

Лазоренко Ю. О.,

аспірант кафедри службового та медичного права

Навчально-наукового інституту права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ORCID: 0009-0008-6180-9504

ПРОЦЕСУАЛЬНА ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРАХ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Анотація. У статті досліджується процесуальний статус державних службовців як учасників публічно-правових спорів щодо проходження державної служби. Констатується, що практика адміністративного судочинства засвідчує наявність суттєвих прогалин у розумінні адміністративно-процесуального статусу державних службовців, оскільки зазначена категорія не отримала законодавчого закріплення, що стає причиною недооцінки судами основних вимог, які містяться у зверненнях державних службовців до адміністративних судів, а відтак породжує конфліктність у системі службових відносин. Автор обґрунтовує, що процесуальний статус державного службовця є складною правовою конструкцією, яка включає адміністративну процесуальну правосуб'єктність, процесуальні права, процесуальні обов'язки та процесуальні гарантії, при цьому процесуальний статус не є тотожним матеріальному правовому статусу, хоча і тісно пов'язаний з ним. Особливу увагу приділено питанню темпоральних обмежень права на звернення до адміністративного суду, зокрема проблемі правової невизначеності щодо моменту початку обчислення місячного строку для звернення до суду у справах щодо проходження публічної служби. Для усунення виявленої колізії між частиною п'ятою статті 122 Кодексу адміністративного судочинства України та статтею 11 Закону України «Про державну службу» запропоновано: по-перше, викласти частину п'яту статті 122 Кодексу адміністративного судочинства України у новій редакції, яка визначає момент початку обчислення строку з дня отримання рішення за результатами розгляду скарги відповідно до законодавства про публічну службу; по-друге, доповнити частину четверту статті 11 Закону України «Про державну службу» положенням про те, що звернення державного службовця зі скаргами до керівника державної служби є обов'язковим досудовим порядком вирішення спору. На думку автора, такі зміни забезпечать правову визначеність щодо строків звернення державних службовців до адміністративного суду.

Ключові слова: процесуальний статус державних службовців, адміністративна процесуальна правосуб'єктність, публічно-правові спори, проходження державної служби, адміністративне судочинство, строки звернення до суду, розумний строк, обов'язок доказування, судовий захист, процесуальні гарантії.

Lazorenko Yu. O. The procedural legal capacity of civil servants in public law disputes: theoretical and legal aspect

Abstract. The article examines the procedural status of civil servants as participants in public law disputes concerning civil service. It is noted that the practice of administrative proceedings reveals significant gaps in understanding the administrative procedural status of civil servants, as this category has not been legally defined, which results in courts underestimating the main requirements contained in civil servants' applications to administrative courts and consequently generates conflicts in the system of service relations. The author substantiates that the procedural status of a civil servant is a complex legal construct that includes administrative procedural legal capacity, procedural rights, procedural obligations, and procedural guarantees, while the procedural status is not identical to the substantive legal status, although closely related to it. Special attention is paid to the issue of temporal limitations on the right to apply to an administrative court, particularly the problem of legal uncertainty regarding the starting point for calculating the one-month period for applying to the court in cases concerning civil service. To eliminate the identified conflict between part five of Article 122



of the Code of Administrative Procedure of Ukraine and Article 11 of the Law of Ukraine “On Civil Service”, it is proposed: firstly, to set forth part five of Article 122 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine in a new wording that determines the starting point for calculating the period from the date of receiving the decision on the results of the complaint review in accordance with civil service legislation; secondly, to supplement part four of Article 11 of the Law of Ukraine “On Civil Service” with a provision stating that a civil servant’s appeal to the head of the civil service constitutes a mandatory pre-trial procedure for dispute resolution. According to the author, such amendments will ensure legal certainty regarding the time limits for civil servants’ applications to administrative courts.

Key words: *procedural status of civil servants, administrative procedural legal capacity, public law disputes, civil service, administrative proceedings, time limits for filing appeals, reasonable time, burden of proof, judicial protection, procedural guarantees.*

Постановка проблеми. Конституційне закріплення людини, її життя і здоров’я, честі і гідності найвищою соціальною цінністю визначає правовий статус громадян як основоположний елемент практично всіх видів правових відносин. Особливої актуальності це положення набуває у системі службових відносин, де державні службовці виступають одними з головних учасників, оскільки саме через службові відносини здійснюється реалізація державою її функцій у сфері публічного управління.

Водночас практика адміністративного судочинства засвідчує наявність суттєвих прогалин у розумінні адміністративно-процесуального статусу державних службовців як учасників публічно-правових спорів щодо проходження державної служби. Зазначена категорія не отримала свого законодавчого закріплення, що стає причиною недооцінки судами основних вимог, які містяться у зверненнях державних службовців до адміністративних судів, а відтак породжує конфліктність у системі службових відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання правового статусу та правосуб’єктності в адміністративному судочинстві досліджували у своїх працях такі вчені, як В.Б. Авер’янов [1], В.М. Бевзенко, Смокович М.І. [2], А.І. Берлач [3], Ю.П. Битяк [4], О.В. Кузьменко [5], А.М. Колодій [6], П.М. Рабінович [7], Радишевська О.Р. [8]. Питання процесуальних строків у адміністративному судочинстві аналізував суддя Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду Я.О. Берназюк [9]. Водночас комплексного дослідження процесуального статусу державних службовців як учасників публічно-правових спорів щодо проходження державної служби у вітчизняній правовій доктрині не проводилось.

Мета статті полягає у з’ясуванні змісту та структури процесуального статусу державних службовців як учасників публічно-правових спорів щодо проходження державної служби, визначенні співвідношення матеріального та процесуального правового статусу державних службовців, а також формулюванні пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Дослідження процесуального статусу державних службовців доцільно розпочати з аналізу поняття правового статусу, адже дана категорія є визначальною для кожного учасника відносин, особливо якщо це стосується відновлення порушених прав у судовому порядку.

Слід зазначити, що поняття правового статусу не отримало законодавчого закріплення у правових актах, хоча сам термін часто використовується законодавцем. Таким прикладом є Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року, норми якого у Розділі 2 мали б визначити правовий статус державного службовця, однак законодавець лише наводить перелік прав та обов’язків, не визначаючи самого поняття «правовий статус» [10].

У юридичній літературі можна виокремити два основних підходи до визначення адміністративно-правового статусу. Перший полягає у тому, що поняття адміністративно-правового статусу розкривається через характеристику його елементів. Так, професор Литвин Н.А. у навчальному посібнику «Службове право України» зазначає, що правовий статус державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування – це система прав, які надані їм, а також сукупність покладених на них обов’язків. До правового статусу також належить система заохочень,

гарантій і обмежень, а також заходів юридичної відповідальності за невиконання або неналежне виконання службовцями своїх посадових обов'язків [11, С. 242].

Академік Рабінович П.М. у навчальному посібнику «Основи загальної теорії права та держави» зазначає, що правовий статус відображає юридичне закріплення досягнутого суспільством обсягу свободи особи та ґрунтується на сучасному вченні про свободу [7]. Професор Колодій А.М. у навчальному посібнику «Загальна теорія держави і права» за редакцією академіка Копейчикова В.В. підкреслює, що правовий статус виступає найважливішим способом ефективного задоволення потреб та інтересів кожної людини, а його структура включає суб'єктивні права, законні інтереси, юридичні обов'язки, гарантії здійснення прав і обов'язків, при цьому підставою для наявності правового статусу є правосуб'єктність особи [6].

Таким чином, аналіз наукових позицій дозволяє зробити висновок, що переважна більшість дослідників розглядає правовий статус через сукупність його елементів: правосуб'єктність, права, обов'язки, законні інтереси, юридичні гарантії та юридичну відповідальність.

Особливої уваги заслуговує питання співвідношення матеріального та процесуального правового статусу державних службовців. Матеріальний правовий статус державного службовця визначається нормами Закону України «Про державну службу», який встановлює права (стаття 7), обов'язки (стаття 8), обмеження (стаття 9), вимоги щодо політичної неупередженості (стаття 10), а також порядок захисту права на державну службу (стаття 11) [10].

Процесуальний же статус державного службовця визначається нормами Кодексу адміністративного судочинства України і характеризується особливостями його процесуального становища в адміністративному судочинстві. Відповідно до частини першої статті 19 Кодексу адміністративного судочинства України юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема спори з приводу прийняття

громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби [11].

Процесуальний статус державного службовця не є тотожним його матеріальному правовому статусу, хоча і тісно пов'язаний з ним. Якщо матеріальний правовий статус визначає правове становище державного службовця у службових правовідносинах, то процесуальний статус регулює порядок реалізації та захисту цих матеріальних прав у судовому порядку.

Варто зазначити, що процесуальний статус державного службовця характеризується низкою особливостей. По-перше, у таких спорах державний службовець протистоїть суб'єкту владних повноважень, який має організаційні, інформаційні та інші ресурси, що створює певну нерівність сторін. По-друге, предметом спору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, що має безпосередній вплив на професійну діяльність та соціально-економічне становище державного службовця. По-третє, такі спори часто мають складний характер, оскільки потребують з'ясування як фактичних обставин справи, так і перевірки дотримання складних процедурних вимог, встановлених законодавством про державну службу.

Адміністративна процесуальна правосуб'єктність має виключне значення для визначення можливості особи бути учасником публічно-правових спорів щодо проходження державної служби. Відповідно до статті 43 Кодексу адміністративного судочинства України адміністративна процесуальна правосуб'єктність складається з адміністративної процесуальної правоздатності та адміністративної процесуальної дієздатності [12].

Адміністративна процесуальна правоздатність державного службовця виникає з моменту набуття ним статусу державного службовця. Відповідно до частини п'ятої статті 36 Закону України «Про державну службу» особа, яка вперше займає посаду державної служби, набуває статусу державного службовця з дня складення Присяги державного службовця [10]. Саме з цього моменту особа набуває повний комплекс прав та обов'язків державного службовця, а отже, і можливість захищати ці права в судовому порядку.

Водночас адміністративною процесуальною правосудністю можуть володіти не лише особи, які вже перебувають на державній службі, але й особи, які претендують на зайняття посади державної служби. Це впливає із загального конституційного права на судовий захист, закріпленого у статті 55 Конституції України [13]. Колишній державний службовець також зберігає право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, які були прийняті або вчинені під час його перебування на державній службі.

Що стосується адміністративної процесуальної дієздатності, то зважаючи на те, що право на державну службу мають повнолітні громадяни України, всі державні службовці за загальним правилом володіють повною адміністративною процесуальною дієздатністю і можуть особисто здійснювати свої процесуальні права та виконувати процесуальні обов'язки в адміністративному судочинстві.

Водночас наявність повної адміністративної процесуальної дієздатності не означає, що державний службовець зобов'язаний особисто здійснювати всі процесуальні дії у справі. Стаття 16 Кодексу адміністративного судочинства України гарантує учасникам справи право користуватися правничою допомогою [12]. Інститут представництва має особливе значення у публічно-правових справах щодо проходження державної служби, оскільки такі спори часто потребують спеціальних правових знань, зокрема в галузі адміністративного права, законодавства про державну службу, адміністративного процесуального права.

Особливістю процесуального статусу державних службовців є те, що він характеризується певними механізмами компенсації фактичної нерівності сторін у публічно-правовому спорі. Такими механізмами є принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі, а також особливий розподіл обов'язку доказування.

Виключно важливою гарантією є особливий розподіл обов'язку доказування в адміністративних справах. Відповідно до частини другої статті 77 Кодексу адміністративного судочинства України в адміністративних

справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача. Більше того, суб'єкт владних повноважень повинен подати суду всі наявні у нього документи та матеріали, які можуть бути використані як докази у справі. Частина п'ята статті 77 додатково захищає права позивача, встановлюючи, що суд не може витребувати докази у позивача, окрім доказів на підтвердження обставин, за яких, на думку позивача, відбулося порушення його прав, свобод чи інтересів [12].

Ці норми є виключно важливими для державних службовців, оскільки звільняють їх від обов'язку доводити протиправність оскаржуваного рішення та покладають цей тягар на державний орган. Така процесуальна особливість суттєво відрізняє публічно-правові спори від цивільно-правових, де кожна сторона повинна довести ті обставини, на які вона посилається.

Окремої уваги заслуговує питання темпоральних обмежень права на звернення до адміністративного суду. Частина друга статті 122 Кодексу адміністративного судочинства України встановлює загальний шестимісячний строк для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи. Водночас частина п'ята статті 122 встановлює спеціальний місячний строк для звернення до суду у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби [12].

Проте законодавець не визначає момент початку обчислення цього строку, що створює правову невизначеність. Зокрема, стаття 11 Закону України «Про державну службу» передбачає обов'язкову досудову процедуру розгляду скарги державного службовця керівником державної служби [10]. Така правова невизначеність створює колізію: якщо процедура розгляду скарги є обов'язковим досудовим порядком вирішення спору, то згідно з частиною четвертою статті 122 Кодексу має застосовуватися тримісячний, а не місячний строк звернення до суду [12].

Як справедливо зазначає суддя Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду Я.О. Берназюк, процесуальні строки відіграють ключову роль у забезпеченні права на доступ до правосуддя, при цьому розумний строк у адміністративному судочинстві має розумітися як найкоротший строк розгляду і вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах, у процесі перебігу якого відсутні невинуваті зволікання [9].

Відповідно до прецедентної практики Європейського суду з прав людини, зокрема рішення у справі «Бараона проти Португалії», три основні критерії для визначення розумності тривалості розгляду справи включають: по-перше, комплексність справи, її складність, обставини та факти; по-друге, поведінку заявника; по-третє, поведінку відповідних державних органів [14].

При цьому, як підкреслює Я.О. Берназюк, розумний строк не може вважатися дотриманим у разі нерегулярного призначення судових засідань, зволікання з початком судового розгляду, призначення судових засідань з великими інтервалами, затягування під час передання або пересилання справи з одного суду в інший, невжиття судом заходів для дисциплінування сторін у справі, свідків, експертів. Підтверджуючи цей підхід, Європейський суд з прав людини у рішенні у справі «Цихановський проти України» наголосив, що саме національні суди мають створювати умови для того, щоб судове провадження було швидким та ефективним, зокрема вирішувати, чи відкласти судові засідання за клопотанням сторін, а також чи вживати якісь дії щодо сторін, чия поведінка спричинила невинуваті затримки у провадженні [9].

Водночас принцип розумності строків стосується не лише процесу розгляду справи судом, але й темпоральних обмежень права на звернення до суду. Європейський суд з прав людини у рішенні від 18 листопада 2010 року у справі «Мушта проти України» наголосив, що процесуальні строки «служать забезпеченню належного відправлення правосуддя та дотриманню принципу юри-

дичної визначеності». Особливого значення темпоральні обмеження набувають в адміністративному судочинстві, безпосередньо впливаючи на можливість оскарження рішень суб'єктів владних повноважень [15].

Висновки. Проведений аналіз процесуального статусу державних службовців як учасників публічно-правових спорів щодо проходження державної служби дозволяє зробити такі висновки.

По-перше, процесуальний статус державного службовця є складною правовою конструкцією, яка включає адміністративну процесуальну правосуб'єктність, процесуальні права, процесуальні обов'язки та процесуальні гарантії. Кожен з цих елементів відіграє важливу роль у забезпеченні можливості державного службовця ефективно захистити свої порушені права та законні інтереси в адміністративному судочинстві.

По-друге, процесуальний статус державного службовця не є тотожним його матеріальному правовому статусу, хоча і тісно пов'язаний з ним. Матеріальний правовий статус визначає правове становище державного службовця у службових правовідносинах, тоді як процесуальний статус регулює порядок реалізації та захисту цих матеріальних прав у судовому порядку.

По-третє, адміністративна процесуальна правосуб'єктність державного службовця характеризується тим, що правоздатність виникає з моменту виникнення спірних правовідносин і зберігається навіть після припинення статусу державного службовця на період можливого оскарження рішень, що порушують права особи. Адміністративна процесуальна дієздатність за загальним правилом є повною для всіх державних службовців.

По-четверте, система процесуальних гарантій включає як конституційні гарантії судового захисту, так і гарантії, передбачені Кодексом адміністративного судочинства України, а також міжнародними стандартами судочинства. Особливе значення має особливий розподіл обов'язку доказування, який покладає на суб'єкта владних повноважень обов'язок доведення правомірності свого рішення.

По-п'яте, проведений аналіз процесуального законодавства виявив ряд недоліків та неузгодженостей. Частина п'ята статті 122 Кодексу адміністративного судочинства України встановлює місячний строк для звернення до суду у справах щодо проходження публічної служби, однак не визначає момент початку обчислення цього строку. Водночас стаття 11 Закону України «Про державну службу» передбачає обов'язкову досудову процедуру розгляду скарги, що створює правову невизначеність.

У зв'язку з викладеним пропонуємо: по-перше, викласти частину п'яту статті 122 Кодексу адміністративного судочинства України у такій редакції: «Для звернення до суду у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення

з публічної служби встановлюється місячний строк, який обчислюється з дня отримання рішення за результатами розгляду скарги відповідно до законодавства про публічну службу, а у разі неотримання такого рішення у встановлений законом строк – з дня закінчення строку для надання відповіді на скаргу»; по-друге, доповнити частину четверту статті 11 Закону України «Про державну службу» реченням: «Звернення державного службовця зі скаргою до керівника державної служби відповідно до цієї статті є обов'язковим досудовим порядком вирішення спору». На нашу думку такі зміни усунуть колізію між нормами процесуального законодавства та забезпечать правову визначеність щодо строків звернення державних службовців до адміністративного суду.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у двох томах. Київ: Юридична думка, 2004. Том 1. 584 с.
2. Смокович М.І., Бевзенко В.М. Адміністративний процес України: теорія, практика: Підручник. За заг.ред. д.ю.н., проф. Бевзенка В.М. Пер. з нім. і адапт. Рижкова Г.В. Київ: ВД «Дакор», 2020. 1346 с.
3. Берлач А.І. Обмеження права на звернення до адміністративного суду та їх допустимість // Адміністративне судочинство України: питання теорії і практики (з нагоди 20-річчя ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України): монографія / редкол.: М.І. Смокович (голова), О.Р. Радишевська, В.М. Кравчук, Н.В. Богашева. Київ: Компанія ВАІТЕ, 2025. С. 180–190. 626 с.
4. Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), І.М Балакарева, І.В. Бойко та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2020. 392 с.
5. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. О. В. Кузьменко, В. Г. Чорної. Київ : Юрінком Інтер, 2025. 700 с.
6. Загальна теорія держави і права: Навч. посіб. / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та інші; За ред. В.В. Копейчикова. Стер. вид. К: Юрінком Інтер, 1999. 320 с.
7. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави. Навч. посібник. Вид. 9-е, зі змінами. Львів: Край, 2007. 192 с.
8. Радишевська О.Р. Сучасні тенденції розвитку адміністративної юстиції в державах-членах Європейського Союзу та їх вплив на адміністративне судочинство України. Адміністративне судочинство України: питання теорії і практики (з нагоди 20-річчя ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України) : монографія / редкол.: М. І. Смокович (голова), О. Р. Радишевська, В. М. Кравчук, Н. В. Богашева. Київ : Компанія ВАІТЕ, 2025. 626 с.
9. Берназюк Я.О. Процесуальні строки розгляду справ в адміністративному судочинстві (співвідношення розумного строку розгляду справи за практикою Європейського суду з прав людини із процесуальною практикою в Україні) [Електронний ресурс]. Київ : Верховний Суд, 2023. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/reasonable_time.pdf (дата звернення: 30.01.2026).
10. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43.
11. Службове право України: навч. посіб. / А.І. Берлач, О.С. Проневич, О.Р. Радишевська та ін.: за заг. ред. А.І. Берлача. К. ВПЦ «Київський університет», 2023. 479 с.
12. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.

13. Конституція України від 28 червня 1996 року. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

14. Справа «Бараона проти Португалії» (Bagaona v. Portugal) : рішення Європейського суду з прав людини від 8 липня 1987 року, заява № 10092/82. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57428%22%5D%7D> (дата звернення: 30.01.2026).

15. Справа «Мушта проти України» (Mushta v. Ukraine) : рішення Європейського суду з прав людини від 18 листопада 2010 року, заява № 8863/06. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_660#Text (дата звернення: 30.01.2026).

Дата першого надходження статті до видання: 30.12.2025

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 03.02.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 17.04.2026