

УДК 347.99:342.9(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2025.3.12>

П. М. Синицин

доктор філософії в галузі права,
доцент кафедри організації судових, правоохоронних органів та адвокатури
Національного університету «Одеська юридична академія», адвокат
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1593-2671>

ІНСТИТУЦІЙНЕ ФОРМУВАННЯ НОВИХ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ В УКРАЇНІ: ВИКЛИКИ СТАНОВЛЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Стаття присвячена всебічному дослідженню реформи адміністративного судочинства в Україні, яка набула нового змісту у 2025 році із заснуванням двох спеціалізованих судових інституцій – Спеціалізованого окружного адміністративного суду (СОАС) та Спеціалізованого апеляційного адміністративного суду (СААС). Проаналізовано передумови їх створення, що були зумовлені як внутрішніми дисфункціями моделі адміністративної юстиції, так і необхідністю виконання міжнародних зобов'язань України у сфері верховенства права. Особливу увагу приділено кризі довіри до діяльності ліквідованого Окружного адміністративного суду міста Києва, чия практика спричинила значний суспільний резонанс та міжнародну критику і продемонструвала потребу у формуванні нової інституційної архітектури розгляду спорів проти центральних органів влади.

У статті розкрито нормативно-правові засади реформи, закладені рамковим та установчим законами 2025 року, що визначили статус, порядок формування та компетенцію нових спеціалізованих судів. Деталізовано предметну юрисдикцію СОАС, до якої віднесено спори щодо актів, дій або бездіяльності найвищих органів виконавчої влади, питання державної допомоги, медіарегулювання, кадрових рішень конкурсних комісій та дисциплінарних проваджень щодо прокурорів. Показано, що СААС здійснюватиме апеляційний перегляд рішень СОАС, утворюючи разом із Верховним Судом узгоджену трирівневу структуру адміністративного судочинства.

Окреслено ключові виклики, пов'язані із запуском СОАС та СААС: кадрові ризики, обмеженість штатної чисельності суддів, тривалість конкурсних процедур, організаційні труднощі перехідного періоду та загрози політичного впливу. Наголошено на значенні прозорого добору суддів, ролі міжнародних експертів та необхідності забезпечення реальної інституційної незалежності спеціалізованих судів.

Узагальнено, що запровадження СОАС і СААС створює умови для підвищення фаховості та передбачуваності публічно-правового судочинства, формування стабільної практики розгляду спорів проти держави та зміцнення верховенства права в Україні. Реформа має важливе значення у контексті євроінтеграційного курсу держави та є вагомим інструментом модернізації системи публічного управління.

Ключові слова: адміністративне судочинство, Спеціалізований окружний адміністративний суд, Спеціалізований апеляційний адміністративний суд, адміністративна юстиція, публічно-правові спори, верховенство права, юрисдикція, судова реформа, Окружний адміністративний суд міста Києва, євроінтеграція, судова незалежність, публічне управління, спеціалізовані суди.

Актуальність проблеми. Актуальність досліджуваної проблематики зумовлена системними змінами в моделі адміністративного судочинства України, що набула нових рис у 2025 році внаслідок запровадження спеціалізованих судових інституцій – Спеціалізованого окружного

адміністративного суду (СОАС) та Спеціалізованого апеляційного адміністративного суду (СААС). Ці інституції покликані забезпечити більш ефективний та інституційно стійкий механізм судового контролю за діяльністю центральних органів виконавчої влади, що є ключовим елемен-

том функціонування системи публічного управління в демократичній державі.

Необхідність реформи зумовлена, зокрема, тривалою кризою довіри до моделі адміністративної юстиції, яка сформувалася у зв'язку з недосконалістю процедур, кадрових питань та підходів до забезпечення незалежності судової влади. Ліквідація Окружного адміністративного суду міста Києва та формування нових судів загальнонаціональної юрисдикції актуалізували питання побудови оновленої інституційної архітектури, спроможної забезпечити належний рівень правової визначеності, професійності та неупередженості під час розгляду публічно-правових спорів.

Актуальність теми також має зовнішньополітичний вимір. Реформування адміністративної юстиції є складовою виконання Україною зобов'язань у межах процесу європейської інтеграції та міжнародних програм фінансової підтримки. Від ефективності функціонування нових судових інституцій залежить рівень довіри міжнародних партнерів, дотримання критеріїв верховенства права та підвищення інституційної спроможності держави у сфері публічного управління.

У цьому контексті аналіз формування, повноважень та організаційних особливостей діяльності СОАС і СААС набуває суттєвого теоретичного й практичного значення. Дослідження функціональної моделі цих судів сприятиме глибшому розумінню сучасних тенденцій розвитку адміністративної юстиції та забезпеченню науково обґрунтованих підходів до вдосконалення правозастосовної практики.

Мета статті – комплексне дослідження інституційного формування нових спеціалізованих адміністративних судів в Україні, аналіз їх правового статусу та компетенції, виявлення ключових організаційних, кадрових і інституційних викликів на етапі становлення, а також оцінка перспектив їх подальшого розвитку в контексті зміцнення верховенства права та євроінтеграційних процесів в Україні.

Результати дослідження. Розвиток системи адміністративного судочинства України упродовж останніх десятиліть демонструє поступову еволюцію від моделі

спеціалізованого контролю за публічною адміністрацією до формування інституцій, здатних забезпечувати ефективний баланс між владними повноваженнями та правами приватних осіб. На тлі трансформації публічного управління та оновлення стандартів верховенства права постала об'єктивна необхідність удосконалення інституційної структури судового контролю, зокрема у частині розгляду спорів загальнодержавного значення, що виникають у зв'язку з діяльністю центральних органів виконавчої влади.

Характерною ознакою сучасного етапу розвитку української адміністративної юстиції є перехід від територіально зумовленої моделі підсудності до моделі функціональної спеціалізації судів. У цьому контексті особливого значення набуває створення Спеціалізованого окружного адміністративного суду та Спеціалізованого апеляційного адміністративного суду – інституцій, покликаних реалізувати концепцію централізованого розгляду складних і юридично чутливих публічно-правових спорів. Запровадження таких судів відображає прагнення законодавця забезпечити більш високий рівень професійності, передбачуваності правозастосування та інституційної незалежності в межах адміністративного процесу.

Науковий інтерес до зазначеної проблематики обумовлений кількома чинниками. По-перше, створення спеціалізованих судів загальнонаціональної юрисдикції вимагає ґрунтовного аналізу їхнього правового статусу, компетенції та організаційних засад функціонування у світлі положень Конституції України та Кодексу адміністративного судочинства України. По-друге, важливою є оцінка того, наскільки обрана модель відповідає доктринальним підходам до принципу спеціалізації судової влади, що отримав широке теоретичне обґрунтування в адміністративно-правовій науці та міжнародній практиці. По-третє, створення нових судових інституцій потребує осмислення їх ролі в контексті європейської інтеграції, стандартів незалежного та ефективного суду, а також рекомендацій органів Ради Європи та Венеційської комісії.

Таким чином, дослідження інституційного формування нових спеціалізованих

адміністративних судів виходить за межі суто організаційного аспекту і охоплює ширший комплекс проблем: від теорії адміністративної юрисдикції та моделі розподілу владних повноважень до забезпечення права особи на справедливий суд і формування єдності судової практики у спрах проти держави. У цьому контексті науковий аналіз дозволяє виявити закономірності становлення нової судової архітектури, оцінити її потенціал у зміцненні верховенства права та визначити перспективи подальшого удосконалення адміністративного судочинства в Україні.

Реформування системи адміністративного судочинства України у 2025 році стало наступним етапом інституційної модернізації судової влади, спрямованої на поглиблення спеціалізації та підвищення ефективності судового контролю у сфері публічного управління. Центральним елементом цієї реформи було утворення двох спеціалізованих судових інституцій – Спеціалізованого окружного адміністративного суду (далі – СОАС) та Спеціалізованого апеляційного адміністративного суду (далі – СААС). Запровадження такої спеціальної юрисдикції має на меті забезпечити високий рівень професійної компетентності при вирішенні найбільш складних публічно-правових спорів, у яких відповідачами виступають центральні органи державної влади, а отже – спори, що мають значний вплив на функціонування державного механізму та реалізацію принципу верховенства права.

Необхідність формування окремої інституційної ланки адміністративної юстиції була зумовлена низкою системних проблем, які проявлялися в українській судовій практиці протягом попереднього десятиліття. Важливою серед них була тривала дискусія щодо оптимальності моделі, за якої більшість спорів загальнодержавного рівня концентрувалися у межах одного суду – Окружного адміністративного суду міста Києва. Накопичення великої кількості справ, складність правовідносин, відсутність достатнього механізму внутрішньої спеціалізації, а також інституційні дисфункції, відзначені у фахових правничих оцінках та міжнародних аналітичних документах, продемонстрували обмеже-

ність попередньої моделі та необхідність її переосмислення у напрямі створення більш спеціалізованого та структурно відокремленого суду першої інстанції [1].

Як слушно вказує О. Сvida, що потреба створення будь-якої нової інституції має бути обумовлена неспроможністю виконання всіх чи окремих функцій існуючими інституціями. Потреба ж створення нових вищих спеціалізованих адміністративних судів, більшою мірою обумовлена політичними чинниками, а саме – позбавлення повноважень Окружного адміністративного суду, що розташовується в м. Києві, щодо розгляду справ за участі певного кола суб'єктів владних повноважень, що значною мірою сприяло резонансності цих справ та надавало більшого політичного значення окремому окружному адміністративному суду [2, с. 114].

Водночас формування СОАС і СААС має не лише внутрішній, а й зовнішньополітичний вимір. Імплементация інституцій спеціалізованої адміністративної юстиції відповідала рекомендаціям Європейської Комісії щодо посилення незалежності судової влади та підвищення якості адміністративного судочинства [3]. Створення окремих судів для розгляду спорів проти центральних органів виконавчої влади також узгоджується з підходами, що застосовуються в окремих державах – членах Європейського Союзу, де розгляду таких категорій справ традиційно надається статус особливої юрисдикції у зв'язку з їх значущістю для публічного управління та правової стабільності [4, с. 198]. Додатковим фактором інституційної трансформації стали умови міжнародних програм співпраці, у межах яких вимога підвищення якості судового контролю за діяльністю органів публічної влади посідає важливе місце.

Нормативно-правова основа утворення Спеціалізованого окружного та Спеціалізованого апеляційного адміністративного судів є комплексною та багаторівневою. Ключову роль відіграв Закон України № 4264-IX від 26 лютого 2025 року, яким були внесені зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та пов'язаних нормативних актів [5]. Цей закон установив засади організаційної побудови нових

судів, визначив особливості їх кадрового формування, механізми конкурсного добору суддів і стандарти оцінювання їх професійної компетентності та доброчесності. Крім того, зазначеним законом були внесені зміни до Кодексу адміністративного судочинства України, які закріпили перелік категорій адміністративних справ, віднесених до спеціальної підсудності СОАС, тобто таких, що потребують спеціалізованого судового розгляду з огляду на їх значний суспільний, державний або регуляторний характер.

Подальший розвиток нормативно-правового забезпечення спеціалізованої адміністративної юрисдикції був закріплений у спеціальному Законі України № 4602-IX від 16 вересня 2025 року «Про утворення Спеціалізованого окружного адміністративного суду, Спеціалізованого апеляційного адміністративного суду» [6]. На відміну від рамкового нормативного акта, який визначав загальні організаційно-правові засади функціонування нових інституцій, Закон № 4602-IX має установчий характер. Він безпосередньо проголосив створення відповідних судів, закріпив їх місцезнаходження у місті Києві та встановив, що їх територіальна юрисдикція поширюється на всю територію України. Така модель територіальної компетенції свідчить про закладений законодавцем намір сформувати судові органи загальнодержавного рівня, уповноважені здійснювати розгляд спорів, що виникають у публічно-правових відносинах із найвищими органами державної влади незалежно від місця виникнення відповідних правовідносин. Крім того, законом підтверджено статус цих судів як спеціалізованих судових інституцій вищого рівня у системі адміністративної юстиції, що визначає їх особливе місце в структурі судової влади та обумовлює специфіку їхніх повноважень.

Варто зазначити, що формування нормативних передумов для запровадження спеціалізованої адміністративної юрисдикції мало поступовий характер і не було раптовим явищем законодавчої політики. Першим кроком на цьому шляху стало ухвалення Верховною Радою України Закону № 2825-IX від 13 грудня 2022 року,

яким було припинено діяльність Окружного адміністративного суду міста Києва та водночас проголошено створення Київського міського окружного адміністративного суду [7]. Цей нормативний акт був спрямований на оновлення організаційної структури адміністративного судочинства в частині справ загальнодержавного значення та передбачав перехід до моделі, що мала усунути накопичені інституційні дисфункції. Проте на практиці новоутворений Київський міський окружний адміністративний суд не зміг повноцінно розпочати свою діяльність, оскільки паралельно тривали напрацювання концепції створення окремих спеціалізованих судів із загальнонаціональною юрисдикцією. Зрештою саме ця концепція була реалізована в законах 2025 року, що дозволило відмовитися від локального підходу до розгляду публічно-правових спорів проти центральних органів влади та створити більш структуровано відокремлену модель судового контролю.

Важливу роль у формуванні нової інституційної архітектури відіграв рамковий Закон № 4264-IX [5], який не лише визначив загальні принципи діяльності спеціалізованих судів, але й деталізував механізми їхнього кадрового забезпечення. Згідно з його положеннями, Вища кваліфікаційна комісія суддів України зобов'язана оголосити відкритий конкурс на зайняття посад суддів у СОАС та СААС протягом одного місяця з дня набрання чинності спеціальним законом про їх утворення. Законодавець також передбачив інструменти зовнішнього та внутрішнього контролю за конкурсними процедурами, зокрема шляхом створення Експертної ради – колегіального органу з шести членів, половина з яких делегується міжнародними партнерами, а інша половина – Радою суддів України. На думку О. Редька, такий механізм, який концептуально повторює модель добору суддів до Вищого антикорупційного суду, має на меті забезпечити високий рівень прозорості, професійності та доброчесності кандидатів, а також підвищити легітимність та авторитет новостворених судових інституцій у національному та міжнародному вимірах [8, с. 3].

Усунення можливих ризиків політичного чи адміністративного впливу на процедури формування складу суддівського корпусу інституційно пов'язується саме з поєднанням внутрішніх і зовнішніх механізмів контролю, що відображає загальну тенденцію українського законодавця до використання змішаних моделей перевірки доброчесності та професійної компетентності суддів. У цьому контексті нові спеціалізовані суди становлять продовження процесу модернізації судової влади, орієнтованої на міжнародні стандарти незалежності суддів та відповідність принципам належного врядування.

Створення Спеціалізованого окружного адміністративного суду та Спеціалізованого апеляційного адміністративного суду зумовлюється поєднанням внутрішніх інституційних чинників та зовнішніх правових зобов'язань України у сфері забезпечення верховенства права. На рівні внутрішньої правової системи важливою передумовою реформи стало виявлення низки структурних проблем у функціонуванні адміністративної юстиції, зокрема у частині організації розгляду публічно-правових спорів загальнодержавного значення. Протягом тривалого часу такі спори концентрувалися у межах одного судового органу – Окружного адміністративного суду міста Києва, який мав виключну територіальну юрисдикцію щодо спорів з центральними органами державної влади.

У межах кримінальних проваджень, розпочатих правоохоронними органами у 2020–2022 роках, до діяльності суддів ОАСК висувалися обвинувачення у порушеннях законодавства, що стало предметом широкого обговорення та було відображено у відповідних процесуальних документах [9]. Окремі відомості про неналежну поведінку суддів та спроби неправомірного впливу на судові рішення були оприлюднені компетентними органами та стали підставою для посилення суспільного інтересу до питання реформування інституційної моделі контролю за діяльністю органів публічної влади. У цьому контексті зазначені кримінальні провадження та матеріали правоохоронних органів не лише актуалізували

питання доброчесності, але й підкреслили потребу в розбудові більш структурованої системи спеціалізованої адміністративної юрисдикції.

Певний суспільний резонанс викликали і окремі рішення ОАСК у категоріях справ, що зачіпали питання публічного інтересу, зокрема у сфері топоніміки [10] та правового статусу релігійних організацій [11]. Ці судові акти отримали широке обговорення в науковому і громадському середовищах, що позначило актуальність дискурсу про межі судового контролю, стандарти неупередженості та процедури ухвалення рішень у публічно-правових спорах. Попри відсутність єдиної оцінки юридичної природи таких рішень, їх наявність стала одним із факторів, який привернув увагу до потреби формування більш спеціалізованої та інституційно відокремленої моделі адміністративного судочинства.

Ухвалення Закону № 2825-IX у грудні 2022 року, яким було припинено діяльність ОАСК, стало початковим елементом системної трансформації інституційної моделі адміністративної юстиції. Водночас постало питання щодо забезпечення безперервності та ефективності розгляду спорів проти центральних органів влади, що вимагало переходу від тимчасових організаційних рішень до побудови сталих інституцій адміністративного правосуддя. У цьому контексті утворення СОАС і СААС покликано забезпечити більш прогнозовану, спеціалізовану та професійно орієнтовану систему розгляду публічно-правових спорів на загальнодержавному рівні.

Кадровий аспект реформи також зазнав суттєвого переосмислення. На відміну від ліквідованого суду, штат якого був чисельним, нові інституції передбачають компактніший суддівський корпус – 17 суддів у суді першої інстанції та 10 у суді апеляційної інстанції. Зменшення чисельності суддів обґрунтовується застосуванням відкритих конкурсних процедур, упровадженням додаткових механізмів перевірки доброчесності та професійної компетентності кандидатів, а також прагненням забезпечити високий рівень спеціалізації суддівського складу. Зазначений підхід розглядається як спосіб підвищення інсти-

туційної стійкості спеціалізованої юрисдикції та забезпечення довгострокової ефективності судового контролю за діяльністю органів публічної влади [12].

Важливою складовою формування нової інституційної архітектури адміністративного судочинства стали міжнародні зобов'язання України, які безпосередньо пов'язані з імплементацією стандартів верховенства права та реалізацією євроінтеграційного курсу держави. Реформа системи адміністративної юстиції посідає одне з ключових місць у переліку вимог, висунутих Україні у процесі наближення до членства в Європейському Союзі, а також у рамках програм інституційної підтримки, що реалізуються за участю міжнародних фінансових організацій.

У Звіті Європейської Комісії від 30 жовтня 2024 року було окреслено необхідність створення спеціалізованого судового органу, уповноваженого розглядати публічно-правові спори за участю вищих органів державної влади [13]. Такий підхід ґрунтується на практиці держав – членів ЄС, у яких розгляд юридично складних спорів із суб'єктами публічної адміністрації здійснюється судами підвищеної спеціалізації задля забезпечення якості правового аналізу, передбачуваності судових рішень та інституційної незалежності.

Аналогічні вимоги щодо створення спеціалізованих адміністративних судів містилися у Меморандумі про економічну та фінансову політику між Україною та Міжнародним валютним фондом від 11 грудня 2024 року [14], а також у Плані відновлення України (Ukraine Facility) [15]. Міжнародні партнери наголошували на необхідності досягнення вимірюваного прогресу в реформуванні адміністративної юстиції до завершення 2024 року, оскільки ця реформа розглядається ними як один із ключових критеріїв інституційної стабільності та передумова подальшого розширення співпраці.

Попри те, що початково передбачені строки реалізації зобов'язань були зміщені, у лютому 2025 року Верховна Рада України ухвалила пакет законодавчих актів, що унормував організаційні засади діяльності нових спеціалізованих судів, а у вересні 2025 року був прийнятий

окремих закон, який остаточно закріпив їх створення та територіальну юрисдикцію. Така послідовність кроків свідчить про прагнення законодавця забезпечити системний та узгоджений підхід до імплементації міжнародних рекомендацій із дотриманням конституційних принципів організації судової влади.

Таким чином, формування СОАС і СААС є результатом взаємодії двох груп чинників: внутрішніх, пов'язаних із потребою підвищення професійної та інституційної спроможності адміністративної юстиції, та зовнішніх, закріплених у зобов'язаннях України перед Європейським Союзом, Міжнародним валютним фондом та іншими партнерами. У сукупності ці фактори створили комплексну основу для появи нових судових інституцій, покликаних забезпечити ефективний розгляд справ, що мають значний вплив на публічне управління та конституційний порядок.

Подальший науковий аналіз доцільно зосередити на дослідженні категорій справ, віднесених до спеціальної підсудності новостворених судів, а також на вивченні особливостей їхньої організації та процедурної діяльності відповідно до чинного законодавства України.

Відповідно до змін, внесених Законом № 4264-IX до Кодексу адміністративного судочинства України [16], Спеціалізований окружний адміністративний суд отримав чітко визначену та вузько окреслену предметну юрисдикцію. Законодавець встановив вичерпний перелік категорій справ, віднесених до його компетенції, що свідчить про прагнення забезпечити концентрацію розгляду найбільш юридично складних та суспільно значущих публічно-правових спорів у межах єдиного спеціалізованого суду. Такий підхід покликаний підвищити рівень професійної спеціалізації суддів, забезпечити сталість судової практики та зменшити ризики неоднакового правозастосування у справах загальнодержавного значення.

1. Спори щодо актів, дій або бездіяльності найвищих органів виконавчої влади

До юрисдикції СОАС віднесено оскарження рішень, дій та бездіяльності Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади,

Національного банку України, а також державних інституцій, повноваження яких поширюються на всю територію держави. Йдеться як про нормативно-правові акти органів виконавчої влади, так і про індивідуальні адміністративні акти та процесуальні дії їх посадових осіб. Водночас низка категорій справ – зокрема виборчі спори – і надалі залишаються у виключній підсудності інших судів відповідно до приписів КАС України.

2. Справи у сфері державного регулювання та контролю у галузі мас-медіа

До компетенції суду належать спори, пов'язані з діяльністю органів державного нагляду у сфері інформаційної політики, включно з Національною радою з питань телебачення і радіомовлення. Винесення цих спорів в окрему категорію обумовлене специфікою правовідносин у сфері свободи вираження поглядів, яка потребує підвищених гарантій незалежного та високопрофесійного судового контролю.

3. Позови щодо заборони політичних партій або анулювання їх державної реєстрації

Розгляд спорів щодо припинення діяльності політичних партій або анулювання їх державної реєстрації здійснюватиметься виключно СОАС. З огляду на політико-правову значущість таких справ та масштабність їхніх наслідків, законодавець передбачив їх розгляд колегіальним складом суддів, що має забезпечити вищий рівень процесуальних гарантій та неупередженості.

4. Оскарження рішень конкурсних комісій щодо призначення керівників окремих органів публічної влади

СОАС уповноважений розглядати спори щодо діяльності конкурсних комісій, які здійснюють добір керівників ключових органів антикорупційної, фінансової та контролюючої системи держави. Це стосується, зокрема, процедур призначення керівництва Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Національного антикорупційного бюро України, Бюро економічної безпеки, Національного агентства з питань запобігання корупції та інших інституцій. Концентрація таких спорів у межах одного суду дозволяє забезпечити

сталу судову практику у сфері кадрових рішень, що мають державне значення.

5. Справи щодо дисциплінарних проваджень стосовно прокурорів

Суд розглядатиме позови щодо рішень, дій або бездіяльності органів дисциплінарного провадження стосовно прокурорів, включно з Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів та відповідними структурними підрозділами Офісу Генерального прокурора. З огляду на специфіку такої категорії, її винесення до спеціалізованого суду сприяє підвищенню рівня незалежності та професійності розгляду дисциплінарних спорів.

6. Позови Антимонопольного комітету України у сфері державної допомоги

До юрисдикції СОАС віднесено позови Антимонопольного комітету України про визнання державної допомоги незаконною та про її повернення. Ця категорія спорів вимагає глибоких знань норм конкурентного права та наближених до права ЄС стандартів регулювання державної допомоги, що також зумовлює необхідність їх розгляду спеціалізованим судом.

Узагальнюючи, підсудність СОАС охоплює найбільш значущі категорії публічно-правових спорів, що стосуються центральних органів державної влади та мають загальнонаціональний характер. Водночас адміністративні спори, пов'язані з діяльністю місцевих органів влади чи територіальних структур центральних органів, залишаються у компетенції окружних адміністративних судів за правилами територіальної підсудності. Така модель забезпечує оптимальний розподіл функцій між судами різних рівнів і сприяє формуванню єдиної та узгодженої практики у спрах державного рівня.

Спеціалізований апеляційний адміністративний суд виконує функцію суду апеляційної інстанції у справах, що розглядаються Спеціалізованим окружним адміністративним судом. Його розташування у місті Києві та наділення загальнонаціональною юрисдикцією забезпечують єдність підходів до апеляційного перегляду рішень у найбільш значущих публічно-правових спрах. Структурно СААС посідає проміжне місце між судом першої інстанції та Верховним Судом, що відпо-

відає трирівневій моделі адміністративного судочинства, закріпленій Конституцією України. Таким чином, рішення СОАС можуть бути оскаржені до СААС, а рішення СААС – у касаційному порядку до Верховного Суду, що забезпечує належну реалізацію принципів інстанційності та процесуальних гарантій.

Централізація апеляційного перегляду у межах одного спеціалізованого суду має на меті забезпечення послідовності судової практики та зменшення ризику фрагментації правозастосування у справах, що мають загальнонаціональний характер. Уніфікація судових підходів у межах СААС сприятиме формуванню передбачуваної юриспруденції та зміцненню інституційної стійкості адміністративної юстиції.

Важливою складовою створення нових спеціалізованих судів є механізм формування їх суддівського корпусу. Вища кваліфікаційна комісія суддів України організовує відкритий конкурс на зайняття посад суддів СОАС і СААС, що забезпечує дотримання принципів прозорості, рівності доступу та професійної оцінки кандидатів. Водночас процедури оцінювання доповнюються участю Експертної ради – колегіального органу, до складу якого входять як представники судової влади, так і міжнародні фахівці. Така модель поєднання національних та міжнародних елементів інституційного контролю була раніше апробована під час формування Вищого антикорупційного суду та засвідчила свою ефективність у забезпеченні відбору суддів з високими професійними та етичними стандартами.

Передбачається, що застосування аналогічного конкурсного механізму під час добору суддів СОАС і СААС сприятиме підвищенню довіри до новостворених судових інституцій, забезпечить їх кадрове наповнення фаховими юристами та створить умови для стабільного функціонування спеціалізованої адміністративної юрисдикції відповідно до принципів незалежності та доброчесності.

Попри високі очікування, що супроводжують створення Спеціалізованого окружного адміністративного суду та Спеціалізованого апеляційного адміністративного суду, їх практичне становлення

супроводжується низкою організаційних, інституційних та системних викликів. Від того, наскільки ефективно ці виклики буде подолано на етапі запуску та функціонування нових інституцій, залежатиме їх спроможність забезпечувати належні стандарти адміністративного правосуддя.

1. Організаційні аспекти та кадрове забезпечення

Однією з ключових проблем, що постають перед новими судами, є оптимальна організація їх роботи з огляду на визначену чисельність суддівського корпусу. Законодавством передбачено, що у СОАС діятимуть 17 суддів, а у СААС – 10. Ці показники є суттєво меншими порівняно зі штатною чисельністю ліквідованого Окружного адміністративного суду міста Києва, у якому працювали 49 суддів. У науковій і експертній спільноті висловлюється занепокоєння, що концентрація всіх спорів загальнонаціонального рівня у межах одного суду за меншої кількості суддів може призвести до підвищеного навантаження, що, у свою чергу, впливатиме на строки розгляду справ [17].

З огляду на це, серед можливих інструментів реагування на зростання навантаження розглядається збільшення штатної чисельності суддів за рішенням Вищої ради правосуддя, а також тимчасове залучення суддів у відставці. Такі механізми можуть бути застосовані на перехідному етапі для забезпечення належного функціонування судової системи до моменту стабілізації кількості та структури справ, що надходять до СОАС.

2. Виклики кадрового формування

Функціональна ефективність нових судів значною мірою залежатиме від якості конкурсних процедур, організованих Вищою кваліфікаційною комісією суддів України. Попри те, що ВККС відновила свою роботу після тривалої перерви, її здатність забезпечити відкритий, прозорий і водночас оперативний добір кандидатів у судді потребує підтвердження на практиці.

Додаткову складність створює участь Експертної ради, до складу якої входять міжнародні представники. Така модель встановлює підвищені вимоги до кандидатів і забезпечує додатковий рівень неза-

лежної перевірки доброчесності, однак може також збільшити тривалість конкурсних процедур. Закон прямо визначає, що новий суд не може розпочати роботу, поки не буде призначено щонайменше половину складу суддів. Для СОАС це означає необхідність призначення не менше дев'яти суддів, що у разі затримок може ускладнити своєчасний початок роботи суду.

У перехідний період виникає питання визначення органу, компетентного розглядати спори, які за законом належать до юрисдикції СОАС. Вирішення проблеми процесуальної визначеності потребує нормативної чіткості та належної координації між органами судової влади, що може передбачати тимчасовий розгляд відповідних справ іншими адміністративними судами або Верховним Судом.

3. Забезпечення інституційної незалежності

Іншим важливим викликом є гарантування реальної інституційної незалежності нових судів. Хоча СОАС і СААС створюються як інституції «з нуля», їхня діяльність об'єктивно пов'язана з розглядом справ, що зачіпають діяльність центральних органів державної влади. Це зумовлює особливу чутливість до ризиків потенційного впливу або втручання з боку суб'єктів владних повноважень.

Використання конкурсного добору із залученням міжнародних експертів створює додаткові гарантії доброчесності, однак не усуває потреби у впровадженні системних інструментів інституційної прозорості. До таких інструментів належать автоматизований розподіл справ, відкритість судових засідань, доступність текстів рішень та можливість незалежного моніторингу діяльності судів. Ці елементи сприяють підвищенню рівня довіри до роботи судів та мінімізують ризик неформального впливу.

Водночас невелика чисельність суддівського корпусу має подвійний ефект. З одного боку, вона сприяє узгодженості судової практики, а з іншого – концентрує значний обсяг повноважень у межах відносно вузького кола суддів. У разі виявлення недоброчесності чи упередженості навіть щодо окремих суддів це може впли-

нути на репутацію інституції загалом, що підвищує вимоги до ретельності та збалансованості конкурсного відбору.

4. Взаємодія з Верховним Судом та єдність судової практики

Окремим системним викликом є встановлення ефективної взаємодії нових спеціалізованих судів із Верховним Судом як органом касаційної інстанції. Верховний Суд має відігравати провідну роль у забезпеченні єдності судової практики та формуванні підходів до тлумачення норм адміністративного права в спорах загальнодержавного значення. Узгодженість дій цих інституцій є важливою передумовою стабільності та передбачуваності правозастосування.

При цьому необхідно забезпечити баланс між повноваженнями Верховного Суду щодо виправлення помилок апеляційної інстанції та повагою до спеціалізації СОАС і СААС. Надмірне втручання касаційної інстанції або систематичне скасування рішень спеціалізованих судів може нівелювати їхню інституційну роль і зменшити ефективність запровадженої моделі спеціалізації. Водночас пасивність Верховного Суду може призвести до виникнення правової невизначеності та фрагментації судової практики. Оптимальна взаємодія між інституціями має ґрунтуватися на принципах пропорційності, передбачуваності та взаємної поваги до компетенцій.

Попри окреслені труднощі та інституційні ризики, у науковому та експертному середовищі поступово формується стримано позитивна оцінка перспектив функціонування Спеціалізованого окружного адміністративного суду та Спеціалізованого апеляційного адміністративного суду. Створення цих інституцій розглядається як логічний елемент модернізації системи адміністративного судочинства та виконання міжнародних зобов'язань України у сфері верховенства права. Нова інституційна модель покликана забезпечити належний рівень судового контролю за діяльністю центральних органів виконавчої влади, що має особливе значення для гарантування прав фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин [18].

Одним із суттєвих очікувань, пов'язаних із запровадженням спеціалізова-

них судів, є підвищення якості судового розгляду завдяки вузькій спеціалізації та концентрації складних публічно-правових спорів в межах однієї інституції. Функціонування суддів, які системно працюватимуть зі спорами проти центральних органів влади, створює умови для формування глибшої фахової експертизи у питаннях адміністративних процедур, публічного управління та меж дискреційних повноважень. Такий підхід потенційно сприятиме більшій аргументованості судових рішень, їх внутрішній послідовності та передбачуваності результатів судового розгляду.

Важливою інституційною перевагою нової моделі є можливість формування стабільної та узгодженої судової практики. Концентрація відповідних спорів у СОАС та їх апеляційний перегляд у СААС створюють умови для уніфікації підходів до застосування норм адміністративного права у спорах загальнонаціонального рівня. З часом це може сприяти виробленню сталих правових позицій, що окреслюватимуть межі дискреційних повноважень суб'єктів владних повноважень, а також підвищуватимуть рівень юридичної визначеності у сфері публічного управління. Такі орієнтири мають потенціал не лише забезпечувати однакове застосування права судами, а й виконувати превентивну функцію, стимулюючи органи влади ухвалювати рішення відповідно до законодавчих вимог.

Створення СОАС та СААС має також значення у ширшому міжнародно-правовому контексті. Відповідні інституційні зміни є частиною виконання Україною рекомендацій Європейської Комісії, положень Меморандуму про економічну та фінансову політику з МВФ та вимог у межах програми Ukraine Facility. Належне функціонування спеціалізованих адміністративних судів розглядається як чинник, здатний позитивно впливати на оцінку ефективності судової реформи й зміцнювати позиції України в процесі переговорів щодо вступу до Європейського Союзу. Крім того, удосконалення механізмів судового контролю у спорах проти держави сприяє підвищенню рівня правової визначеності й прозорості, що є важливими

передумовами для розвитку сприятливого інвестиційного середовища.

Подальші перспективи значною мірою залежатимуть від практичної реалізації закладених законодавством підходів. За умови своєчасного завершення конкурсних процедур, формування професійного та доброчесного суддівського корпусу, а також належної організації діяльності судів, нові інституції можуть стати ефективним елементом оновленої системи адміністративного правосуддя. Очікується, що перші справи СОАС розглядатиме вже у 2026 році, а до кінця того ж року обидва суди працюватимуть у повноцінному режимі. Ефективність їхньої діяльності визначатиме рівень довіри до нової моделі адміністративного судочинства та її здатність забезпечувати справедливе вирішення спорів національного рівня.

Висновки. Запровадження Спеціалізованого окружного адміністративного суду та Спеціалізованого апеляційного адміністративного суду знаменує собою якісний етап у трансформації системи адміністративного правосуддя України. Ця реформа стала відповіддю як на накопичену кризу довіри до моделі розгляду публічно-правових спорів, що була особливо виявленою на прикладі діяльності ліквідованого Окружного адміністративного суду міста Києва, так і на необхідність виконання міжнародних зобов'язань України перед Європейським Союзом та Міжнародним валютним фондом у сфері верховенства права. Створення спеціалізованих судових інституцій із вузько визначеною предметною юрисдикцією, підвищеними вимогами до прозорості та доброчесності добору суддів і запровадженими механізмами зовнішнього моніторингу формує сучасну модель адміністративної юстиції, зорієнтовану на професіоналізм та інституційну незалежність.

Нормативні засади утворення СОАС і СААС, закріплені у законодавчих актах 2025 року, створили передумови для централізації розгляду спорів загальнонаціонального рівня та уніфікації практики адміністративних судів. Системна переробка юрисдикційної структури покликана забезпечити більш передбачуваний і послідовний судовий контроль за діями

центральної влади, що має важливе значення для підтримання принципів законності і юридичної визначеності у сфері публічного управління.

Разом із тим, реалізація реформи супроводжується низкою суттєвих викликів. До них належать питання кадрового наповнення судів, оптимальності штатної чисельності суддів, організації конкурсних процедур, а також гарантування інституційної автономії нових інституцій в умовах високої політичної чутливості справ, віднесених до їхньої підсудності. Вирішення цих проблем є ключовою умовою для забезпечення ефективного функціонування СОАС і СААС та формування довіри до нової моделі адміністративного правосуддя.

Попри наявні ризики, середньострокові перспективи функціонування спеціалізованих адміністративних судів видаються загалом позитивними. Концентрація складних публічно-правових спорів в одному судовому органі, розвиток вузькоспеціалізованої суддівської експертизи та наявність чіткої системи апеляційного контролю створюють передумови для вироблення стабільної та прогнозованої судової практики, яка відповідатиме європейським стандартам незалежності й ефективності. Практична реалізація такої моделі здатна посилити інституційні гарантії захисту прав і свобод особи у відносинах із державою, підвищити якість публічного адміністрування та сприяти подальшому руху України в напрямі набуття членства в Європейському Союзі.

Таким чином, створення СОАС і СААС є не лише структурною інновацією в межах судової системи, але й важливою складовою загальної модернізації українського публічного права. Результативність цієї реформи залежатиме від практики застосування ухвалених рішень, проте вже сьогодні можна стверджувати, що нова архітектура адміністративного судочинства має потенціал стати ключовим елементом зміцнення верховенства права та трансформації моделі взаємодії між державою і громадянами у сфері публічно-правових відносин.

Список використаної літератури:

1. Крицька, І. Вовчий білет. Санкції США змусили Україну ліквідувати скандальний Окружний адмінсуд. Чому судова реформа (попри вимоги ЄС) так важко йде. 14 груд. 2022. Forbes Україна. URL: <https://forbes.ua/money/vovchiy-bilet-sanktsii-ssha-zmusili-ukrainu-likviduvati-skandalniy-okruzhniy-adminsud-chomu-sudova-reforma-popri-vimogi-es-tak-vazhko-yde-14122022-10485>.
2. Свіда О. Г. Проблемні питання запровадження нових вищих спеціалізованих судів в сфері адміністративної юрисдикції.
3. Актуальні проблеми судового права : матеріали X міжнар. наук.-практ. конф. (25 квіт. 2025 р.) / [відп. ред. Л. М. Москвич] ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, каф. кримін. процесу. Харків : Право, 2025. С. 113–116.
4. Пришляк, Н. «В Україні створять нові суди замість скандального ОАСК: президент підписав закон». УНІАН. 24 бер. 2025. URL: <https://www.unian.ua/society/likvidaciya-oask-prezident-pidpisav-noviy-zakon-12955236.html>.
5. Предместніков О., Гапотій В. Реформування інституту адміністративної юстиції: європейський досвід та українські реалії. Актуальні проблеми правознавства. 2025. № 2 (42). С. 194–205. ISSN 2524-0129 (Print), ISSN 2664-5718 (Online). DOI: 10.35774/app2025.02.194.
6. Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких інших законодавчих актів України щодо правових засад утворення та функціонування Спеціалізованого окружного адміністративного суду та Спеціалізованого апеляційного адміністративного суду : Закон України від 26 лют. 2025 р. № 4264-IX. Відомості Верховної Ради України. 2025. № 33. Ст. 120. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4264-20#Text>.
7. Про утворення Спеціалізованого окружного адміністративного суду, Спеціалізованого апеляційного адміністративного суду : Закон України від 16 верес. 2025 р. № 4602-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4602-20#Text>.
8. Про ліквідацію Окружного адміністративного суду міста Києва та утворення Київського міського окружного адміні-

- стративного суду : Закон України від 13 груд. 2022 р. № 2825-IX. Відомості Верховної Ради України. 2023. № 29. Ст. 111. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2825-20#Text>.
9. Редько О. М. Інституційна роль Експертної ради у забезпеченні функціонування спеціалізованих адміністративних судів України. Академічні візії. 2025. Вип. 48. С. 1–9. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.17415768>. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/2275/2150>.
 10. «БАКС призначив до розгляду по суті так звану справу «плівок Вовка»». Укрінформ. 16 квіт. 2024. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3852952-vaks-priznativ-do-rozgladu-po-suti-tak-zvanu-spravu-plivok-vovka.html>.
 11. ОАСК скасував перейменування Московського проспекту на Бандери. Київ готує скаргу». Радіо Свобода. 11 лют. 2021. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-oask-prospekt-bandery/31097621.html>.
 12. Суд призупинив перейменування УПЦ в російську церкву» // BBC News Україна. 23 квіт. 2019. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/news-48015963>.
 13. «В Україні з'являться два нових адмінсуди, які розглядатимуть позови проти найвищих органів влади». ZMINA. Центр прав людини. 1 жовт. 2025. URL: <https://zmina.info/news/v-ukrayini-zyavlyatsya-dva-novyh-adminsudy-yaki-rozglyadatymut-pozovy-proti-najvyshhyh-organiv-vlady/>.
 14. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2024 рік. Київ: Кабінет Міністрів України, 2025. [PDF-документ]. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/Zvit-pro-vykonannya-Ugody-pro-asotsiatsiyu-za-2024-rik.pdf?fbclid=IwY2xjawJkbLBleHRuYUzXRw_ODse-w_aem_t5Ph-qKe9h6CpcdPzO-6TQ.
 15. Міністерство фінансів України. Меморандум про економічну та фінансову політику. [Електронний ресурс]. URL: https://mof.gov.ua/uk/memorandum_of_economic_financial_policies-677.
 16. Ukraine Facility : Програма фінансової підтримки України від Європейського Союзу [Електронний ресурс]. URL: <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/>.
 17. Кодекс адміністративного судочинства України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
 18. «Ще одна спроба створити контрольований адмінсуд – міжнародні експерти в меншості». Фондація «Дій Право» (DEJURE). [Електронний ресурс]. URL: <https://dejure.foundation/shhe-odna-sproba-stvoryty-kontrolovanij-adminsud-mizhnarodni-eksperty-v-menshosti/>.
 19. Гришанова Н. 2 жовтня набрав чинності Закон про створення двох нових адмінсудів. ЮРЛІГА. LigaZakon. 02 жовт. 2025. URL: https://jurliga.ligazakon.net/news/239436_2-zhovtnya-nabrav-chinnost-zakon-pro-stvorennnya-dvokh-novikh-admnsudv.

Synytsyn P. Institutional formation of new specialized administrative courts in Ukraine: challenges of establishment and prospects for development

The article offers a comprehensive examination of the reform of administrative justice in Ukraine, which acquired a new dimension in 2025 with the establishment of two specialized judicial institutions – the Specialized District Administrative Court (SDAC) and the Specialized Administrative Court of Appeal (SACA). The analysis highlights the prerequisites for their creation, shaped both by internal dysfunctions within the system of administrative justice and by Ukraine's need to comply with its international commitments in the field of the rule of law. Particular attention is devoted to the crisis of confidence surrounding the activities of the dissolved Kyiv District Administrative Court, whose controversial practice generated significant public resonance and international criticism, thereby demonstrating the necessity of forming a new institutional framework for adjudicating disputes involving central executive authorities.

The article elaborates on the legal foundations of the reform, as set out in the framework and constitutive laws adopted in 2025, which defined the legal status, procedures for establishment, and jurisdiction of the new specialized courts. The subject-matter jurisdiction of the SDAC is examined in detail, including disputes concerning acts, actions, or omissions

of the highest executive bodies, matters of state aid, media regulation, decisions of selection commissions for senior public officials, and disciplinary proceedings concerning prosecutors. It is shown that the SACA will conduct appellate review of SDAC judgments, thereby forming – together with the Supreme Court – a coherent three-tier structure of administrative adjudication.

The article outlines the key challenges associated with the launch of the SDAC and SACA: personnel risks, the limited number of judicial positions, the duration and complexity of competitive selection procedures, organisational difficulties inherent in the transitional period, and the potential for political influence. Emphasis is placed on the importance of transparent judicial appointments, the role of international experts, and the need to guarantee the genuine institutional independence of the new courts.

It is concluded that the establishment of the SDAC and SACA creates the prerequisites for enhancing the professionalism and predictability of public-law adjudication, ensuring greater consistency in case-law involving disputes against the state, and strengthening the rule of law in Ukraine. The reform is of particular significance in the context of Ukraine's European integration trajectory and represents an important instrument for the modernisation of public administration.

Key words: *administrative justice, Specialized District Administrative Court, Specialized Administrative Court of Appeal, administrative judiciary, public-law disputes, rule of law, jurisdiction, judicial reform, Kyiv District Administrative Court, European integration, judicial independence, public administration, specialized courts.*

Дата першого надходження рукопису до видання: 20.10.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 24.11.2025

Дата публікації: 19.12.2025