

УДК 35.07:35.08

DOI <https://doi.org/10.32782/2311-8040/2025-2-6>**Добрянська Наталія Валеріївна,**

кандидат юридичних наук, професор,

доцент кафедри державно-правових та гуманітарних наук

Навчально-наукового гуманітарного інституту

Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського,

вулиця Джона Маккейна, 33, Київ, 01042, Україна

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6319-0409>

СТАДІЇ ПРОЦЕДУРИ У ПРАВОВІДНОСИНАХ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ПРОХОДЖЕННЯМ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

Анотація. У статті висвітлено стадії процедури у правовідносинах, пов'язаних з проходженням публічної служби в Україні. Автором обґрунтовано, що проходження публічної служби є складним адміністративно-правовим процесом, що охоплює низку послідовних стадій, кожна з яких регулюється нормами законодавства та спрямована на забезпечення ефективності державного управління. Визначено, що адміністративна процедура у цій сфері включає порядок вступу на службу, її проходження, переведення, просування кар'єрними сходами, оцінювання ефективності службової діяльності, застосування дисциплінарних заходів, а також припинення службових відносин.

Доведено, що початковою стадією адміністративної процедури є добір кандидатів та їхній вступ на службу, що здійснюється через конкурсний відбір, призначення та оформлення на посаду. Аргументовано, що важливим елементом цього етапу є дотримання принципів рівності, прозорості та професійності, що забезпечує належний підбір кадрів. Проаналізовано стадії адміністративної процедури проходження публічної служби та встановлено, що такі включають процеси оцінювання результатів роботи, підвищення кваліфікації, просування по службі або переведення в інші органи влади.

У статті аргументовано, що окрему роль відіграє дисциплінарне провадження, яке є важливим механізмом забезпечення службової дисципліни та відповідальності. Доведено, що завершальним етапом є припинення публічної служби, яке може відбуватися з різних підстав, включаючи власне бажання, досягнення граничного віку, скорочення посади або порушення службових обов'язків.

На підставі аналізу правового регулювання адміністративних процедур, пов'язаних із проходженням публічної служби, виявлені основні недоліки чинного законодавства та запропоновано шляхи його вдосконалення. Доведено, що оптимізація цих процедур сприятиме підвищенню ефективності державного управління, зміцненню принципів правової держави та довіри до інститутів влади.

Ключові слова: адміністративна процедура, етапи, публічна служба, проходження служби.

Dobrianska Nataliia. Stages of administrative procedure in legal relations related to public service

Abstract. The article highlights the stages of the administrative procedure in legal relations related to public service in Ukraine. The author substantiates that public service is a complex administrative and legal process that includes a number of consecutive stages, each of which is regulated by legislative norms and is aimed at ensuring the efficiency of public administration. It is determined that the administrative procedure in this area includes the procedure for entering the service, its passage, transfer, career advancement, assessment of the effectiveness of service activities, application of disciplinary measures, as well as termination of service relations. It is proven that the initial stage of the administrative procedure is the selection of candidates and their entry into service, which is carried out through competitive selection, appointment and registration for a position. It is argued that an important element of this stage is compliance with the principles of equality, transparency and professionalism, which ensures proper selection of personnel. The stages of the administrative procedure for passing the public service are analyzed and it is established that these include the processes of evaluating work results, improving qualifications, promotion or transfer to other government bodies.

The article argues that a separate role is played by disciplinary proceedings, which are an important mechanism for ensuring official discipline and responsibility. It is proved that the final stage is the termination of public service, which can occur for various reasons, including one's own desire, reaching the age limit, reduction in position or violation of official duties.

Based on the analysis of the legal regulation of administrative procedures related to passing the public service, the main shortcomings of the current legislation are identified and ways of its improvement are proposed. It is proved that the optimization of these procedures will contribute to increasing the efficiency of public administration, strengthening the principles of the rule of law and trust in government institutions.

Key words: *administrative procedure, stages, public service, passing the service.*

Вступ. Проходження публічної служби є складним адміністративно-правовим процесом, що охоплює низку взаємопов'язаних стадій: від вступу на службу до її припинення. Ефективність цього процесу значною мірою залежить від чітко визначених адміністративних процедур, які регулюють добір, кар'єрне зростання, оцінювання діяльності та відповідальність службовців. Системність і прозорість таких процедур є важливими для забезпечення стабільності публічного управління, підтримання високих професійних стандартів і дотримання правових гарантій службовців.

Актуальність дослідження зумовлена низкою чинників. По-перше, сучасні виклики державного управління, зокрема необхідність підвищення якості публічних послуг, вимагають удосконалення механізмів управління персоналом у державному секторі. По-друге, зростає потреба у посиленні антикорупційних заходів, що безпосередньо впливає на процедури відбору, оцінювання та дисциплінарної відповідальності службовців. По-третє, реформування державної служби в Україні, зокрема імплементація Закону України «Про адміністративну процедуру», вимагає глибшого аналізу правових механізмів, які регулюють кар'єрний шлях публічних службовців.

Дослідження адміністративних процедур у цій сфері дозволить визначити прогалини у чинному законодавстві, оцінити ефективність застосовуваних механізмів та розробити рекомендації щодо їх вдосконалення. Це, своєю чергою, сприятиме підвищенню прозорості публічної служби, посиленню правових гарантій для службовців та зміцненню довіри суспільства до державних інституцій.

Матеріали та методи. Для дослідження стадій адміністративної процедури у правовідносинах, пов'язаних із проходженням публічної служби, автором використову-

валися як загальнонаукові методи (аналіз, синтез, індукція, дедукція та системний підхід), так і спеціально-юридичні (формально-юридичний, теоретико-правовий та ін.). Зокрема, методи аналізу та синтезу дозволили розчленувати адміністративні процедури на окремі стадії, провести їх узагальнення для визначення загальних закономірностей. Індукція та дедукція – виведення загальних принципів проходження публічної служби на основі аналізу окремих правовідносин і норм законодавства. Системний підхід покладено в основу розгляду адміністративних процедур як взаємопов'язаної системи правових норм і управлінських рішень, що регулюють кар'єру службовця. Формально-юридичний метод дозволив провести аналіз нормативно-правових актів, які регулюють порядок проходження публічної служби, включаючи закони, підзаконні акти, рішення судів, а теоретико-правовий метод – дослідити доктринальні підходи до адміністративної процедури, а також провести аналіз наукових концепцій щодо її оптимізації. Комбінація цих методів дозволила здійснити всебічний аналіз адміністративних процедур у публічній службі, визначити їхні недоліки та запропонувати шляхи вдосконалення.

Теоретичну основу цього дослідження становили праці таких науковців, як О.В. Запотоцька, О.В. Дикань, В.І. Дьордяй, Ю.Ю. Пустовіт, Я.В. Фенич та ін., щодо етапів проходження публічної служби, а також визначення видів адміністративних процедур у правовідносинах, що виникають під час проходження публічної служби.

Результати. В Україні процедура проходження публічної служби урегульована законами України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII «Про державну службу» [1], від 7 червня 2001 р. № 2493-III «Про службу в органах місцевого самоврядування» [2] та ін.

При цьому, хоча положеннями ч. 2 ст. 1 Закону України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX «Про адміністративну процедуру» [3] визначено, що цей Закон не поширюється, зокрема, на правовідносини, які складаються у разі проходження державної служби, однак слід врахувати, що прийняття цього закону безпосередньо вплинуло на деякі аспекти регулювання публічної служби.

На підтвердження цієї думки І.В. Бойко зазначає, що в законодавчому полі загальний закон про адміністративну процедуру має неабияке значення для правозастосування, оскільки, по-перше, спрощує для приватної особи можливість ознайомлення з приписами законодавчих актів, що регламентують перебіг її відносин із адміністрацією (адже вони вміщені в одному акті і підходять для застосування в різних сферах), по-друге, й для адміністративного органу дотримання принципів і правил загального характеру з урахуванням особливостей (якщо такі є) у спеціальних законах вбачається гарантією від конфліктів і порушень прав осіб, а отже, й унеможливлення свавілля [4, с. 234].

Ця думка є обґрунтованою, оскільки загальний закон про адміністративну процедуру дійсно забезпечує єдність і прозорість правозастосування, спрощуючи взаємодію громадян із державою. Крім того, він створює чіткі правила для адміністративних органів, що мінімізує ризики свавільних рішень і правових конфліктів.

У науковій літературі проходження державної служби визначають як сукупність правочинів, які згідно з чинним законодавством виникають у зв'язку зі вступом на державну службу, зміною умов служби або її припиненням. При цьому до основних етапів проходження державної служби відносять: вступ на службу (призначення на посаду), безпосередньо здійснення служби та припинення державної служби [5, с. 17].

Інші вчені на підставі аналізу положень Закону України «Про державну службу» виділяють такі стадії проходження державної служби, як: вступ на державну службу та призначення на посаду державної служби;

просування державного службовця по службі; проведення оцінювання результатів службової діяльності; підвищення рівня професійної компетентності державних службовців; припинення державної служби [6, с. 457–458].

Що стосується поняття «адміністративна процедура в публічній службі», то О.В. Дикань та В.В. Яровенко визначають його як регламентований нормами адміністративного права порядок розгляду і вирішення органами державного управління індивідуально-конкретної справи щодо публічного службовця, пов'язаної із проходженням ним публічної служби [7, с. 92].

Необхідно погодитися з наведеною точкою зору, але з певним зауваженням. Зокрема, поняття «органи державного управління», застосоване у визначенні, не охоплює всіх суб'єктів, які можуть вирішувати питання публічної служби. Наприклад, у сфері місцевого самоврядування це можуть бути органи місцевої влади. З огляду на це видається, що доречніше вжити термін «органи публічної влади». Крім того, визначення у запропонованому варіанті обмежує адміністративні процедури лише розглядом і вирішенням справ, хоча вони включають і виконання рішень, контроль, можливість оскарження. Тому було б доцільно зазначити, що такі процедури охоплюють весь процес проходження служби – від прийняття на роботу до її припинення.

Вважається також, що адміністративні процедури мають особливу цінність для захисту прав та законних інтересів особи внаслідок їх зумовленості та вмонтованості у конкретну правову, а ширше – у соціальну культуру [8, с. 478].

Необхідно зазначити, що адміністративна процедура в публічній службі має певні особливості, оскільки врегульована, головним чином, законами України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Слід зазначити, що деякі процедури проходження публічної служби у період дії режиму воєнного стану зазнали певних змін. Зокрема, значної трансформації зазнало правове регу-

лювання статусу публічних службовців, організації їхньої роботи, процедур вступу та звільнення із публічної служби. Певних змін також зазнав механізм застосування заборон та обмежень, які були складовою частиною адміністративної дієздатності публічного службовця і були насамперед пов'язані із процедурою вступу на публічну службу та дією національного антикорупційного законодавства [9, с. 33].

З метою визначення етапів адміністративної процедури в правовідносинах, пов'язаних із проходженням публічної служби, звернемося до аналізу законів України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та деяких норм Закону України «Про адміністративну процедуру». На підставі цього аналізу можна виявити, що процес проходження служби включає такі основні стадії адміністративної процедури:

1. Ініціювання адміністративної процедури (добір на посаду та прийняття на службу), що включає: відкриття вакансії та її оголошення в Єдиному порталі вакансій державної служби або інших офіційних джерелах; подання кандидатами документів для участі в конкурсі (заява, декларація про доходи, документи про освіту тощо); перевірка відповідності кандидата кваліфікаційним вимогам та допуск до конкурсу.

2. Розгляд кандидатури (конкурсна процедура), а саме: проведення конкурсу на зайняття вакантної посади (тестування, співбесіда, оцінка професійних компетентностей); визначення переможця на основі рейтингу кандидатів; прийняття рішення про призначення особи на посаду.

3. Ухвалення адміністративного акта (призначення на посаду), що передбачає: видання наказу або розпорядження про призначення; ознайомлення особи з посадовими обов'язками, умовами праці, правами та обов'язками; офіційне набуття статусу державного службовця або посадової особи місцевого самоврядування.

4. Повідомлення та набуття чинності рішенням: новопризначений службовець проходить спеціальну перевірку, вступає у силу випро-

бувальний термін (за потреби); орган публічної влади вносить відповідні дані до кадрових реєстрів.

5. Проходження служби (оцінювання, підвищення кваліфікації, дисциплінарні процедури), включаючи: щорічне оцінювання результатів службової діяльності; можливість проходження навчання, курсів підвищення кваліфікації; контроль за дотриманням службової дисципліни, застосування заохочень або дисциплінарних стягнень у разі порушень.

6. Припинення адміністративної процедури (звільнення або переведення на іншу посаду), що може включати: добровільне звільнення за власним бажанням або переведення до іншого органу публічної влади; звільнення у зв'язку із закінченням контракту, скороченням штату або дисциплінарним порушенням; видання відповідного адміністративного акта (наказу про звільнення) та проведення остаточного розрахунку, а також оскарження рішення у разі незгоди службовця через адміністративний або судовий порядок.

Ці стадії відображають повний життєвий цикл публічної служби – від вступу на посаду до звільнення або переведення. Законодавче врегулювання цих процедур сприяє прозорості, справедливості та ефективності державного управління.

При цьому до основних недоліків правового регулювання адміністративних процедур у проходженні публічної служби можна віднести: 1) недостатню уніфікованість адміністративних процедур, оскільки адміністративні процедури у сфері проходження публічної служби регулюються різними законами, іншими нормативно-правовими актами, які не завжди узгоджені між собою; 2) низький рівень цифровізації (порівняно з іншими видами адміністративних процедур, зокрема у сфері надання публічних послуг) адміністративних процедур, оскільки бюрократичні процедури часто залишаються паперовими та непрозорими, що ускладнює моніторинг кадрових процесів та сприяє корупційним ризикам; 3) проблеми з конкурсними процедурами, оскільки конкурси на зайняття посад публіч-

ної служби не завжди є об'єктивними через суб'єктивні рішення конкурсних комісій, затягування процесу та відсутність прозорих механізмів оцінювання кандидатів; 4) відсутність ефективного механізму оцінювання службової діяльності, адже оцінювання результатів роботи державних службовців часто формальне та не відображає реальної ефективності їхньої діяльності; 5) недостатній рівень захисту прав службовців у разі звільнення, зокрема, здебільшого звільнення державних службовців відбувається на підставі суб'єктивних рішень керівництва без належних гарантій їхнього захисту.

Вирішення вказаних проблем можна здійснювати шляхом: 1) гармонізації законодавства та розробки єдиного нормативного акта, який комплексно врегулює адміністративні процедури публічної служби; 2) розширення використання Єдиного державного реєстру публічних службовців; 3) впровадження електронного документообігу для кадрових рішень (конкурси, оцінювання, переведення, звільнення); 4) використання автоматизованих систем аналізу ефективності службовців; 5) запровадження єдиних електронних тестувань для кандидатів, що унеможливить маніпуляції; 6) чіткі критерії оцінки професійної компетентності кандидатів, мінімізація суб'єктивного чинника; 7) створення незалежних наглядових органів, які здійснюватимуть контроль за конкурсними процедурами; 8) впровадження системи ключових показників ефективності (KPI) для різних категорій службовців; 9) регулярні перевірки професійних компетенцій та розвиток механізму ротації кадрів тощо.

Таким чином, для ефективного регулювання адміністративних процедур у сфері публічної служби необхідно усунути нормативні прогалини, посилити цифровізацію кадрових процесів, забезпечити прозорість конкурсів та об'єктивність оцінювання службовців. Запровадження цих змін сприятиме підвищенню ефективності державного

управління, мінімізації корупційних ризиків і зміцненню довіри суспільства до державної служби.

Висновки. Таким чином, аналіз адміністративних процедур, пов'язаних із проходженням публічної служби, свідчить про їхню ключову роль у забезпеченні прозорості, ефективності та стабільності державного управління. Чітке правове регулювання всіх стадій – від вступу на службу до її припинення – сприяє дотриманню принципів законності, рівності та професіоналізму у сфері публічної служби.

Розгляд основних етапів адміністративного процесу дозволив встановити, що: вступ на публічну службу ґрунтується на конкурсному відборі, який має бути максимально відкритим і об'єктивним; процес проходження служби включає системи оцінювання, підвищення кваліфікації, кар'єрного зростання та дисциплінарної відповідальності, що потребують подальшої оптимізації; дисциплінарні процедури мають бути спрямовані не лише на притягнення до відповідальності, а й на попередження порушень через удосконалення етичних стандартів і внутрішнього контролю; процедура припинення служби повинна гарантувати дотримання прав службовців, зокрема через можливість адміністративного та судового оскарження.

На основі проведеного дослідження можна констатувати, що в Україні триває реформування адміністративних процедур у сфері публічної служби, проте наявні певні законодавчі прогалини, які потребують усунення. Зокрема, доцільним є подальше вдосконалення правових механізмів оцінювання службової діяльності, цифровізація кадрових процесів та розширення антикорупційних інструментів.

Запровадження сучасних підходів до регулювання адміністративних процедур у сфері публічної служби сприятиме підвищенню довіри громадян до державних інституцій, ефективному управлінню людськими ресурсами та розвитку професійного корпусу державних службовців.

Список використаних джерел:

1. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n518>.
2. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>.
3. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.
4. Бойко І. Роль і значення адміністративної процедури у публічному адмініструванні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2022. Вип. 69. С. 229–236.
5. Запотоцька О.В., Пустовіт Ю.Ю. Державна служба як вид публічної служби: поняття, особливості, етапи проходження. *Журнал східноєвропейського права*. 2023. № 117. С. 13–20.
6. Фенич Я.В., Дьордай В.І. Особливості проходження публічної служби в умовах воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 8. С. 456–461.
7. Дикань О.В., Яровенко В.В. Адміністративні процедури в публічній службі України: загальна характеристика роботи. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2019. Вип. 13. С. 89–93.
8. Юрійчук І. Адміністративні процедури як цінність. Збірник матеріалів І Міжнародної науково-практичної конференції «Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики» (м. Київ, 5–6 липня 2018 року). Київ : ВД «Дакор». С. 475–479.
9. Шовкун Ю. Особливості адміністративно-правового регулювання проходження публічної служби та дотримання службових обмежень в умовах воєнного чи іншого надзвичайного стану. *Актуальні проблеми правознавства*. 2023. № 4 (36). С. 30–36.

References:

1. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 10.12.2015 № 889-VIII [On Civil Service: Law of Ukraine dated 10.12.2015 No. 889-VIII]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n518> [in Ukrainian].
2. Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriadiuvannia: Zakon Ukrainy vid 07.06.2001 № 2493-III [On Service in Local Self-Government Bodies: Law of Ukraine dated 07.06.2001 No. 2493-III]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> [in Ukrainian].
3. Pro administrativnu protseduru: Zakon Ukrainy vid 17.02.2022 № 2073-IX [On Administrative Procedure: Law of Ukraine dated 17.02.2022 No. 2073-IX]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> [in Ukrainian].
4. Boiko, I. (2022). Rol i znachennia administrativnoi protsedury u publichnomu administruvanni [The role and significance of administrative procedure in public administration]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Serii: Pravo – Scientific Bulletin of Uzhhorod National University. Law Series*, 69, 229–236 [in Ukrainian].
5. Zapototska, O.V., & Pustovit, Yu.Yu. (2023). Derzhavna sluzhba yak vyd publichnoi sluzhby: poniattia, osoblyvosti, etapy prokhodzhennia [Civil service as a type of public service: Concept, features, and stages of service]. *Zhurnal Shkhidnoievropeiskoho prava – Journal of Eastern European Law*, 117, 13–20 [in Ukrainian].
6. Fenyc, Ya.V., & Diodiai, V.I. (2024). Osoblyvosti prokhodzhennia publichnoi sluzhby v umovakh voiennoho stanu [Peculiarities of public service under martial law]. *Analitichno-porivnialne pravoznavstvo – Analytical and Comparative Jurisprudence*, 8, 456–461 [in Ukrainian].
7. Dykan, O.V., & Yavorenko, V.V. (2019). Administrativni protsedury v publichnii sluzhbi Ukrainy: zahalna kharakterystyka roboty [Administrative procedures in the public service of Ukraine: General characteristics]. *Publichne upravlinnya i administruvannya v Ukraini – Public management and administration in Ukraine*, 13, 89–93 [in Ukrainian].
8. Yuriichuk, I. (2018). Administrativni protsedury yak tsinnist [Administrative procedures as a value]. Proceedings of the 1st International Scientific and Practical Conference “Public Service and Administrative Justice: Achievements and Challenges” (Kyiv, July 5–6, 2018). Kyiv: VD “Dakor”, 475–479 [in Ukrainian].
9. Shovkun, Yu. (2023). Osoblyvosti administrativno-pravovoho rehuliuвання prokhodzhennia publichnoi sluzhby ta dotrymannia sluzhbovykh obmezhen v umovakh voiennoho chy inshoho nadzvychainoho stanu [Features of administrative and legal regulation of public service and compliance with service restrictions under martial law or other emergencies]. *Aktualni problemy pravoznavstva – Current Issues of Jurisprudence*, 4(36), 30–36 [in Ukrainian].