

**Васильківська В. В.,**  
кандидат юридичних наук, асистент кафедри  
адміністративного і фінансового права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## ЩОДО ПИТАННЯ НОРМАТИВНОГО ВИЗНАЧЕННЯ ПОСАДОВОЇ ІНСТРУКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

### ON THE QUESTION OF NORMAL DETERMINATION OF THE STATE ADMINISTRATIVE OFFICER'S INSTRUCTION

У статті розглядається питання щодо порядку вдосконалення та розвитку інституту державної служби в частині нормативного урегулювання правового статусу державного службовця, чіткого закріплення його повноважень, прав, обов'язків, напрямів роботи. Зазначено, що пріоритетність розвитку сучасної державної служби полягає в чіткому нормативному визначенні правового статусу державного службовця, визначенні основних вимог та компетентностей, конкретному визначенні професійних повноважень та службових обов'язків. Сучасне становлення нашої держави, активні євроінтеграційні процеси та інтегрування країни до світового співтовариства є також неможливими без кваліфікованих кадрів, що покликані реалізувати власне управлінські повноваження та законодавчо визначений статус. У зв'язку з вищезазначеним дедалі більшого значення набуває особистий чинник, професіоналізм та компетентність державних службовців, які мають досконало знати законодавчі та нормативні акти, що регламентують їх правовий статус та діяльність органів державної влади. Окрім того, добре розуміти основні тенденції сучасної державної політики, економічного розвитку та права, а також професійно володіти спеціальними знаннями та навиками відповідно до особливої сфери, займаної посади та функціональної діяльності. Лише такий кадровий персонал буде здатний ефективно виконувати свої професійні повноваження, реалізувати правовий статус з метою забезпечення функціонування інституту державної служби та прогнозувати розвиток політичних, економічних і соціальних сфер, запобігати використанню застарілих стереотипних форм управління та надавати публічно-управлінській діяльності цільового спрямування. Водночас зростання нових вимог до ролі професіоналів у процесі державотворення потребують удосконалення вітчизняної моделі управління державною службою, а також зумовлюють застосування інноваційних підходів до розроблення та впровадження типових посадових інструкцій державного службовця. Саме посадова інструкція є центральною ланкою чіткого уявлення ролі та місця державного службовця в управлінській системі. Правильно складена типова інструкція державного службовця гарантує реалізацію законодавчо визначеного правового статусу державного службовця, а також раціональне та ефективне виконання службовцем своїх посадових обов'язків і надання якісних державних послуг громадянам, чітке усвідомлення відповідальності за неправомірні дії чи бездіяльність або порушення встановлених прав обмежень на державній службі.

Посадова інструкція визначена як документ, який регламентує організаційно-правовий статус державного службовця і визначає його конкретні завдання та обов'язки, права, відповідальність за порушення службової дисципліни, визначає умови для чіткої, злагодженої роботи, знання та кваліфікацію, компетентність, які необхідні для забезпечення ефективного функціонування державної служби. Переосмислення та розвиток, а також чітке нормативне урегулювання місця та значення посадової інструкції дозволить виключити вільне трактування державними службовцями їхніх функцій і повноважень, допоможе безпосереднім керівникам уникнути необхідності постійного роз'яснення службовцям їхніх зобов'язань, а також заощадить час для ознайомлення кожного нового працівника з його завданнями та обов'язками, дозволить особі, яка займає відповідну посаду, одразу зорієнтуватися у своєму правовому статусі.

**Ключові слова:** публічне управління, державна служба, посадова інструкція державного службовця, права та обов'язки, повноваження.

The article deals with the question of the order of improvement and development of the civil service institute as part of the normative settlement of the legal status of a civil servant, the clear attachment of his powers, rights, duties, directions of work. It is noted that the priority of the development of the modern civil service is to clearly define the legal status of a civil servant, determine the basic requirements and competencies, and specify the specific competencies and duties. Contemporary development of our state, active European integration processes and integration of the country into the world community are also impossible without qualified personnel, which are called to implement their own managerial powers and legally defined status. In connection with the foregoing, the personal factor, professionalism and competence of civil servants who are thoroughly aware of the legislative and regulatory acts regulating their legal status and the activities of public authorities are becoming increasingly important. In addition, it is good to understand the main trends of modern state policy, economics, development and law, as well as to have a professional knowledge of specialist knowledge and skills in accordance with the special field, position and function. Only such personnel will be able to effectively fulfill their professional powers, implement the legal status in order to ensure the functioning of the civil service institute and predict the development of political, economic and social spheres, to prevent the use of outdated stereotyped forms of management and to provide targeted public-management activities. At the same time, the growth of new requirements for the role of professionals in the process of state-building needs to improve the domestic model of civil service management, as well as the use of innovative approaches to the development and implementation of typical job descriptions of a civil servant. It is the job description that is the central element of a clear idea of the role and place of a civil servant in the management system. A well-designed typical civil servants instruction guarantees the implementation of a legally defined legal status of a civil servant, as well as a rational and effective performance by the official of his official duties and the provision of high-quality public services to citizens, a clear understanding of liability for unlawful acts or omissions or violations of the established legal restrictions in the civil service.

The job description is defined as a document that regulates the organizational and legal status of a civil servant and defines its specific tasks and responsibilities, rights, responsibility for violation of the official discipline, determines the conditions for a clear,

coordinated work, knowledge and qualification, the competencies necessary for ensuring the effective functioning of the state service. Reconsideration and development, as well as a clear normative settlement of the place and importance of the job description, will eliminate the free treatment of civil servants of their functions and powers, will help directors avoid the need for constant clarification to employees of their obligations, as well as save time when familiarizing each new employee with his tasks and duties. Allow a person who takes an appropriate position to immediately orientate in his legal status.

**Key words:** *public administration, public service, civil servant job description, rights and obligations, plenary powers.*

**Постановка проблеми.** Стрімкі економічні та соціальні процеси розвитку, що відбуваються в нашій державі, дають поштовх до створення публічної служби нового рівня, яка із карально-наглядного напрямку переходить у напрям сервісно-організаційний. Окрім того, становлення демократичної, соціальної, правової України зумовлює суттєве оновлення інституту державної служби, що потребує підвищення ефективності реалізації завдань та функцій держави в забезпеченні прав, свобод та інтересів громадян. Важливим етапом розвитку адміністративної реформи в Україні залишається вдосконалення інституту державної служби [5, с. 68]. У свою чергу пріоритетність розвитку сучасної державної служби полягає в чіткому нормативному визначенні правового статусу державного службовця, визначенні основних вимог та компетентностей, конкретному визначенні професійних повноважень та службових обов'язків. Сучасне становлення нашої держави, активні євроінтеграційні процеси та інтегрування країни до світового співтовариства є також неможливими без кваліфікованих кадрів, що покликані реалізувати власне управлінські повноваження та законодавчо визначений статус. У зв'язку з вищезазначеним дедалі більшого значення набуває особистий чинник, професіоналізм та компетентність державних службовців, які повинні: 1) досконало знати законодавчі та нормативні акти, що регламентують їхній правовий статус та діяльність органів державної влади; 2) добре розуміти основні тенденції сучасної державної політики, економічного, розвитку та права тощо; 3) професійно володіти спеціальними знаннями та навиками відповідно до особливості сфери, займаної посади та функціональної діяльності. Лише такий кадровий персонал буде здатний ефективно виконувати свої професійні повноваження, реалізувати правовий статус з метою забезпечення функціонування інституту державної служби та прогнозувати розвиток політичних, економічних і соціальних сфер, запобігати використанню застарілих стереотипних форм управління та надавати публічно-управлінській діяльності цільового спрямування. Водночас зростання нових вимог до ролі професіоналів у процесі державотворення потребують удосконалення вітчизняної моделі управління державної службою, а також зумовлюють застосування інноваційних підходів до розроблення та впровадження типових посадових інструкцій державного службовця [7, с. 101], оскільки правильно складена типова інструкція державного службовця гарантує реалізацію законодавчо визначеного правового статусу державного службовця, а також раціональне та ефективне виконання службовцем своїх посадових обов'язків та надання якісних державних послуг громадянам, чітке усвідомлення відповідальності

за неправомірні дії чи бездіяльність або порушення встановлених правообмежень на державній службі.

**Аналіз останніх досліджень.** Серед науковців питання функціонування державної служби та правового статусу державного службовця в різні часи у своїх працях досліджували адміністративісти Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, К.О. Ващенко, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, С.Д. Дубенко, В.В. Зуй, С.В. Ківалов, Ю.В. Ковбасюк, І.Б. Коліушк, А.Т. Комзюк, Л.М. Корнута, В.К. Малиновський, Л.Р. Наливайко, Н.Р. Нижник, О.Д. Оболенський, І.М. Пахомов, О.В. Петришин, А.А. Сергієнко, Ю.М. Старілов, В.К. Шкарупа, В.В. Щербак, Н.В. Янюк та ін. Однак повного та комплексного дослідження саме питань управлінських актів, що визначають правовий статус держслужбовців у контексті новітніх законодавчих перетворень, не проводилося. Такий стан речей зумовлює актуальність даної проблематики, а також доцільність і необхідність її подальшого наукового вивчення

Тому **метою статті** є правовий аналіз посадової інструкції державного службовця та наукове вивчення з метою оновлення та вдосконалення її змісту.

**Виклад основного матеріалу.** Натепер євроінтеграційні прагнення України стали невід'ємними реаліями суспільного та законодавчого розвитку. Європейські орієнтири набули практичного втілення в низці рішень та дій як української держави, так і офіційних органів Євросоюзу. Незмінність європейського вибору України зумовлена самим фактом цивілізаційної приналежності до спільноти європейських народів. Інтеграція в європейський політичний, економічний і гуманітарний простір є стратегічним орієнтиром і системоутворювальним чинником розвитку держави. Складниками процесу зближення України з ЄС виступають поглиблення політичного діалогу, зміцнення європейського безпечного простору і підвищення ефективності інструментів співпраці в пріоритетних галузях інтеграції [6]. Набуття статусу безвізової країни у відносинах з ЄС стало поштовхом до внутрішніх перетворень у країні, які мають якісно вплинути на образ країни, сприйняття її здатності брати на себе та виконувати серйозні зобов'язання у різноманітних сферах, що являють спільний європейський інтерес [8]. Тому в умовах розбудови правової держави та активних євроінтеграційних процесів створення системи правових актів, котрі чітко визначають роль та значення державного службовця в управлінській системі, визначають особливості правового статусу відповідно до займаної посади, є одними з найважливіших ознак демократичної держави [7, с. 45]. Такий механізм поряд з іншими правовими чинниками включає наявність адміністративно-процедурних норм, які дозволяють безперешкодно реалізовувати матері-

альні норми права, забезпечувати права та законні інтереси державного службовця, а також гарантувати виконання їхніх професійних обов'язків. Первинним документом у системі таких актів є посадова інструкція.

Посадова інструкція – це документ, який регламентує організаційно-правовий статус державного службовця і визначає його конкретні завдання та обов'язки, права, відповідальність за порушення службової дисципліни, визначає умови для чіткої, злагоженої роботи, знання та кваліфікацію, компетентність, які необхідні для забезпечення ефективного функціонування державної служби. Вимоги посадових інструкцій ураховуються під час добору кандидатів на вакантні посади державної служби, переведенні на іншу роботу, оцінюванні результатів службової діяльності та притягненні до дисциплінарної відповідальності в разі невиконання чи неналежного виконання професійних обов'язків, порушення правил внутрішнього трудового розпорядку тощо. Таким чином, посадова інструкція державного службовця розглядається з різних аспектів: через призму професіоналізму, відповідальності, прав, обов'язків, освітньо-кваліфікаційного рівня, елементів посилення дисципліни тощо.

Варто зазначити, що питання чіткого уніфікованого законодавчого урегулювання визначення поняття та структури посадової інструкції залишається відкритим. Незважаючи на важливість та актуальність даного питання, Закон України «Про державну службу» (2015 р.) як основний правовий акт інституту державної служби, на жаль, не містить нормативного визначення посадової інструкції та порядку її формування, структури тощо [1]. У даному випадку необхідно звернутися до Наказу «Про затвердження Примірних посадових інструкцій для головних спеціалістів територіальних органів Голодержслужби України» (2009 р.), саме цей нормативний акт містить примірну структуру посадової інструкції, але акт має досить вузьке коло суб'єктної дії, а саме територіальні відділи Голодержслужби (нині Національне агентство з питань державної служби). Зокрема, можна зробити висновок, що посадова інструкція розробляється для кожного окремого державного службовця та може складатися з таких розділів: загальна частина, функції, обов'язок працівника, взаємовідносини (зв'язки за посадою), відповідальність працівника, оцінка роботи [2]. Як стає зрозуміло із зазначеного підзаконного акту, посадові інструкції складаються для всіх посад, зазначених у штатному розписі, в тому числі і для вакантних. Тобто посадова інструкція для кожної конкретної посади має бути розроблена та затверджена одразу після створення такої посади в державному органі, і з нею має бути ознайомлена особа, яка відповідно до встановлених вимог може зайняти вакантну посаду. При цьому в посадовій інструкції прізвище,

ім'я та по батькові працівника не вказуються, але вони мають зазначатися наприкінці інструкції після ознайомлення з нею відповідною особою.

Але не слід забувати, що натеper існує значна кількість різних державних органів та посад, а тому постає питання про їх розмежування шляхом чіткого визначення функціональних обов'язків, які повинні виконувати державні службовці. За такого стану речей необхідно відмітити, що вбачається необхідним у структуру посадової інструкції обов'язково включати основні елементи правового статусу державного службовця. Адже, незважаючи на універсальність поняття правового статусу державного службовця, його внутрішня структура та правові елементи є індивідуальними. Змінюються права та обов'язки в залежності від виду державної служби та посади, яку займає особа. Змінюються основні вимоги та правообмеження службовця [3, с. 11]. Крім того, для того щоб посадові інструкції були ефективними, конкретними, дуже важливо провести ретельне вивчення та виділити особливості правового статусу для кожного окремого службовця, охарактеризувати особливості діяльності посадової особи.

**Висновки.** Отже, звертаючи увагу на викладене вище, вкрай необхідним є переосмислення та удосконалення такого правового документа, який би регламентував конкретні обов'язки, завдання, права, відповідальність, організаційно-правовий статус державного службовця та забезпечував би йому належні умови для ефективної праці, а саме – посадової інструкції. Посадова інструкція дозволить виключити вільне трактування державними службовцями їхніх функцій і повноважень, допоможе безпосереднім керівникам уникнути необхідності постійного роз'яснення службовцям їхніх зобов'язань, а також заощадить час при ознайомленні кожного нового працівника з його завданнями та обов'язками, дозволить особі, яка займе відповідну посаду, одразу зорієнтуватися у своєму правовому статусі. Звичайно ж, не слід забувати про те, що правовий статус державного службовця теоретично розглядається у широкому та вузькому значенні [4]. У даному випадку йдеться про вузьке трактування. Також важливим є нормативно закріпити, на рівні законодавчого акта, детальні вимоги щодо змісту та структури посадової інструкції, порядку її розроблення, внесення змін та доповнень. Таким актом має бути саме Закон «Про державну службу» як основний, профільний документ, що регулює відносини, які виникають у зв'язку із вступом на державну службу, її проходженням та припиненням, визначає правовий статус державного службовця. Адже з посадовою інструкцією після її затвердження державний службовець має бути ознайомлений під розписку, а сам механізм та порядок такого ознайомлення має бути чітко нормативно визначений з метою уникнення формально-го підходу до реалізації зазначених питань.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. *Верховна Рада України* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 15.04.2019).
2. Про затвердження Примірних посадових інструкцій для головних спеціалістів територіальних органів Голодержслужби України : Наказ Головного управління державної служби України від 31 березня 2009 р. № 101. *Головне управління державної служби України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0101351-09> (дата звернення: 15.04.2019).
3. Васильківська В.В. Правове регулювання статусу державного службовця в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2018. 21 с.
4. Карпа М. Визначення основних аспектів статусу службовця у сфері державної служби. *Науковий вісник «Демократичне врядування»*. 2014. Вип. 13. URL: [http://vivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnik13/fail/Karpa.pdf](http://vivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik13/fail/Karpa.pdf) (дата звернення: 15.04.2019).
5. Корнута Л.М. Принцип політичної неупередженості в системі принципів державної служби. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 5. С. 68–71.
6. Клименко І.В., Ус І.В. Ризики європейського інтеграційного проекту : виклики та можливості для України. Київ : НІСД, 2012. 88 с.
6. Петросова О.В. Розроблення типової посадової інструкції державного службовця на засадах європейських традицій : порівняльний аналіз. *Інвестиції : практика та досвід*. 2011. № 10. С. 101–104.
7. Погребняк О.Г. Щодо питання удосконалення функціонування органів реєстрації актів цивільного стану. *Право і суспільство*. 2019. № 1. Ч. 2. С. 45–48.
8. Сушко О. Шенгенська зона турбулентності. *Дзеркало тижня*. 2011. № 13. 08 квітня. URL: [http://gazeta.dt.ua/POLITICS/shengenska\\_zona\\_turbulentnosti.html](http://gazeta.dt.ua/POLITICS/shengenska_zona_turbulentnosti.html) (дата звернення: 25.05.2019).