

# Адміністративне судочинство як інструмент впливу на державне управління

---

*У цьому матеріалі ми аналізуємо, як адміністративне судочинство впливає на державне управління; наслідки інституційної нестабільності судової системи на прикладі ліквідації Окружного адміністративного суду міста Києва; перспективи та ризику створення нових адміністративних судів.*

---

За підтримки:



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Confederation  
Швейцарська Конфедерація

Виконавець:



Лабораторія  
законодавчих  
ініціатив

*Ця публікація була підготовлена у межах проєкту «Ініціатива покращення врядування в Україні: розширення можливостей формування політики для суспільного прогресу» за підтримки Швейцарії. Відповідальність за зміст цієї публікації несе виключно ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив». Думка авторів не обов'язково відображає погляди донора.*

[Завданням адміністративного судочинства](#) є справедливе, неупереджене та своєчасне 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.

Проте адміністративне судочинство — не лише механізм вирішення спорів, а й інструмент демократичного контролю та реформування публічного управління. Воно забезпечує баланс між владою та громадянами, сприяє підвищенню прозорості, правової визначеності й довіри до держави.

Право фізичних та юридичних осіб оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність органів влади дає можливість надавати «зворотний зв'язок» державі, контролювати, наскільки влада дотримується закону.

Адміністративні суди також відіграють роль у формуванні правозастосовної практики через судові прецеденти та типові рішення судів, які змушують органи влади переглядати свої рішення та підходи до їх ухвалення.

Прогалини, які виявляються під час судового розгляду, стимулюють зміни в законодавстві, і так адміністративне судочинство виконує роль каталізатора реформ.

Наявність ефективної системи адміністративного судочинства — ознака демократичної, правової держави, де влада підзвітна громадянам, що важливо у контексті євроінтеграції та виконання Копенгагенських критеріїв. Зокрема, країна-аплікант повинна мати стабільні інституції, які сприяють демократії, верховенству права, правам людини та повазі до прав меншин.<sup>1</sup> Тож саме тому ліквідація Окружного адміністративного суду міста Києва (ОАСК) (як приклад нестабільності таких інституцій) потрапила до поля зору Європейської комісії.

ОАСК володів виключною юрисдикцією щодо оскарження актів Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Національного банку та інших органів, повноваження яких поширюються на всю територію України. Іншими словами, ОАСК був судом, що розглядав справи загальнодержавного значення та мав прямий вплив на функціонування вищих органів влади.

Ліквідація ОАСК була ініційована через низку гучних скандалів, звинувачень у корупції, а також ухвалення рішень, які розцінювалися як політично вмотивовані.<sup>2</sup> 13 грудня 2022 року був ухвалений Закон [№ 2825-IX](#) про ліквідацію ОАСК, а вже 15 грудня 2022 року цей суд припинив здійснення правосуддя.

Водночас це трансформаційне рішення, яке громадянське суспільство сприйняло як крок до відновлення довіри до судової системи та державної влади, мало й зворотний бік — воно спричинило колапс у системі адміністративного правосуддя та призвело до порушення прав громадян і ослаблення захисту інтересів держави.

---

<sup>1</sup> [Шлях до ЄС: Копенгагенські критерії.](#)

<sup>2</sup> Наприклад, скасування [націоналізації ПриватБанку](#), скасування [нового українського правопису](#), скандал із так званою [«суддівською рулеткою»](#) — системою обходу автоматичного розподілу справ між суддями та багато інших.

На момент ліквідації ОАСК у його [провадженні](#) перебували понад 60 тис. справ і матеріалів, з яких майже 21,7 тис. надійшли лише у період з 1 січня до 14 грудня 2022 року. Це був один із найвищих показників серед усіх окружних адміністративних судів. За той самий період судді ОАСК розглянули 21,5 тис. справ, з яких 82% (17,5 тис.) були вирішені на користь позивачів.

Для розгляду адміністративних справ з територіальною юрисдикцією в місті Києві (на заміну ОАСК) передбачалося створення нового Київського міського окружного адміністративного суду. До моменту його запуску розгляд справ тимчасово передали Київському окружному адміністративному суду (Київська область). Проте на той момент у цьому суді працювали лише 23 судді, які вже розглядали понад 30 тис. справ, а сам процес передачі матеріалів затягувався через низьку пропускну здатність його канцелярії.<sup>3</sup>

Найбільше після ліквідації суду постраждали громадяни, які оскаржували дії державних або місцевих органів влади. Також значні труднощі виникли у справах, які до того міг розглядати виключно ОАСК, і чим пояснювалася його особлива роль у національній судовій системі, — у справах за участю центральних органів виконавчої влади.

Київський міський окружний адміністративний суд лише був зареєстрований як юридична особа. Його запуск був затриманий через кадрову кризу,<sup>4</sup> пов'язану зокрема й з тим, що органи, відповідальні за добір суддів, — Вища рада правосуддя та Вища кваліфікаційна комісія суддів (ВККС) — перебували у стані реформування та не працювали.

Отже, після ліквідації ОАСК система не змогла оперативним чином замінити ключову інституцію, що призвело до затримок у розгляді справ, порушення строків та обмеження доступу громадян до правосуддя.

Європейський суд з прав людини у [справі Цимермана і Штайнера](#) наголошував, що [Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод](#) зобов'язує Договірні держави організувати свої правові системи у спосіб, що давав би судам можливість забезпечити розгляд справ у межах «розумного строку». Однак тимчасове нагромадження невирішених справ не призводить до відповідальності Договірної

---

<sup>3</sup> За словами чинного на той час голови Верховного Суду В.Князева, пропускну спроможність канцелярії Київського окружного адміністративного суду (якщо вона будуть займатися тільки цим питанням) становить близько 100–200 справ на день, тобто 3–4 тис. на місяць, а передача всіх у понад 60 тис. справ може розтягнутися на роки. [Адміністративний колапс або Як «перемога» над ОАСК спричинить глобальні порушення прав українців на справедливий суд.](#)

<sup>4</sup> [Кадрова криза в судах та її вплив на здійснення правосуддя в Україні.](#)

держави, якщо вона оперативно вживає заходів для розв'язання такої ситуації. Водночас, як зазначають народні депутати, Україна досі залишається серед небагатьох країн Ради Європи, де Європейський суд з прав людини систематично констатує структурні проблеми із надмірною тривалістю судових процесів. Ускладнення ситуації може мати вкрай негативний вплив на євроінтеграційні перспективи України.<sup>5</sup>

Створення нового суду для розгляду адміністративних справ за участю державних органів визначено одним з індикаторів виконання [Плану України з реалізації ініціативи Європейського Союзу Ukraine Facility](#) у межах реформи системи судоустрою України щодо посилення підзвітності, доброчесності та професіоналізму судової влади.

У [Звіті](#) в межах Пакета розширення ЄС 2024 року Європейська Комісія наголосила, що з часу ліквідації ОАСК у грудні 2022 року новий суд досі не було створено. Тимчасово уповноважений Київський окружний адміністративний суд не справляється з обсягом справ, що суттєво підриває доступ до адміністративного правосуддя, особливо у справах проти центральних органів влади.

У [Меморандумі про економічну та фінансову політику](#) від 4 жовтня 2024 року Україна запевнила Міжнародний Валютний Фонд (МВФ) у своєму [прагненні](#) удосконалювати дію принципу верховенства права та продовжувати судові реформи. Зокрема, озвучені МВФ наміри України передбачали утворення Вищого суду з розгляду публічних спорів (ВСРПС) (з палатами першої та апеляційної інстанцій), який розглядатиме адміністративні справи проти національних державних органів (наприклад, НБУ, НАБУ, НАЗК) суддями, які пройшли належну перевірку на професійну компетентність та доброчесність, з вирішальним і визначальним голосом незалежних експертів з міжнародним досвідом за моделлю Громадської ради міжнародних експертів (ГРМЕ). Новому органу будуть підсудні справи, віднесені до компетенції ліквідованого ОАСК щодо оскарження центральних органів виконавчої влади, повноваження яких поширюються на всю територію України, а також адміністративні справи щодо оскарження процедур конкурсних комісій та комісій зовнішнього аудиту, які передбачають участь незалежних експертів (зокрема, НАЗК, НАБУ та САП). Структурним маяком<sup>6</sup> визначено **грудень 2024 року**.

Надання фінансової підтримки від міжнародних партнерів та донорів зазвичай пов'язане з конкретними умовами та вимогами МВФ. Виконання цих умов стає «ключем» до

---

<sup>5</sup> [За яким принципом справи громадян, підсудні ОАСК, розкидають на інші суди. — став відомий текст законопроекту.](#)

<sup>6</sup> Структурний маяк (англ. structural benchmark) — чіткий орієнтир або обіцянка уряду в межах програми співпраці з МВФ, виконання якого є сигналом успішного просування реформ.

подальшої підтримки та довіри. Створення нового адміністративного суду, згідно з МВФ, сприятиме зміцненню незалежності судової влади та передбачуваності у вирішенні спорів для бізнесу.<sup>7</sup>

## Стан справ та прогрес змін

Для відновлення належного доступу громадян та юридичних осіб Київського регіону до правосуддя у публічно-правових спорах Законом [№ 3863-IX](#) створено нормативні передумови для розподілу й передачі усім окружним адміністративним судам України решти нерозглянутих справ ОАСК, які, відповідно до Закону [№ 2825-IX](#), були передані Київському окружному адміністративному суду.

На виконання вимог Закону [№ 3863-IX](#) Державна судова адміністрація України ухвалила Порядок передачі судових справ, нерозглянутих Окружним адміністративним судом міста Києва, який визначає, що судові справи, які не розглянуті Окружним адміністративним судом міста Києва та передані до Київського окружного адміністративного суду, але не розподілені між суддями, передаються на розгляд та вирішення іншим окружним адміністративним судам України шляхом їх автоматичного розподілу між цими судами з урахуванням навантаження, за принципом випадковості хронологічного надходження справ.<sup>8</sup>

Для відновлення доступу до адміністративного судочинства за участю центральних органів виконавчої влади був ухвалений Закон України [від 26 лютого 2025 року № 4264-IX](#), який вніс зміни до Закону України «Про судоустрій та статус суддів» та деяких інших законодавчих актів України щодо правових засад утворення й функціонування Спеціалізованого окружного адміністративного суду (СОАС) та Спеціалізованого апеляційного адміністративного суду (СААС). Цей Закон спрямований на забезпечення ефективності й прозорості роботи адміністративних судів у місті Києві через чітке розмежування юрисдикції між судами першої та апеляційної інстанцій, зменшення корупційних ризиків шляхом дотримання принципу незалежності суддів та приведення судової системи у відповідність до європейських стандартів. Закон підписаний Президентом 24 березня 2025 року (набрання чинності 26 березня 2025 року).

Відповідно до Закону [№ 4264-IX](#), Вища кваліфікаційна комісія суддів України протягом одного місяця після набрання законом чинності повинна оголосити конкурс на зайняття

---

<sup>7</sup> Структурні маяки МВФ: виконання та оновлення на 2024 рік.

<sup>8</sup> [Справи ліквідованого ОАСКу розподілятимуть на адміністративні суди України пропорційно до навантаження.](#)

посад суддів відповідних судів. Ці суди мають бути створені, аби перебрати повноваження Окружного адміністративного суду міста Києва (ОАСК).

Як передбачається Законом України [№ 4264-IX](#), з початку своєї роботи СОАС розглядатиме адміністративні справи проти національних державних органів, наприклад, НБУ, НАБУ, НАЗК. У ньому можна буде оскаржувати рішення щодо призначення міністрів, керівників антикорупційних органів тощо, а також будь-які акти (крім указів Президента України), дії чи бездіяльність органів центральної влади. З огляду на це, можна стверджувати, що рішення цих судів матимуть суттєву державно-політичну значущість.

СААС діятиме як суд апеляційної інстанції та переглядатиме судові рішення СОАС. Розгляд справ здійснюватимуть судді, які пройшли належну перевірку на професійну компетентність та добросовісність.

З метою сприяння ВККС у встановленні відповідності кандидата на посаду судді СОАС та СААС критеріям добросовісності та професійної компетентності для кваліфікаційного оцінювання буде утворена й діятиме Експертна рада. До її складу увійде шість осіб: троє від Ради суддів України (РСУ) та ще троє від міжнародних й іноземних організацій.

Своїм [рішенням](#) РСУ оголосила з 3 квітня 2025 року про початок проведення добору на посаду члена Експертної ради (за квотою РСУ). Приймання документів від кандидатів було завершено 21 квітня 2025 року. Станом на день завершення добору документи подали 11 кандидатів. У підсумку РСУ вирішила надіслати до ВККС сформований [список](#) з 9 кандидатів до складу Експертної ради за квотою РСУ.

Фінальне рішення у визначенні остаточного складу Експертної ради залишається за ВККС, яка ухвалює рішення про призначення членів Експертної ради як по квоті РСУ, так і по квоті міжнародних експертів.

У травні 2025 року Президент України вніс до Верховної Ради України законопроект [№ 13302](#), яким передбачається утворення СОАС та СААС із їх місцеперебуванням у місті Києві та поширенням територіальної юрисдикції на всю територію України.

У липні 2025 року у Верховній Раді України був зареєстрований законопроект [13439-3](#), який передбачає зміни до Державного бюджету України на 2025 рік, зокрема й на виконання положень Закону [№ 4264-IX](#) в частині створення законодавчих підстав для функціонування двох окремих вищих спеціалізованих судів: СОАС та СААС, а також реалізації ініціативи Європейського Союзу Ukraine Facility. Цей законопроект визначає

завдання щодо створення нового суду, що розглядатиме адміністративні справи проти національних державних органів: СОАС у сумі 880,4 тис. грн; СААС у сумі 880,3 тис. гривень. Тобто загалом понад 1,7 млн грн видатків.

Очікується, що утворення СОАС та СААС дасть змогу підвищити ефективність захисту прав, свобод та інтересів осіб у сфері публічно-правових відносин. Водночас існують певні ризики під час формування суддівського корпусу вказаних судів та їх подальшої діяльності.

## Проблеми та можливі ризики

Спроби подолати проблему колапсу у системі адміністративного правосуддя не були достатньо ефективними.

### › Невиконання структурного маяка для МВФ

Попри запевнення розв'язати питання з утворенням ВСРПС до кінця 2024 року, Закон [№ 4264-IX](#), який створює правові підстави для утворення та функціонування двох судів — СОАС і СААС — ухвалений лише у лютому 2025 року, а законопроект [№ 13302](#), який передбачає утворення цих судів, внесений Президентом у травні цього року та ще очікує на друге читання.

### › Участь державних службовців у конкурсах на посади суддів СОАС та СААС

Претендувати на посади суддів СОАС та СААС, крім чинних суддів, адвокатів та науковців, можуть кандидати, які мають стаж професійної діяльності на посадах державної служби категорій «А» і «Б».

Наприклад, керівник юридичного департаменту міністерства, який пропрацював на своїй посаді 20 років, матиме змогу взяти участь у конкурсі на посаду судді СОАС/СААС. При цьому він може проходити конкурсні процедури, не полишаючи своєї посади й залишаючись державним службовцем до моменту призначення.

У такій ситуації виникає ризик конфлікту інтересів. Особа, яка тривалий час працювала в системі державного управління, була безпосередньо пов'язана з органами виконавчої влади, а отже, залежала від них, у майбутньому може опинитися в ролі судді, що розглядатиме справи проти цих самих органів.

Це може поставити під сумнів неупередженість суду, а також посилити недовіру громадськості до судової системи, особливо в справах, де фігурують центральні органи

виконавчої влади. Така ситуація суперечить принципу розподілу влад і незалежності суддів, які мають бути вільними від впливу державних інституцій, рішення яких вони оцінюють у судовому порядку.

› Доброчесність кандидатів до складу Експертної ради

На відміну від ГРМЕ, до складу якої входять іноземні судді у відставці, прокурори та адвокати — фахівці, які не мають жодних особистих чи професійних інтересів в Україні та відповідають за добір суддів Вищого антикорупційного суду (ВАКС), — для Експертної ради передбачається інший формат участі.

До Експертної ради мають увійти по троє представників від Ради суддів України та від міжнародних або іноземних організацій. Така конструкція створює потенційний ризик конфлікту інтересів, оскільки представники РСУ можуть бути дотичними до внутрішньої судової спільноти, мати персональні або інституційні інтереси у результатах добору.

Це викликає занепокоєння щодо неупередженості та незалежності процедур оцінювання і відбору кандидатів, особливо у випадку, коли йдеться про ключові судові інституції, що мають посилити довіру громадян до судової системи.

Крім того, у [списку кандидатів](#), який РСУ подала до ВККС, присутні особи, доброчесність яких викликає сумніви. Зокрема, йдеться про суддю ОАСК, члена РСУ, щодо якого у 2019 році Громадська рада доброчесності (ГРД) затвердила [висновок](#) про невідповідність критеріям доброчесності та професійної етики; суддю Київського окружного адміністративного суду, члена РСУ, який не [пройшов кваліфікаційне оцінювання](#) у ВККС.

Наявність таких кандидатів у списку претендентів до нових інституцій судової системи ставить під загрозу довіру до прозорості та об'єктивності процесу відбору, а також суперечить загальним цілям судової реформи, спрямованої на утвердження принципів доброчесності, незалежності та професіоналізму.

› Фінансування

Законопроектом [№ 13439-3](#) передбачається внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2025 рік», зокрема з метою виділення коштів на створення СОАС та СААС. 16 липня 2025 року законопроект [№ 13439-3](#) прийнято за основу з скороченням строку підготовки, і нині він очікує розгляду.

Аналогічні положення містив і первинний урядовий законопроект [№ 13439](#), щодо якого Комітет Верховної Ради України з питань бюджету у своєму висновку вказав на ризики фінансової стабільності. Зокрема зазначено, що реалізація положень цього законопроекту призведе до збільшення обсягу державного боргу та дефіциту державного бюджету, а у середньостроковій перспективі — до додаткового навантаження на бюджет, пов'язаного з обслуговуванням і погашенням боргових зобов'язань.

У контексті високого рівня витрат на сектор безпеки й оборони, а також загального бюджетного дефіциту ці пропозиції вимагають ретельного фінансово-економічного обґрунтування та пріоритезації витрат.

Крім того, через тривалу процедуру відбору суддів і те, що до кінця поточного бюджетного року залишилося близько п'яти місяців, закладати кошти в державний бюджет на 2025 рік для роботи СОАС і СААС немає сенсу, адже їх фактичне створення і початок роботи, ймовірно, відбудеться не раніше наступного бюджетного періоду.

› Висновки Експертної ради

Висновок Експертної ради про невідповідність кандидата на посаду судді СОАС та СААС критеріям доброчесності та/або професійної компетентності буде вважатися ухваленим, якщо за нього проголосували не менше ніж чотири члени Експертної ради, з яких щонайменше двоє запропоновані міжнародними та іноземними організаціями. Після ухвалення висновку про невідповідність, а також у разі однакової кількості голосів «за» і «проти» подальшу долю кандидата визначатиме спільне засідання ВККС та Експертної ради.

Під час спільного засідання, аби кандидат пройшов далі, потрібна підтримка більшості від спільного складу ВККС та Експертної ради. При цьому рішення обов'язково має підтримати щонайменше двоє міжнародних експертів.

Такий підхід до добору суддів СОАС та СААС буде застосовуватися лише три роки, тобто протягом проведення першого добору. Надалі за конкурс відповідатиме ВККС разом з ГРД, іншими словами, добір суддів відбуватиметься без участі міжнародних експертів.

Зменшення ролі незалежних міжнародних експертів (як запобіжника в лобюванні «потрібних» кандидатів) у процесі добору суддів до нових спеціалізованих

адміністративних судів може вплинути на якість добору та незалежність майбутніх суддів.

› Завантаженість ВККС як чинник затримки запуску СОАС та СААС

Станом на сьогодні ВККС перебуває в умовах значного кадрового навантаження, що пов'язано з одночасним проведенням кількох масштабних процедур: (1) *кваліфікаційного оцінювання чинних суддів*; (2) *конкурсів на зайняття вакантних посад у місцевих й апеляційних судах*; (3) *добору суддів до ВАКС*.

Ці процедури є тривалими за своєю природою, тому існує висока ймовірність, що добір суддів до СОАС та СААС також триватиме довго.

Отже, запуск нових адміністративних судів навряд чи можливий раніше III кварталу 2026 року. Це, своєю чергою, має враховуватися при формуванні бюджету та плануванні організаційних кроків щодо їх створення.

## Рекомендації

З огляду на усі можливі ризики доцільним буде розглянути питання щодо:

- запровадження механізму перевірки доброчесності кандидатів до Експертної ради від РСУ;
- виключення через відповідні зміни до Закону України [№ 4264-IX](#) з потенційних кандидатів до СОАС та СААС державних службовців категорії «А» і «Б»;
- виключення із законопроєкту [№ 13439-3](#) видатків Державного бюджету на 2025 рік на функціонування СОАС та СААС.