

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.80>

Є. І. Фролова

к.ю.н., доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»
orcid.org/0000-0002-9006-9444

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗАХИСТУ ПРАВА НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ В СУДОВІЙ ПРАКТИЦІ

У статті досліджено адміністративно-правові аспекти реалізації та захисту права на державну службу в контексті чинного законодавства та адміністративної судової практики. Обґрунтовано, що право на державну службу є різновидом суб'єктивного публічного права громадянина, зміст якого визначається через низку законодавчих і процедурних гарантій, зокрема право на конкурс, рівний доступ, просування по службі та захист у разі порушення. У статті обґрунтовано, що реалізація цього права тісно пов'язана з дотриманням принципів верховенства права, зокрема рівності, недискримінації, юридичної визначеності та обґрунтованості управлінських рішень. Розкрито значення адміністративного судочинства як ефективного механізму реалізації права на державну службу, включаючи можливість оскарження дій, бездіяльності або рішень суб'єктів владних повноважень. Особливу увагу приділено аналізу судової практики щодо дискреційних повноважень конкурсних комісій та суб'єктів призначення. Зроблено висновки про необхідність встановлення чітких меж дискреції, забезпечення належної мотивації управлінських рішень та публічного контролю за їх реалізацією. У цьому контексті визнано, що дискреція має чітко визначені межі і не може перетворюватися на свавілля. Указано на ризики свавілля при відсутності належної судової перевірки рішень конкурсних комісій. Наголошено на важливості розмежування повноважень адміністративного суду та органів публічної влади. Стабільна практика адміністративних судів є індикатором правової визначеності та гарантом балансу між інтересами держави у кадровому забезпеченні та правами громадян на справедливий доступ до служби. Стаття базується на аналізі нормативно-правових актів, доктринальних джерел та судових рішень Верховного Суду України, що дозволило зробити комплексні висновки щодо удосконалення гарантій реалізації права на державну службу.

Ключові слова: державна служба, право на державну службу, дискреційні повноваження, конкурсна комісія, адміністративне судочинство, публічно-правовий спір, судовий контроль, адміністративний суд.

Постановка проблеми. Право на державну службу є складовою системи публічно-службових прав громадян і закріплено у ст. 38 Конституції України, що гарантує кожному громадянину право на участь в управлінні державними справами, зокрема через зайняття посад в органах державної влади [1]. В умовах розбудови демократичної, правової держави, особливо в період воєнного стану, забезпечення реалізації та захисту цього права набуває особливої ваги. Останні роки характеризуються зростанням кількості адміністративних справ, пов'язаних із доступом до державної служби, її про-

ходженням, звільненням, що свідчить про наявність правових прогалин у механізмах захисту відповідного права. У цьому контексті судова практика виступає не лише інструментом правового захисту, але й джерелом формування стандартів справедливого ставлення до кандидатів та державних службовців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питання правового статусу державного службовця приділяли увагу В.Б. Авер'янов, Д.В. Балух, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк, В.В. Васильківська, І.П. Голосніченко, С.Д. Дубенко, І.І. Задоя, М.І. Іншин,

С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, Н.Р. Нижник, Г.В. Падалко, О.Ф. Скакун, О.М. Стець та ін. Водночас попри наявні наукові дослідження, тема захисту права на державну службу потребує подальшого аналізу з огляду на динамічну судову практику, зокрема щодо меж дискреційних повноважень конкурсних комісій і суб'єктів призначення. Актуальність зумовлена також необхідністю вироблення єдиних стандартів судового контролю задля гарантування справедливого та недискримінаційного доступу до публічної служби.

Метою статті є аналіз адміністративно-правових аспектів захисту права на державну службу в судовій практиці, виявлення проблем та формування пропозицій щодо удосконалення відповідного механізму.

Виклад основного матеріалу. Право на державну службу є різновидом суб'єктивного публічного права громадянина, що виражається в гарантованій можливості реалізовувати свої професійні якості в системі органів державної влади. Воно конкретизується через законодавство, насамперед Закон України «Про державну службу» [2], та охоплює низку елементів: право на рівний доступ до служби, на участь у конкурсі, на захист прав у разі незаконного звільнення, на просування по службі тощо. Право на державну службу тісно пов'язане з адміністративно-правовим статусом громадянина. Воно охоплює право особи на доступ до служби на конкурсних засадах, право обіймати відповідні посади, мати рівний доступ до просування по службі, а також право на захист своїх прав в адміністративному та судовому порядку у разі їх порушення. Як зазначає І.І. Задоя, зміст цього права включає також правові гарантії незалежності державного службовця, його захисту від необґрунтованого звільнення та впливу з боку політичних сил чи вищого керівництва [3, с.8].

Юридичне значення цього права полягає у забезпеченні стабільності, неупередженості та професійності публічної адміністрації. Порушення права на державну службу може призвести до системних викривлень у реалізації державної політики та недовіри до інститутів влади. На

думку А.С. Дем'янченка, це право має характер комплексної юридичної гарантії, що об'єднує у собі публічно-правовий статус особи, механізми реалізації її суб'єктивних прав та зобов'язання держави зі створення належних умов для професійної діяльності [4, с. 162]. Іншими словами сутність цього права полягає в його подвійному характері: воно одночасно є правом особи й механізмом формування якісного кадрового потенціалу держави. Відповідно порушення цього права має не лише індивідуальний, а й публічно-правовий характер.

Також слід зазначити, що питання належної реалізації права на державну службу нерозривно пов'язане з адміністративними процедурами – зокрема, конкурсом, атестацією, оцінюванням результатів службової діяльності та притягненням до дисциплінарної відповідальності. Як слушно зауважує О. Кашпур, ефективність цих процедур є не лише інструментом кадрового менеджменту, а й гарантією правової визначеності та недопущення дискримінації у сфері державної служби [5, с. 56].

Серед ключових адміністративно-правових гарантій варто виокремити: чітку регламентацію порядку вступу на службу (конкурс); вимоги до кваліфікації та етики державного службовця; обов'язок органів влади дотримуватися процедурності та обґрунтування рішень; можливість адміністративного та судового оскарження. Також слід зазначити, що захист права на державну службу реалізується через адміністративно-правові засоби, які включають: інституційні гарантії (суб'єкти захисту – суди, Національне агентство з питань державної служби); процесуальні гарантії (порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень); матеріальні гарантії (відновлення на службі, компенсація втрат, стягнення заробітної плати за вимушений прогул). Як зазначає І.І. Задоя, адміністративно-правові засади реалізації права на державну службу повинні забезпечувати прозорість, рівність доступу та ефективний механізм оскарження [3, с. 10].

З аналізу службового законодавства можна зробити висновок, що до механізмів

захисту права на державну службу належать як превентивні, так і реактивні правові засоби. Превентивні включають процедури відкритого конкурсу, прозорі правила прийому, оцінку доброчесності тощо. Реактивні у свою чергу передбачають можливість оскарження рішень у судовому та адміністративному порядку. Так, Законом України «Про державну службу» передбачено право особи оскаржити рішення суб'єкта призначення. Механізм реалізації такого права в адміністративному судочинстві визначається нормами Кодексу адміністративного судочинства України. При цьому слід зауважити, що особливість судового захисту права на державну службу полягає у можливості контролю за законністю дій суб'єкта владних повноважень, а не лише розгляді трудового спору в класичному розумінні.

У межах адміністративного судочинства державні службовці вправі оскаржувати дії, бездіяльність та рішення органів державної влади і їх посадових осіб, якщо останні порушують або обмежують реалізацію їхніх прав, свобод і законних інтересів [6, с. 181]. Рішення органу державної влади або посадової особи можуть бути двох типів: нормативного та індивідуального характеру. Нормативно-правові акти мають загальну дію, встановлюють правила поведінки для невизначеного кола осіб і застосовуються неодноразово. У той же час, індивідуальні адміністративні акти – це результати правозастосовної діяльності, спрямовані на вирішення конкретної юридичної ситуації щодо конкретної особи (чи осіб) і здебільшого мають одноразовий характер.

Дії суб'єктів владних повноважень, які не оформлені письмовим актом, але можуть мати юридичне значення, також підлягають оскарженню в адміністративному порядку. Це, зокрема, можуть бути усні доручення, неформальні розпорядження, дії, спрямовані на тиск або дискримінацію, які не мають безпосереднього вираження у документах, але фактично впливають на реалізацію права державного службовця. Наприклад, суд може визнати, систематичне ігнорування письмових звернень державного службовця про надання умов праці протиправною поведінкою, яка підлягає юридичному реагуванню.

Бездіяльність органів державної влади – це пасивна форма протиправної поведінки, що виявляється в невиконанні встановлених законом обов'язків. Така бездіяльність може полягати в ненаданні службової інформації, невиданні наказу про призначення, несвоєчасному проведенні конкурсу, незабезпеченні службовця робочим місцем чи ресурсами. Зокрема, це може бути випадок оскарження бездіяльності роботодавця щодо неприйняття рішення про його повторне призначення на державну службу після поновлення судом. Суд може визнати таку бездіяльність протиправною, зобов'язати відповісти вчинити необхідні дії та визначити компенсацію за затримку виконання.

Відповідно до положень частини першої статті 19 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) [7], адміністративні суди мають юрисдикцію щодо розгляду публічно-правових спорів, зокрема у випадках: спорів, що виникають у зв'язку з доступом до публічної служби, її проходженням або припиненням (п. 2 ч. 1 ст. 19 КАСУ); спорів щодо рішень конкурсних або атестаційних комісій, рішення яких є обов'язковими для органів публічної влади (п. 9 ч. 1 ст. 19 КАСУ); спорів, пов'язаних із призначенням, обранням чи звільненням посадових осіб державних органів (п. 10 ч. 1 ст. 19 КАСУ). Таким чином, система адміністративного судочинства охоплює весь цикл відносин, пов'язаних із проходженням державної служби, що дозволяє державному службовцю ефективно захищати свої права на будь-якому етапі професійної діяльності.

Отже, судовий механізм захисту права на державну службу є одним з ключових інструментів реалізації адміністративно-правових гарантій у сфері публічної служби загалом. Його функціонування забезпечується системою адміністративного судочинства, яка має на меті оперативне, ефективне й неупереджене розв'язання спорів між суб'єктами владних повноважень і фізичними особами. Відповідно до ст. 2 КАСУ, суди захищають права, свободи та інтереси осіб у публічно-правових спорах, що прямо включає й спори, пов'язані з проходженням дер-

жавної служби. Справедливо підкреслити, що в умовах воєнного стану право на державну службу може бути обмежене, однак це не позбавляє особу права на ефективний юридичний захист.

Особливістю судового захисту у цій сфері є обов'язок суб'єкта владних повноважень доводити правомірність прийнятого рішення, дії чи бездіяльності, що узгоджується з принципом презумпції правомірності дій особи (ч. 2 ст. 71 КАСУ). Адміністративне судочинство у справах про державну службу виконує роль балансу між свободою дій органу публічної влади і потребою у захисті індивідуальних прав службовців.

Верховний Суд України у своїх правових позиціях неодноразово підкреслював необхідність дотримання принципів об'єктивності, прозорості та рівності при реалізації права на державну службу. Типовими категоріями спорів у цій сфері є: оскарження результатів конкурсів (зокрема з підстав порушення процедури, упередженості конкурсної комісії); поновлення на службі після незаконного звільнення; відмова в призначенні без належного обґрунтування; дискримінація за ознаками віку, статі, політичних поглядів.

Найчастіше предметом судового оскарження стають рішення конкурсних комісій та суб'єктів призначення. Важливим аспектом є дотримання процедури прийняття на державну службу. У судовій практиці ці питання неодноразово ставали підставою для скасування управлінських рішень як протиправних. Значення судового механізму також полягає у формуванні єдиної правозастосовної практики у сфері публічної служби. Узагальнення судових рішень Верховного Суду дозволяє розробляти типові підходи до вирішення спірних ситуацій, що сприяє підвищенню правової визначеності. Як зазначено у дослідженні О. Кашпур, стабільна судова практика є індикатором зрілості правової системи та підвищує рівень довіри до державних інституцій [5, с. 60].

Національна судова практика у сфері реалізації права на доступ до державної служби характеризується значною різноманітністю та охоплює широкий спектр правовідносин, пов'язаних із процедурою

конкурсного відбору на посади державної служби. Але найбільш дискусійним аспектом сучасної адміністративно-правової доктрини та судової практики питання реалізації дискреційних повноважень конкурсних комісій та суб'єктів призначення у справах щодо доступу до державної служби. У центрі цієї проблематики перебуває пошук балансу між правом держави формувати якісний кадровий склад публічної служби та необхідністю дотримання принципів правової визначеності, рівності, недискримінації і справедливого доступу до служби.

У першу чергу доцільно розглянути доктринальне й судове розуміння змісту дискреційних повноважень. Згідно з установленою судовою практикою, дискреційні повноваження – це сукупність наданих законом прав та обов'язків органів публічної влади або уповноважених посадових осіб, що дають змогу здійснювати вибір між кількома правомірними варіантами управлінського рішення, визначаючи при цьому його зміст та обсяг на власний розсуд у межах, передбачених нормативно-правовим регулюванням [9].

У сфері добору на державну службу такі повноваження, як правило, надаються конкурсним комісіям і керівникам державної служби (суб'єктам призначення). Водночас реалізація дискреції не є безмежною: вона має бути обґрунтованою, пропорційною та відкритою для зовнішнього (насамперед – судового) контролю.

Так адміністративні суди переважно виходять із того, що діяльність конкурсних комісій у сфері призначення на посади державної служби здійснюється в межах дискреції. Наприклад, у справі № 160/7292/20 суд визнав, що кадрова комісія, керуючись Конституцією України, законами та підзаконними актами, реалізує повноваження з добору кандидатів на вакантні посади за власною оцінкою, у межах нормативно визначеної дискреції [10].

Судова практика підтверджує, що основною формою судового втручання в реалізацію дискреційних повноважень є перевірка належності адміністративної процедури, а не заміна змісту прийнятого рішення. Так, у рішенні Верховного Суду у справі № 640/2194/20 (щодо добору на

посаду голови Держкіно) підкреслено, що суд не уповноважений брати на себе функції конкурсної комісії та не може підмінювати дискреційне рішення органу своїм власним [11].

Однак, значна частина науковців і суддівської спільноти акцентує увагу на загрозі перетворення дискреції на інструмент свавільного управління. Відсутність чітких критеріїв оцінювання кандидатів, непрозора процедура, недостатня мотивація рішень комісій або використання дискреції для прикриття дискримінаційних дій підривають довіру до конкурсних процедур та дискредитує інститут державної служби як такий. У справі № 520/13533/19 судом вчинено спробу якісного аналізу змісту поставлених кандидатам запитань, що є позитивним прикладом виходу за межі формального контролю [12].

Окрему проблему становить ситуація, коли позивачі вимагають у суду зобов'язати орган призначення чи конкурсну комісію ухвалити певне рішення (наприклад, призначити особу на посаду). У рішенні Кіровоградського окружного адміністративного суду у справі № 391/361/17 справедливо зазначено, що такі вимоги суперечать конституційному принципу поділу влади, оскільки суд не має права підміняти собою орган публічного управління [13].

У сучасній практиці окреслюється тенденція до розширення судового контролю за використанням дискреційних повноважень. Так, у постанові Великої Палати Верховного Суду у справі № 9901/831/18 визначено, що суди можуть не лише оцінювати дотримання процедури, а й вимагати обґрунтування управлінських рішень та забезпечення їх публічного характеру. При цьому мотивація рішення розглядається як форма зовнішнього вираження реалізації дискреції та як обов'язковий елемент адміністративної справедливості.

Таким чином, дискусія щодо дискреційних повноважень конкурсних комісій і суб'єктів призначення у справах про захист права на державну службу свідчить про необхідність забезпечення балансу між управлінською автономією та судовим контролем. З одного боку, органи влади повинні мати змогу здійснювати добір персоналу з урахуванням професійних, діло-

вих і моральних критеріїв. З іншого – ці рішення мають бути обґрунтованими, прозорими і підконтрольними, що відповідає загальним засадам верховенства права, юридичної визначеності та добросовісного управління.

Висновки і пропозиції. Право на державну службу є ключовим елементом публічно-правового статусу особи та гарантує рівний доступ до професійної реалізації в системі органів публічної влади. У статті доведено, що ефективний захист цього права неможливий без поєднання інституційних, процесуальних і матеріальних адміністративно-правових гарантій. Аналіз судової практики засвідчив, що найбільш проблемними аспектами у сфері доступу до державної служби є зловживання дискреційними повноваженнями з боку конкурсних комісій та суб'єктів призначення, формалізм під час проведення конкурсних процедур, а також недостатній рівень мотивації управлінських рішень. Зазначені виклики обумовлюють необхідність чіткішого доктринального розмежування дискреції і свавілля, а також розширення меж судового контролю за дотриманням принципів прозорості, обґрунтованості та правової визначеності.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 05.12.2024).
2. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII Дата оновлення: 01.04.2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>. (дата звернення: 05.12.2024).
3. Задоя І.І. Адміністративно-правові засади реалізації права на доступ до державної служби : автореф. дис. канд. юрид. наук. Одеса, 2013. 20 с. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/items/c0af4f6c-29f4-48de-954d-954da055f003>
4. Дем'янченко А.С. Актуальна вітчизняна судова практика щодо втілення права на доступ до державної служби. *Аналітичне та порівняльне правознавство*. 2022. № 3(7). Розд. 7. Адміністративне право і процес; фінансове право;

- інформаційне право. С. 162–169. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/264947/260926>
5. Кашпур О. До характеристики стану правового регулювання реалізації адміністративних процедур у сфері захисту прав державних службовців від незаконного звільнення. *Knowledge, Education, Law, Management*. 2020. № 10 (38). С. 56–61. URL: <https://kelmczasopisma.com/ua/jornal/78>
 6. Біла-Тіунова Л.Р. Службове право України : підручник / Л.Р. Біла-Тіунова, О.М. Стець. Одеса: Фенікс, 2022. 771 с. URL: <https://doi.org/10.32837/11300.19888>
 7. Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Дата оновлення: 15.11.2024 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 05.12.2024).
 8. Рішення Львівського окружного адміністративного суду у справі № 380/1160/20 від 04.06.2020. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89847252#>
 9. Постанова Третього апеляційного адміністративного суду у справі №160/7292/20 від 26.01.2021. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94564138#>
 10. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва у справі №640/2194/20 від 14.07.2021. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98365446>
 11. Рішення Харківського окружного адміністративного суду у справі №520/13533/19 від 13.02.2020. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87554009>
 12. Рішення Кіровоградського окружного адміністративного суду у справі № 391/361/17 від 17.11.2017. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/70322090>

Frolova Ye. I. Administrative and legal aspects of the protection of the right to civil service in judicial practice

This article explores the administrative and legal aspects of the implementation and protection of the right to civil service within the framework of current legislation and administrative judicial practice. It is argued that the right to civil service constitutes a form of a citizen's subjective public right, the content of which is defined through a system of legislative and procedural guarantees, including the right to participate in open competition, equal access, promotion, and protection in case of violations. The article substantiates that the realization of this right is closely linked to adherence to the principles of the rule of law—particularly equality, non-discrimination, legal certainty, and the reasonableness of administrative decisions. The role of administrative justice is analyzed as an effective mechanism for ensuring access to civil service, including the ability to challenge acts, omissions, or decisions of public authorities. Special attention is devoted to judicial practice regarding the discretionary powers of selection commissions and appointing authorities. The study concludes that clear boundaries must be established for discretionary powers, requiring adequate justification for administrative decisions and ensuring effective public oversight. In this context, it is affirmed that discretion must be exercised within clearly defined limits and must not be transformed into arbitrariness. The risks of arbitrary decision-making in the absence of proper judicial scrutiny of selection commission decisions are highlighted. The importance of delineating the competences of administrative courts and public authorities is emphasized. Stable and coherent administrative judicial practice is presented as an indicator of legal certainty and as a safeguard of the balance between the state's interest in professional public administration and citizens' rights to fair access to public service. The article is based on the analysis of regulatory legal acts, doctrinal sources, and case law of the Supreme Court of Ukraine, which has allowed for comprehensive conclusions to be drawn regarding the improvement of guarantees for the realization of the right to civil service.

Key words: civil service, right to civil service, discretionary powers, selection commission, administrative justice, public law dispute, judicial review, administrative court.