному судочинстві потребує комплексного підходу, який включає розробку методичних рекомендацій, посилення контролю за виконанням судових рішень, запровадження спеціалізації суддів, розвиток інституту судової експертизи та налагодження ефективної взаємодії між судами та органами публічної адміністрації. Реалізація цих заходів дозволить підвищити ефективність судового контролю, забезпечити належний захист прав приватних осіб у відносинах з публічною адміністрацією та сприятиме утвердженню принципу верховенства права в Україні.

Висновки та пропозиції. Узагальнюючи теоретичні положення та практичні аспекти, висвітлені у статті, а також враховуючи результати аналізу чинного законодавства, судової практики та наукових досліджень у сфері адміністративного судочинства, можна дійти висновку, що судовий контроль є одним з найважливіших інструментів забезпечення законності та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах з органами публічної адміністрації. На основі проведеного дослідження особливостей здійснення судового контролю в адміністративному судочинстві України, його процесуальних форм, механізмів реалізації та проблемних аспектів, можна сформулювати такі висновки:

1. Судовий контроль у сфері адміністративного судочинства є важливою формою державного контролю, спрямованою на забезпечення законності та захист прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у відносинах з публічною адміністрацією.

2. Судовий контроль в адміністративному судочинстві реалізується через різні процесуальні форми, зокрема

превентивний (попередній) контроль, наступний (подальший) контроль та контроль за виконанням судових рішень.

3. Аналіз судової практики у сфері містобудівної діяльності засвідчив, що судовий контроль відіграє важливу роль у забезпеченні законності та балансу приватних і публічних інтересів у цій галузі.

4. Для підвищення ефективності судового контролю в адміністративному судочинстві необхідно вдосконалити правове регулювання у цій сфері, зокрема шляхом внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України. Пропонується:

- доповнити Кодекс положеннями щодо критеріїв оцінки здійснення дискреційних повноважень суб'єктами владних повноважень;
- розширити повноваження судів щодо контролю за виконанням судових рішень, встановити персональну відповідальність посадових осіб за невиконання судових рішень;
- запровадити спеціалізацію суддів адміністративних судів за окремими категоріями справ;
- вдосконалити процедури призначення та проведення судових експертиз в адміністративному судочинстві;
- розробити та запровадити механізми комунікації між судами та органами публічної адміністрації.

5. Перспективними напрямками подальших наукових досліджень у цій сфері є вивчення європейського досвіду організації судового контролю за діяльністю публічної адміністрації, розробка методичних рекомендацій щодо меж судового контролю за дискреційними повноваженнями, а також аналіз ефективності судового контролю у специфічних сферах публічного управління.

Запропоновані рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання та практики здійснення судового контролю в адміністративному судочинстві, зокрема внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, спрямовані на підвищення ефективності судового захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у відносинах з публічною адміністрацією та утвердження принципу верховенства права в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Смокович М.І. Адміністративне судочинство як форма судового контролю у сфері публічно-правових відносин. *Право України*. 2022. № 6. С. 11-19.
2. Бевзенко В.М. Судовий контроль за дискреційними повноваженнями суб'єктів владних повноважень. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2021. № 3. С. 89-98.
3. Проневич О.С. Просторове планування як засадничий концепт публічного містобудівного права: загальна характеристика та легальне закріплення. *Право і безпека*. 2020. № 2(77). С. 144-152.
4. Куйбіда Р.О. Процесуальні аспекти судового контролю в адміністративному судочинстві. *Адміністративне право і процес*. 2021. № 2. С. 54-65.
5. Комзюк А.Т. Європейський досвід організації та здійснення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2023. № 1. С. 23-29.
6. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
7. Постанова Верховного Суду від 4 березня 2021 року у справі № 826/27503/15. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95382617>