

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА СТОРІН ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО СПОРУ У СФЕРІ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН****ADMINISTRATIVE AND LEGAL CHARACTERISTICS OF THE PARTIES TO A PUBLIC LAW DISPUTE IN THE FIELD OF PUBLIC SERVICE RELATIONS**

Доведено, що всі учасники судового процесу щодо розв'язання публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин мають володіти рівними правами, обов'язками й компетенційними можливостями стосовно захисту своїх інтересів у межах відповідного процесу. Важливою засадою забезпечення доступу до правосуддя визнано можливість оскарження відповідного судового рішення в суді вищої інстанції. На підставі вивчення положень Кодексу адміністративного судочинства України та відповідних наукових праць встановлено, що перебування особи поза державною службою не є суттєвою обставиною, яка впливає на утворення, перебіг і розв'язання публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин. З'ясовано, що окремі особливості правовідносин у цій сфері й контекст публічно-правового спору можуть коригуватися залежно від тих обставин, за яких вони утворились. Причому вказані обставини прямо впливають на можливість виокремлення видів сторін публічно-правового спору, до яких з боку позивача належать ті особи, які є державними службовцями, і ті, що перебувають поза державною службою. Такі обставини власне впливають на предмет і підстави виникнення відповідного виду спору в державно-службових відносинах. Зауважено, що службовий спір щодо внутрішньоорганізаційних відносин, на думку низки вчених і дослідників, належить до сфери приватно-правової, тоді як публічно-службові взаємини виникають щодо законності нормативних актів про публічну службу, а отже, охоплюють її перебіг від початку до припинення. Тому до кола сторін публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин належать, з одного боку, конкретна особа (державний службовець або цивільна особа, що оспорує свої права та свободи в період, який обіймала посаду державної служби), а з іншого – орган публічної влади (державної влади чи місцевого самоврядування, що наділений державницькими компетенціями).

**Ключові слова:** *право, публічний спір, державно-службові відносини, взаємодія, діяльність, вирішення спору, правовий конфлікт.*

The author, taking into account the analyzed material, should pay attention to the fact that all participants in the litigation regarding the resolution of a public law dispute in the field of public service relations should have equal rights, duties and competencies to protect their interests within the relevant process. In addition, an important principle for ensuring access to justice is the possibility of appealing against the relevant court decision in a higher court.

Based on the positions of the Code of Administrative Procedure of Ukraine and the relevant scientific positions, the author emphasizes and additionally substantiates that the stay of a person outside the civil service is not a significant circumstance affecting the formation, course and resolution of a public law dispute in the field of public service relations.

The author proves that certain features of legal relations in this area and the context of a public law dispute can be adjusted depending on the circumstances in which they were formed. At the same time, these circumstances directly affect the possibility of

distinguishing certain types of parties to a public law dispute, which, on the part of the plaintiff, include those persons who are civil servants and those persons who are outside the civil service. Such circumstances, in fact, affect the subject and grounds for the occurrence of the relevant type of dispute in public service relations.

The position is asserted that an official dispute regarding internal organizational relations, according to a number of scientists and researchers, belongs to the sphere of private law, while public-service relations arise regarding the legality of normative acts on public service, and, accordingly, cover its course from the beginning to termination. Therefore, the circle of parties to a public law dispute in the field of public service relations includes, on the one hand, a specific person (a civil servant, or a civilian who disputes his rights and freedoms during the period he held a civil service position), and on the other hand, a public authority (state power or local self-government, which is endowed with state competencies).

**Key words:** *law, public dispute, public-service relations, interaction, activity, dispute resolution, legal conflict.*

**Актуальність тематики.** Необхідність надання характеристики всім сторонам публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин є беззаперечною, оскільки всі вони характеризуються певними особливостями і вирізняються серед інших суб'єктів адміністративного судочинства й відповідних учасників цих процесів.

Кожна зі сторін публічно-правового спору має чітко визначене та врегульоване нормами права коло прав, обов'язків і повноважень, що прямопропорційно впливають на їх можливості щодо захисту своєї правової позиції як у судовому, так і позасудовому порядку. Водночас чітке окреслення сторін публічно-правового спору в державно-службових відносинах тривалий період слугували предметом вивчення багатьох авторитетних дослідників. Спираючись на проаналізовані в попередніх працях позиції, слід зауважити, що сторін у публічно-правовому спорі, який виникає в державно-службових відносинах, існує лише дві – позивач і відповідач.

У широкому значенні цього терміна позивачем є особа, яка заявляє про неправомірне порушення її прав і свобод та ініціює процедуру їх відновлення. Натомість відповідачем є сторона, яка, на думку позивача, вчинила шляхом дії чи бездіяльності відповідне порушення прав і свобод та потенційно може бути зобов'язана вжити необхідних адміністративно-управлінських і нормативно-правових заходів щодо відновлення порушеного права.

Водночас недостатня термінологічна визначеність вказаних складових зумовлює потребу в ґрунтовному юридичному аналізі поняття та сутності змісту сторін у публічно-правовому спорі щодо державно-службових відносин.

**Метою статті** є адміністративно-правова характеристика сторін публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин. Це своєю чергою передбачає виконання таких дослідницьких завдань: 1) окреслення підходів до розуміння поняття сторони публічно-правового спору; 2) визначення засад концепції співвідношення компетенцій сторін публічно-правового спору саме в державно-службових відносинах; 3) формулювання науково обґрунтованих підсумків щодо сторін публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин.

**Об'єктом** статті є суспільні відносини у сфері розв'язання публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин.

**Предметом** дослідження слугує адміністративно-правова характеристика сторін публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин.

**Виклад основного матеріалу статті.** Ураховуючи поліваріативність підходів законодавства України до визначення сутності й змісту понять «публічна служба» та «державна служба», що є суттєвими для окреслення суб'єктної складової сторін публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин, на нашу думку, надзвичайно важливим є опрацювання відповідних термінів і визначення необхідних змістових характеристик.

Поняття «публічна служба» вживають для визначення характеру та способу діяльності людей, що відображає факт суспільного розподілу праці. Публічна служба органічно пов'язана з державою й органами місцевого самоврядування, місцем і роллю в житті суспільства. У діяльності службовців публічної служби втілюються завдання та функції держави. Водночас недоліком законодавчого визначення в п. 17 ст. 4. Кодексу адміністративного судочинства України зазначеного поняття є те, що законодавець об'єднав різні за змістом види службової діяльності, зокрема політичну, що залежить від політичної ситуації в країні та розстановки політичних сил,

і професійну, яка пов'язана з реалізацією завдань та функцій держави. Причому в ст. 1 Закону України «Про державну службу» законодавець обмежив державну службу певними видами діяльності, які чітко зазначені в законодавстві [1]. Водночас, на нашу думку, слід наголосити, що тотожність правового становища публічного та державного службовця як сторони в публічно-правовому спорі щодо державно-службових відносин є беззаперечною, а отже, вони можуть відрізнятися одна від одної лише предметом та обставинами виникнення такого публічно-правового спору. Причому слід урахувувати ці відмінності в контексті визначення змістового наповнення поняття сторони публічно-правового спору, оскільки представлення конкретного органу державної влади чи установи публічним чи державним службовцем прямопропорційно впливає на його правоздатність у цьому процесі.

Слід зауважити, що інституціональний підхід має потенційно високу спроможність до ґрунтовного дослідження та всебічного аналізу соціальних систем як об'єктів управління. Інституціоналізм як методологічна основа створює умови для активізації різноманітних міждисциплінарних досліджень соціальних систем, забезпечує відстеження інституціональних кількісно-якісних і сутнісних змін та перетворень різних соціальних інститутів, аналіз інституціональних факторів – сукупності фундаментальних історичних передумов, політичних, економічних, правових, соціальних та духовних (культурних) правил і норм, які визначають рамкові умови функціонування та розвитку соціальних систем як об'єктів державного (публічного – уточнено автором) управління [2, с. 218]. Саме тому надзвичайно важливо встановити зміст і сутність публічної та державної служби як соціально-правових та організаційно-управлінських, державницьких явищ й інституцій, що беруть участь у судових процесах щодо розв'язання публічно-правових спорів, які виникли в державно-службових відносинах, та їх зобов'язання в межах чинного законодавства України забезпечувати всі законні вимоги працевлаштованих державних службовців, а також брати участь у відповідних судових процесах щодо порушення їх прав і свобод.

Судова практика свідчить про наявність на сьогодні окремих проблемних питань розгляду публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин. Ці питання стосуються не лише визначення юрисдикції окремих категорій спорів, а й визначення спроможності окремих суб'єктів бути стороною в справі, що напрями впливає й на визначення юрисдикції спору, можливість відкриття провадження в конкретній справі. Так, узагальнюючи результати розгляду зазначених спорів, Львівський апеляційний адміністративний суд України вказав на неоднозначність судової практики щодо допуску до участі в справі центрів зайнятості населення як позивачів за позовами до державних органів про відшкодування сум сплачених грошових коштів на допомогу по безробіттю державним службовцям у випадках, коли вони були поновлені на службі [3; 4]. Причому слід зауважити, що як позовна сторона такі органи державної влади, як центр зайнятості населення, відіграють критично важливу роль у поновленні прав і свобод людини та громадянина, у цьому випадку – державного службовця, що був поновлений на службі. Зазначений орган державної влади має чітке коло компетенцій, до його повноважень належить захист прав і свобод державних службовців, які були порушені, а отже, неоднозначність судової практики щодо віднесення до позовної сторони та ненадання можливості брати участь у розгляді справи, на нашу думку, є необґрунтованою та потребує подальшого нормативного врегулювання.

Конструкція визначення адміністративної процесуальної правосуб'єктності ст. 48 КАС України передбачає поєднання адміністративної процесуальної правоздатності та адміністративної процесуальної дієздатності. Адміністративна процесуальна правоздатність як здатність мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві визнається за громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, органами державної влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями (юридичними особами). Адміністративна процесуальна дієздатність як здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, зокрема доручати ведення справи представникові, належить фізичним особам, які досягли повноліття і не визнані судом недієздатними, а також фізичним особам до досягнення цього віку в спорах з приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь, а також органам державної влади, іншим державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування, їхнім посадовим і службовим особам, підприємствам, установам, організаціям (юридичним особам) [5]. Таким чином, слід підкреслити, що в умовах правової змагальності, в контексті адміністративного судочинства, щодо державно-владних правовідносин можливою є наявність процесуальної адміністративної правоздатності та дієздатності обох суб'єктів учасників відповідного

процесу. Учені наголошують на тому, що одним з найбільш проблемних питань є адміністративно-процесуальна правоздатність представників органу державної влади, дії якого оскаржуються, оскільки чинне законодавство України визначає певні особливості, щодо представництва інтересів у суді та доступу до правничої професії. Лише за прямим дорученням керівника такої установи чи підприємства, уповноважена на це особа має право представляти інтереси відповідного органу в судовому процесі, хоча і цей правовий статус не дає їй можливості одноосібно приймати ті чи інші рішення адміністративно-управлінського характеру.

Загальновідомим є підхід, за якого сторонами публічно-правового спору є сторони спірного правовідношення. За такого підходу сторонами в досліджуваній категорії спорів необхідно визначити державного службовця та суб'єкта публічної влади. Проте в окремих випадках особа, яка оскаржує відповідне рішення, дію суб'єкта публічної влади, не має статусу державного службовця. Це стосується випадків, наприклад, оскарження звільнення особи з публічної служби або ж позовів про стягнення заробітної плати за час вимушеного прогулу за відсутності нарахування такої заробітної плати. У таких випадках позивачем є особа, яка претендує на отримання або повернення статусу державного службовця, або ж приватна особа, яка була пов'язана відносинами державної служби в минулому) [4; 6]. Таким чином, слід наголосити на можливості перебування однієї зі сторін публічно-правового спору у сфері державного службових відносин поза межами державної служби, оскільки предмет і зміст утворюваних правовідносин полягає якраз у відновленні порушених прав такої особи.

Стороною публічно-правового спору, права чи інтереси якої порушуються, постає фізична особа, яка не є публічним службовцем, у випадку вступу на дипломатичну службу, а також безпосередньо публічний службовець [4]. В. В. Квак наголошує, що публічно-правовий спір – це спір щодо рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічно-правових відносин, у якому одна зі сторін є об'єктом публічно-правового впливу, а інша має публічно-владні повноваження і є носієм правового обов'язку або в якому обидві сторони наділені публічно-владними повноваженнями [6; 7, с. 129]. З викладеного випливає, що науковець у категорії публічно-правового спору робить акцент саме на особливому статусі учасників правовідносин. Подібну тезу висловлює також О. В. Білоус, який зазначає, що публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів, характеризується кількома атрибутивними ознаками, серед яких участь у відповідних публічно-правових відносинах суб'єкта владних повноважень, який уповноважений на виконання в цих самих правовідносинах публічно-владних управлінських функцій або на надання адміністративних послуг [6; 8, с. 76].

О. В. Бачун зауважує, що в разі розгляду юридичної природи права на звернення до адміністративного суду як правоздатності фізичних та юридичних осіб для його наявності будь-яких умов не потрібно. Якщо юридична природа права на звернення до адміністративного суду розглядається з точки зору реалізації суб'єктивного права, то КАС встановлює необхідні обставини, за яких особа може звернутися до суду, а також певний процесуальний порядок звернення [9, с. 20–21].

**Висновки.** Відповідно, з огляду на проаналізований матеріал, необхідно наголосити на тому, що всі учасники судового процесу щодо розв'язання публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин мають володіти рівними правами, обов'язками та компетенційними можливостями щодо захисту своїх інтересів у межах відповідного процесу. Крім того, важливою засадою забезпечення доступу до правосуддя є можливість оскарження відповідного судового рішення в суді вищої інстанції.

Таким чином, на підставі вивчення положень Кодексу адміністративного судочинства України та відповідних наукових праць можна констатувати, що перебування особи поза державною службою не є суттєвою обставиною, яка впливає на утворення, перебіг і розв'язання публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин.

Слід зауважити, що окремі особливості правовідносин у цій сфері й контекст публічно-правового спору можуть коригуватися залежно від тих обставин, за яких вони утворились. Причому вказані обставини прямо впливають на можливість виокремлення видів сторін публічно-правового спору, до яких з боку позивача належать ті особи, які є державними службовцями, і ті, що перебувають поза державною службою. Такі обставини власне впливають на предмет і підстави виникнення відповідного виду спору в державно-службових відносинах.

Водночас службовий спір щодо внутрішньоорганізаційних відносин, на думку низки вчених і дослідників, належить до сфери приватно-правової, тоді як публічно-службові взаємини виникають щодо законності нормативних актів про публічну службу, а отже, охоплюють її

перебіг від початку до припинення. Тому до кола сторін публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин належать, з одного боку, конкретна особа (державний службовець або цивільна особа, що оспорує свої права та свободи в період, який обіймала посаду державної служби), а з іншого – орган публічної влади (державної влади чи місцевого самоврядування, що наділений державницькими компетенціями).

**Список використаних джерел:**

1. Голобутовський Р. З. Поняття та ознаки публічної служби в органах судової влади України. *JURNALUL JURIDIC NAȚIONAL: TEORIE ȘI PRACTICĂ*. 2019. Martie. С. 32–34. URL: [http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2019/2/part\\_1/7.pdf](http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2019/2/part_1/7.pdf).
2. Петроє О. Інституціональний підхід як методологічна основа дослідження та аналізу соціальних систем у державному управлінні. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. Вип. 2. С. 208–220.
3. Узагальнення щодо виявлення проблем, які виникають під час застосування положень Закону "Про державну службу", іншого спеціального законодавства, що регулює питання прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення із публічної служби : лист Львівського апеляційного адміністративного суду від 01.02.2014 р. *Закон і Бізнес*. 2014. 15 лютого. (№ 07).
4. Черняхович І. Е. Публічно-правові спори у сфері державно-службових відносин як предмет адміністративного судочинства : дис. ... д-ра філос. : 081. Запоріжжя, 2020. 197 с. URL: [http://phd.znu.edu.ua/page/PhD/Cherniakhovych\\_dis.pdf](http://phd.znu.edu.ua/page/PhD/Cherniakhovych_dis.pdf).
5. Поплавський В. Ю. Правове регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 215 с.
6. Процько М. І., Поняття та ознаки публічно-правового спору щодо доступу громадян України до дипломатичної служби. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 5. С. 598–603. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2024/10/94.pdf>.
7. Квак В. В. Поняття публічно-правовий спір та адміністративно-правовий спір в законодавчій термінології. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2011. Вип. 7. С. 125–129.
8. Білоус О. В. Публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів як категорія адміністративного судочинства. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. Вип. 2. С. 73–77.
9. Бачун О. В. Правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства : наук.-практ. вид. / за наук. ред. А. О. Селіванова. 2-ге вид. зі змін. і доповн. Київ : Логос, 2014. 133 с.

Дата першого надходження рукопису до видання: 21.07.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 25.08.2025

Дата публікації: 29.09.2025.