

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішенням Рахункової палати
від 19.03.2019 № 6-1

ЗВІТ **про результати аналізу використання коштів державного** **бюджету на оплату праці працівників органів державного** **управління**

Київ 2019

ЗМІСТ

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ.....	3
1. ПЕРЕДУМОВИ ПРОВЕДЕННЯ АНАЛІЗУ	4
2. ОЦІНКА ВИКОНАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНІХ КОНТРОЛЬНИХ ЗАХОДІВ	7
3. АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ І ПРОГРАМНИХ ДОКУМЕНТІВ, ЯКІ ВИЗНАЧАЮТЬ УМОВИ ТА ПРІОРИТЕТИ РЕФОРМУВАННЯ СФЕРИ ОПЛАТИ ПРАЦІ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	8
4. РЕЗУЛЬТАТИ АНАЛІЗУ	20
4.1. <i>Оцінка організаційних засад встановлення умов оплати праці працівників органів державного управління.....</i>	20
4.2. <i>Аналіз змін структури органів державного управління та чисельності їх працівників упродовж 2017–2018 років</i>	28
4.3. <i>Аналіз використання коштів державного бюджету на оплату праці працівників органів державного управління у 2017–2018 роках.....</i>	33
ВИСНОВКИ.....	42
ПРОПОЗИЦІЇ.....	46

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

Доповідь SIGMA	Доповідь SIGMA “Звіт про базові вимірювання: Принципи державного управління” (http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-Report-2018-Ukraine.pdf)
Закон № 108	Закон України від 24.03.95 № 108 “Про оплату праці”
Закон № 889	Закон України від 10.12.2015 № 889 “Про державну службу”
Концепція запровадження посад	Концепція запровадження посад фахівців з питань реформ, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.11.2016 № 905-р
Мінсоцполітики	Міністерство соціальної політики України
Мінфін	Міністерство фінансів України
НАДС	Національне агентство України з питань державної служби
Порядок № 647	Порядок та умови розподілу і використання бюджетних коштів на підтримку реалізації комплексної реформи державного управління, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 № 647; у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 14.03.2018 № 235 – Порядок розподілу і використання бюджетних коштів на підтримку реалізації комплексної реформи державного управління
Стратегія реформування	Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р, у редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 № 1102-р
Угода про асоціацію	Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікована Законом України від 16.09.2014 № 1678
Угода про фінансування	Угода про фінансування програми “Підтримка комплексного реформування державного управління в Україні”, набрала чинності з 19.12.2016

1. ПЕРЕДУМОВИ ПРОВЕДЕННЯ АНАЛІЗУ

1.1. Підстави для аналізу

Конституція України (стаття 98); Закон України “Про Рахункову палату” (статті 1, 4, 7); План роботи Рахункової палати на 2019 рік.

1.2. Мета аналізу

Оцінити: стан дотримання органами державного управління встановлених законодавством умов, норм і порядків оплати праці, а також законності та ефективності використання цими органами коштів державного бюджету, які виділялися у 2017–2018 роках на оплату праці їх працівників; зміни чисельності працівників органів державного управління за вказаний період, а також структури та обсягів видатків державного бюджету на оплату їх праці; економічні наслідки запроваджених Кабінетом Міністрів України у 2016 році заходів з комплексної реформи державного управління в частині включення до штату центральних органів виконавчої влади посад фахівців з питань реформ та встановлення їм особливих умов оплати праці.

1.3. Предмет аналізу

Предметом аналізу були: кошти загального та спеціального фондів державного бюджету, що спрямовувалися у 2017–2018 роках на оплату праці працівників органів державного управління, управлінські рішення розпорядників коштів щодо їх використання; нормативно-правові, адміністративні, інші акти та документи, які визначали та/або визначають структуру заробітної плати працівників органів державного управління та порядок використання коштів державного бюджету на оплату їх праці; отримана на запит Рахункової палати інформація про динаміку показників граничної, фактичної та середньооблікової чисельності працівників апаратів органів державного управління та їх територіальних органів, зміни обсягів видатків державного бюджету на оплату праці за видами виплат і категоріями посад, розрахункову та фактичну середньомісячну заробітну плату; штатні розписи органів державного управління на 2017–2018 роки, бюджетні запити, паспорти бюджетних програм, кошториси, документи бухгалтерського обліку, фінансової та бюджетної звітності, пов’язані з використанням коштів державного бюджету на оплату праці працівників органів державного управління, стан відображення фінансових операцій у бухгалтерському обліку та звітності.

Об’єкти аналізу: перевірки з окремих питань відповідно до предмету аналізу проведено у Міністерстві фінансів України, Міністерстві соціальної політики України, Національному агентстві України з питань державної служби; досліджено інформаційні джерела 102 розпорядників коштів державного бюджету, що належать (належали у 2017–2018 роках) до системи органів державного управління, у тому числі 26 місцевих державних адміністрацій.

1.4. Критерії, які використовувалися під час аналізу

Щодо оцінки законності, своєчасності та повноти прийняття управлінських рішень:

відповідність рішень органів державного управління законодавчим та іншим розпорядчим актам, що регламентують порядок встановлення чисельності працівників їх апаратів і територіальних органів та формування штатів, а також нарахування та виплати заробітної плати;

Щодо оцінки результативності та економності використання коштів державного бюджету:

забезпечення оптимізації чисельності працівників органів державного управління з урахуванням збереження повноти виконання закріплених завдань і повноважень, а також структури та обсягів видатків державного бюджету на оплату їх праці;

забезпечення фінансовими ресурсами обґрунтованої потреби видатків органів державного управління на оплату праці працівників їх апаратів і територіальних органів;

досягнення розпорядниками коштів запланованих результатів при здійсненні визначених державним бюджетом обсягів видатків.

1.5. Методика та методи аналізу

Під час аналізу основну увагу приділено питанням оцінки встановлених умов оплати праці працівників органів державного управління та дотримання органами державного управління цих умов, норм і порядків, оцінки змін кількості органів державного управління та динаміки показників чисельності їх працівників і видатків на оплату праці, а також законності та ефективності використання цими органами коштів державного бюджету на вказані цілі впродовж 2017–2018 років.

Застосовано такі методи: аналіз законодавчих, нормативно-правових, адміністративних, інших актів та документів, що визначали та/або визначають структуру заробітної плати працівників органів державного управління та порядок використання коштів державного бюджету на оплату їх праці; порівняльний аналіз показників фінансової, бюджетної та статистичної звітності; оцінка обґрунтованості та своєчасності прийняття управлінських рішень з питань аналізу; документальна та фактична перевірка фінансово-господарських операцій; узагальнення інформації, одержаної на запит Рахункової палати; систематизація, узагальнення та аналіз даних з питань, що досліджувалися; ознайомлення, опитування, порівняння.

Під час аналізу використано інформацію щодо нормативно-правового забезпечення використання коштів державного бюджету на оплату праці працівників органів державного управління, підготовлену юридичним департаментом Рахункової плати.

Проведено низку зустрічей з відповідальними працівниками Представництва ЄС в Україні. При опрацюванні питань аналізу та підготовці матеріалів контрольного заходу враховано ключові позиції (аналітичні висновки) Звіту про базові вимірювання: Принципи державного управління SIGMA, який є узагальнюючим документом за результатами проведеної комплексної оцінки державного управління України та презентація якого відбулася під час міжнародної конференції “Державне управління в Україні: звіт SIGMA та бачення майбутніх змін” (Україна, Київ, 11.09.2018), а також

матеріали за результатами фахових досліджень Офісу з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України “Аналіз впливу впровадження Закону України “Про державну службу” на заробітні плати державних службовців” (2017 рік)¹ та “Аналіз оплати праці державних службовців у контексті реформування державного управління” (2019 рік)², “Аналіз деяких показників фонду оплати праці державних службовців центральних органів виконавчої влади” (2017 рік).

1.6. Оцінка актуальності теми аналізу

Витрати на оплату праці завжди були і залишаються **найбільшою статтею видатків державного бюджету на забезпечення діяльності органів державного управління**. У 2017–2018 роках частка цих видатків у загальному обсязі бюджетних призначень державним органам на керівництво та управління у відповідних сферах становила у середньому **близько 65 відс.**, а з нарахуваннями на заробітну плату – **на рівні 80 відсотків**.

За цих обставин ефективність використання коштів державного бюджету на оплату праці працівників органів державного управління є актуальною та постійно оцінюється Рахунковою палатою як під час дослідження системи публічної адміністрації в цілому, так і окремо.

Цей контрольний захід є продовженням дослідження питання ефективності витрачання розпорядниками бюджетних коштів в умовах запровадженої у 2016 році комплексної реформи державного управління відповідно до Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки³, яка визначала одним із пріоритетів **підвищення заробітної плати державних службовців до конкурентоспроможного рівня** відповідно до показників загального ринку праці. Стратегічними цілями реформи передбачалися встановлення домінуючої ролі посадового окладу, підвищення стимулюючої ролі рангу державного службовця, ліквідація розбіжностей в оплаті за однакову роботу на аналогічних посадах та формування структури заробітної плати за принципом рівної оплати за однакову роботу на основі чітко визначених критеріїв віднесення посад державних службовців до відповідних категорій в різних органах.

Урегулювати зазначені питання мали норми Закону України від 10.12.2015 № 889 “Про державну службу”, який **набрав чинності з 01.05.2016** та кардинально змінив критерії і порядок віднесення посад державних службовців до відповідних категорій та умови оплати праці працівників органів державного управління.

Водночас на час проведення аналізу **мети Стратегії реформування в частині удосконалення умов оплати праці працівників органів державного управління фактично не досягнуто**. Як і до реформи, умови оплати праці є непрозорими, а законодавство, що їх визначає – суперечливим у багатьох

¹ Офіційний сайт Офісу з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України (https://feao.org.ua/products/public-service-salary_2017).

² Офіційний сайт Офісу з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України (https://feao.org.ua/products/derzhsluzhba_reformuvannia/).

³ Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р.

аспектах та потребує удосконалення. Це спричинено затягуванням процесу реформування, безсистемністю утворення у структурі апаратів залучених до реформи центральних органів виконавчої влади підрозділів з питань формування державної політики із встановленням їх працівникам особливих умов оплати праці, а також відсутність координації уповноважених державних органів у питаннях формування та реалізації державної політики у сферах державної служби, визначення умов оплати і нормування праці та державних фінансів.

Питання оцінки законодавчих змін умов, норм і порядків оплати праці працівників органів державного управління, стану дотримання цими органами зазначених норм і порядків, а також ефективності використання державними органами у 2017–2018 роках коштів державного бюджету на оплату праці їх працівників і є предметом цього аналізу.

2. ОЦІНКА ВИКОНАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНІХ КОНТРОЛЬНИХ ЗАХОДІВ

Ефективність використання коштів державного бюджету на оплату праці працівників органів державного управління **окремо досліджується Рахунковою палатою втретє**. Останній контрольний захід з цього питання проводився у 2016 році (Звіт затверджено рішенням Рахункової палати від 23.08.2016 № 16-4) після набрання чинності з 01.05.2016 Законом № 889 і стосувався дослідження пов'язаних з цим кардинальних змін умов оплати праці державних службовців в умовах запроваджених Кабінетом Міністрів України заходів з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади та скорочення витрат на утримання управлінського персоналу.

За результатами цього контрольного заходу Рахункова палата констатувала, що вказані заходи дали змогу скоротити чисельність працівників органів державного управління на 23,5 відс. (з 259,2 до 198,3 тис. осіб) та видатки на оплату їх праці на 10,8 відс. (з 10733,7 до 9574,2 млн грн), а **прийняті законодавчі зміни розв'язали існуючі на той час системні проблеми в оплаті праці працівників указаних органів та усунули міжвідомчі диспропорції** в рівнях оплати праці державних службовців, а також між центральним апаратом і територіальними органами.

Водночас, через наявні організаційні недоліки значна частина державних органів не змогла запровадити визначені Законом № 889 нові умови оплати праці, а законодавчо закріплена можливість щорічного перегляду Кабінетом Міністрів України при формуванні Державного бюджету України умов оплати праці створювала **ризик нестабільності існуючих на дату аналізу умов оплати праці**, а також суб'єктивного управління цим процесом. До того ж, Закон № 889 було прийнято за відсутності обґрунтованих економічних розрахунків щодо фінансового забезпечення його реалізації, що спричинило **додаткове навантаження на фонд оплати праці на наступні три роки у сумі близько 44 млрд грн**, особливо працівників територіальних органів більшості центральних органів виконавчої влади.

Про результати аналізу в установленому порядку поінформовано

Верховну Раду України та Кабінет Міністрів України, якому рекомендовано уніфікувати для всіх державних органів перелік посад працівників, які виконують функції з обслуговування, на основі затверджених Кабінетом Міністрів України критеріїв, а також врегулювати шляхом затвердження відповідного порядку питання використання коштів, які відповідно до Закону № 889 можуть надходити до Державного бюджету України в рамках програм допомоги Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ з метою формування фонду оплати праці державних службовців.

При цьому Рахункова палата неодноразово наголошувала **на необхідності удосконалення порядку планування видатків державного бюджету на оплату праці працівників органів державного управління**, передусім щодо порядку їх віднесення до посад державних службовців та посад, на яких не поширюється дія Закону № 889, проведення з цією метою комплексного функціонального обстеження цих органів, забезпечення передбаченої законодавством домінуючої ролі посадового окладу із скороченням у структурі заробітної плати частки інших додаткових і стимулюючих виплат, а також формування структури заробітної плати за принципом рівної оплати за однакову роботу.

Проведений у 2019 році аналіз засвідчив, що **більшість із вказаних проблем залишаються актуальними до сьогодні, а деякі поглибилися**. Непрозоре планування видатків продовжує створювати диспропорції в умовах оплати праці працівників різних органів державного управління та надає можливість утворювати значну економію фонду оплати праці, зменшуючи при цьому частку основної заробітної плати. Всеохоплюючий кількісний облік посад працівників органів державного управління, включаючи посади державної служби, не забезпечується. Не досягнуто визначеного Стратегією реформування пріоритету в частині забезпечення домінуючої ролі посадового окладу у середній заробітній платі державного службовця з метою запобігання встановленню роботодавцем розміру заробітної плати на власний розсуд та зниження ризику політизації державних службовців. Значною мірою це обумовлено недоліками у нормативно-правовому забезпеченні питання оплати праці працівників органів державного управління, яке є суперечливим у багатьох аспектах та має суттєві прогалини.

3. АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ І ПРОГРАМНИХ ДОКУМЕНТІВ, ЯКІ ВИЗНАЧАЮТЬ УМОВИ ТА ПРІОРИТЕТИ РЕФОРМУВАННЯ СФЕРИ ОПЛАТИ ПРАЦІ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Економічні, правові та організаційні засади оплати праці працівників, які перебувають у трудових відносинах з підприємствами, установами, організаціями усіх форм власності та господарювання, визначаються **Законом України від 24.03.95 № 108 “Про оплату праці”** (із змінами та доповненнями), спрямованим на забезпечення відтворювальної і стимулюючої функцій заробітної плати.

Вказаний Закон № 108 визначає **заробітну плату** як винагороду, обчислену, як правило, у грошовому виразі, яку за трудовим договором роботодавець виплачує працівникові за виконану ним роботу. Розмір заробітної плати залежить **від складності та умов виконуваної роботи**, професійно-ділових якостей працівника, результатів його праці та господарської діяльності підприємства. Складовими заробітної плати згідно із Законом № 108 є:

- **основна заробітна плата** – винагорода за виконану роботу відповідно до встановлених норм праці у вигляді посадових окладів для службовців;
- **додаткова заробітна плата** – винагорода за працю понад установлені норми, за трудові успіхи та винахідливість і за особливі умови праці, включаючи доплати, надбавки, гарантійні і компенсаційні виплати, передбачені чинним законодавством, премії, пов'язані з виконанням виробничих завдань і функцій;
- **інші заохочувальні та компенсаційні виплати** – у формі винагород за підсумками роботи за рік, премії за спеціальними системами і положеннями, компенсаційні та інші грошові і матеріальні виплати, які не передбачені актами чинного законодавства або які провадяться понад встановлені зазначеними актами норми.

Основою для формування та диференціації заробітної плати Закон № 108 визначає **тарифну систему**, яка містить тарифні сітки, тарифні ставки, схеми посадових окладів і професійні стандарти (кваліфікаційні характеристики). Тарифна система оплати праці використовується при розподілі робіт залежно від їх складності, а працівників – залежно від їх кваліфікації та за розрядами тарифної сітки. **Схема посадових окладів формується на основі мінімального розміру посадового окладу** (тарифної ставки), встановленого Кабінетом Міністрів України, а також міжпосадових (міжкваліфікаційних) співвідношень розмірів посадових окладів (тарифних ставок) і тарифних коефіцієнтів.

При цьому **мінімальна заробітна плата визначається як встановлений законом мінімальний розмір оплати праці за виконану працівником місячну (годинну) норму праці**. Мінімальна заробітна плата є **державною соціальною гарантією**, обов'язковою на всій території України для підприємств усіх форм власності і господарювання та фізичних осіб, які використовують працю найманих працівників, за будь-якою системою оплати праці.

Згідно із Законом № 108 **умови розміру оплати праці працівників установ та організацій, що фінансуються з бюджету, визначаються Кабінетом Міністрів України**, крім умов розміру оплати праці суддів та членів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, працівників її центрального апарату і територіальних органів, які визначаються законом, та розміру мінімальної заробітної плати, який встановлюється Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України у законі про Державний бюджет України. Зазначені повноваження Кабінету Міністрів України передбачені також нормами законів

України від 27.02.2014 № 794 “Про Кабінет Міністрів України” та від 17.03.2011 № 3166 “Про центральні органи виконавчої влади”.

Ратифікувавши Законом України від 16.09.2014 № 1678 Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, **Україна взяла курс на проведення системних перетворень задля отримання повноцінного членства в Європейському Союзі**. Вектори руху у цьому напрямку, дорожня карта, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України були визначені у схваленій Указом Президента України від 12.01.2015 № 5 Стратегії сталого розвитку “Україна–2020”, яка із запланованих на цей період 62 реформ та програм розвитку держави визначила **першочерговою для реалізації саме реформу державного управління** з метою побудови прозорої системи державного управління із створенням професійного інституту державної служби та забезпеченням її ефективності.

Першим і основним кроком у реформуванні системи державного управління стало прийняття наприкінці 2015 року **Закону України від 10.12.2015 № 889 “Про державну службу”**, який після набрання чинності з 01.05.2016 кардинально змінив критерії і порядок віднесення посад державних службовців до відповідних категорій та умов оплати праці працівників органів державного управління⁴. Детальна оцінка структурних та організаційних змін в умовах оплати праці державних службовців з прийняттям нового Закону України “Про державну службу” була предметом попереднього аналізу використання коштів державного бюджету на оплату праці працівників органів державного управління (Звіт затверджено рішенням Рахункової палати від 23.08.2016 № 16-4) та під час аналізу у 2019 році не досліджується.

Державну службу Закон № 889 визначив як **публічну, професійну, політично неупереджену діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави**, зокрема щодо: аналізу державної політики на відповідних рівнях з підготовкою пропозицій стосовно її формування; забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; управління персоналом державних органів. **Державним службовцем** при цьому є громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), **одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету** та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов’язані з

⁴ До прийняття Закону № 889 суспільні відносини, які охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу, врегульовувалися нормами Закону України від 16.12.93 № 3723 “Про державну службу”.

виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

Довідково. Згідно із статтею 3 Закону № 889 його дія не поширюється, серед іншого, на: Президента України; Главу Адміністрації Президента України та його заступників, Постійного Представника Президента України в АР Крим та його заступників; **членів Кабінету Міністрів України, перших заступників та заступників міністрів**; Голову та членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Антимонопольного комітету України, Національного агентства з питань запобігання корупції, Рахункової палати, Центральної виборчої комісії, інших державних колегіальних органів; Секретаря Ради національної безпеки і оборони України та його заступників; Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України та його заступників, Голову Фонду державного майна України та його заступників; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його представників; **працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування**; працівників патронатних служб тощо.

Залежно від порядку призначення, характеру та обсягу повноважень і необхідних для їх виконання кваліфікації та професійної компетентності державних службовців Закон № 889 поділяє посади державної служби в державних органах на **три категорії** (на відміну від семи категорій згідно із попереднім Законом): *категорія “А”*, або *вищий корпус державної служби* – Державний секретар Кабінету Міністрів України та його заступники, державні секретарі міністерств, керівники центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України, та їх заступники, голови місцевих державних адміністрацій, керівники державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, тощо; *категорія “Б”* – керівники структурних підрозділів Секретаріату Кабінету Міністрів України та їх заступники, керівники структурних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, їх заступники, керівники територіальних органів цих державних органів та їх структурних підрозділів, їх заступники, заступники голів місцевих державних адміністрацій, заступники керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, тощо; *категорія “В”* – інші посади державної служби, не віднесені до категорій “А” і “Б”. При цьому встановлено, що кількість посад державної служби категорій “А” і “Б” в державному органі повинна становити **не більше третини його штатної чисельності**.

Відповідно до умов оплати праці державних службовців, визначених статтями 50–53 Закону № 889, держава повинна забезпечити **достатній рівень оплати праці державних службовців** для професійного виконання посадових обов'язків, заохотити їх до результативної, ефективної, добросовісної та ініціативної роботи. При цьому передбачено, що **заробітна плата державного службовця складається** з посадового окладу, надбавки за вислугу років, надбавки за ранг державного службовця та премій (у разі встановлення). Встановлено також виплати державному службовцю за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків тимчасово відсутнього державного службовця у розмірі 50 відс. посадового окладу тимчасово відсутнього державного службовця (на умовах та в розмірі, визначених постановою Кабінету Міністрів України від 09.03.2006 № 268 до прийняття

цього Закону) та у зв'язку з виконанням обов'язків за вакантною посадою державної служби за рахунок економії фонду посадового окладу за відповідною посадою (до прийняття Закону такої виплати не передбачалося).

Загальний розмір премій, які може отримати державний службовець за рік, **не може перевищувати 30 відс. фонду його посадового окладу за рік**. Фонд преміювання державного органу повинен встановлюватися у розмірі **20 відс. загального фонду посадових окладів за рік** та економії фонду оплати праці.

З метою встановлення розмірів посадових окладів посади державної служби поділені **на 9 груп** (від посад керівників державних органів і прирівняних до них посад – 1 група, до посад спеціалістів державних органів і прирівняних до них посад – 9 група), а **державні органи поділені за юрисдикцією**, яка поширюється на: всю територію України (загальнодержавний рівень), територію однієї або кількох областей, міста Києва або Севастополя (обласний рівень), територію одного або кількох районів, міст обласного значення (районний рівень).

При цьому встановлено, що Схеми посадових окладів на посадах державної служби **визначається щороку Кабінетом Міністрів України** під час підготовки проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік з урахуванням юрисдикції державних органів, а також виходячи з того, що мінімальний розмір посадового окладу групи 1 у державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, становить **не більше семи мінімальних розмірів посадового окладу групи 9** у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міст обласного значення.

Відповідно до норм Закону № 889 постановою Кабінету Міністрів України *від 20.04.2016 № 304* було затверджено Розміри посадових окладів окремих керівних працівників державних органів, на яких не поширюється дія Закону України “Про державну службу”⁵, а постановою Кабінету Міністрів України *від 18.01.2017 № 15* “Питання оплати праці працівників державних органів”, зокрема, – Схему посадових окладів на посадах державної служби за групами оплати праці з урахуванням юрисдикції державних органів у 2017 році, Розмір надбавок до посадових окладів за ранги державних службовців, Умови оплати праці та Розміри посадових окладів працівників патронатних служб в державних органах, Умови оплати праці та Схему посадових окладів працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, Порядок преміювання державних службовців, які займають посади державної служби категорії “А”, а також Положення про застосування стимулюючих виплат державним службовцям.

Надалі, у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 25.01.2018 № 24 Схему посадових окладів на посадах державної служби за групами оплати праці з урахуванням юрисдикції державних органів затверджено на 2018 рік.

⁵ У редакції постанови Кабінету Міністрів України від 27.07.2016 № 493 – Розміри посадових окладів посадових осіб, керівників, керівних працівників окремих державних органів, на яких не поширюється дія Закону України “Про державну службу”.

Незважаючи на те, що Закон України “Про Державний бюджет України на 2019 рік” затверджений ще 23.11.2018, всупереч вимогам частини третьої статті 51 Закону № 889 Схема посадових окладів на посадах державної служби на 2019 рік Кабінетом Міністрів України затверджена тільки постановою від 06.02.2019 № 102, отже, до того часу умови оплати праці державних службовців на 2019 рік не були визначені.

Слід зазначити, що зволікання з боку Кабінету Міністрів України із впровадженням передбачених законодавством змін та затягування процесів розпочатої реформи мали місце вже на початкових етапах реформування системи державного управління і державної служби. Так, з недотриманням вимог пункту 15 розділу XI “Прикінцеві та перехідні положення” Закону № 889, відповідно до якого нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України повинні бути приведені у відповідність з цим Законом у місячний строк з дня набрання ним чинності (до **01.06.2016**), Порядок надання та розміри матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань, яка може надаватися державним службовцям відповідно до статті 54 Закону № 889, був затверджений лише постановою Кабінету Міністрів України від 08.08.2016 № 500, тобто **більше ніж на два місяці пізніше встановлених Законом вимог**.

Кабінет Міністрів України повинен був затвердити також порядок використання коштів, які надходять до державного бюджету в рамках програм допомоги Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ та відповідно до статті 50 Закону № 889, разом з коштами державного бюджету, можуть бути джерелом формування фонду оплати праці державних службовців. Однак **на дату аналізу такий порядок Кабінетом Міністрів України не затверджений**.

Не забезпечивши виконання усіх заходів на початковому етапі реформи державної служби, розпорядженням від 24.06.2016 № 474-р “Деякі питання реформування державного управління України” Кабінет Міністрів України схвалив Стратегію реформування державного управління України на 2016–2020 роки, заходи якої мали реалізовуватися, зокрема, **Мінфіном, Мінсоцполітики та НАДС, відповідальними за різні напрями цієї реформи**, згідно із затвердженим цим розпорядженням планом з координацією роботи провідним структурним підрозділом Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Разом із визначенням оптимальної кількості державних службовців з урахуванням функцій та організаційної структури державних органів, оптимізацією чисельності працівників органів державної влади, утворенням служб управління персоналом у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади, підвищенням рівня інституційної спроможності НАДС для ефективної реалізації Закону № 889 та повноцінного реформування державної служби, одним із основних пріоритетів Стратегія реформування визначала **реформування системи оплати праці державних службовців з метою підвищення рівня їх заробітної плати за умови забезпечення стабільності державних фінансів**. Результатом реформування мало стати забезпечення конкурентоспроможності заробітної плати державних службовців на ринку

праці, що сприятиме залученню кращих фахівців, а також **підвищення рівня її прозорості, передбачуваності та справедливості.**

Критеріями оцінки прозорості та справедливості оплати праці Стратегія реформування визначала **співвідношення між посадовим окладом та розміром премії** у середній заробітній платі державного службовця у 2019 році **не менше 70 і не більше 30 відс.**, відповідно, що сприятиме запобіганню встановленню роботодавцем розміру заробітної плати на власний розсуд, а також зниженню рівня політизації державних службовців. Згідно з нормами частини третьої статті 50 Закону № 889 загальний розмір премій, які може отримати державний службовець за рік (премія за результатами щорічного оцінювання службової діяльності та місячна або квартальна премія відповідно до особистого внеску державного службовця в загальний результат роботи державного органу), **не може перевищувати 30 відс. фонду його посадового окладу за рік.**

Довідково. Пріоритети щодо **встановлення домінуючої ролі посадового окладу, ліквідації розбіжностей в оплаті за однакову роботу на аналогічних посадах та формування структури заробітної плати за принципом рівної оплати за однакову роботу на основі чітко визначених критеріїв віднесення посад державних службовців до відповідних категорій в різних органах визначалися, починаючи з 1998 року, низкою прийнятих концептуальних і програмних документів, серед яких Концепція адміністративної реформи в Україні⁶, Концепція дальшого реформування оплати праці в Україні⁷, Концепції розвитку законодавства про державну службу в Україні⁸, Програма розвитку державної служби на 2005–2010 роки⁹.**

Згідно з пунктом 14 розділу XI “Прикінцеві та перехідні положення” Закону № 889 (у редакції до 01.01.2017) підвищення конкурентоспроможності заробітної плати державних службовців повинно було забезпечуватися поступовим збільшенням станом на 1 січня 2017 і 2018 років та 1 липня 2018 року мінімального розміру посадового окладу групи 9 у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міст обласного значення, з **1,25 до 1,75 розміру мінімальної заробітної плати.** Починаючи з 01.01.2019 посадовий оклад державного службовця вказаної групи з оплати праці повинен був **збільшитися до двох розмірів мінімальної заробітної плати,** як це передбачалося нормами статті 51 цього Закону. При цьому протягом двох років з дня набрання чинності Законом № 889 (до **01.05.2018**) керівникам державної служби надано право встановлювати державним службовцям **додаткові стимулюючі виплати в межах економії фонду оплати праці.**

Довідково. Відповідно до Положення про застосування стимулюючих виплат державним службовцям, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 06.04.2016 № 289 (втратила чинність 20.01.2017), такими додатковими стимулюючими виплатами є **надбавки за інтенсивність праці та за виконання особливо важливої роботи.** Згідно з цим Положенням та Положенням про застосування стимулюючих виплат державним службовцям, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від

⁶ Затверджена Указом Президента України від 22.07.98 № 810.

⁷ Затверджена Указом Президента України від 25.12.2000 № 1375.

⁸ Затвержені указами Президента України від 05.01.2005 № 1 та від 20.02.2006 № 140.

⁹ Затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 08.06.2004 № 746.

18.01.2017 № 15, ці надбавки встановлюються державним службовцям у відсотках до посадового окладу за критеріями якості та складності підготовлених документів, терміновості виконання завдань, опрацювання та підготовки документів, ініціативності у роботі, а також виконання завдань та функцій щодо реалізації пріоритетних напрямів державної політики, участі у розробленні проектів нормативно-правових актів, проведенні експертизи таких актів, виконання роботи, що вимагає від працівника особливої організаційно-виконавчої компетентності та відповідальності, результатом якої є підвищення ефективності управління.

Як передбачалося Стратегією реформування, застосування додаткових стимулюючих виплат в умовах реформи є тимчасовим для забезпечення конкурентоспроможного рівня заробітної плати відповідно до показників загального ринку праці, зокрема, державним службовцям, які працюють на посадах фахівців з питань реформ. Водночас, з урахуванням Закону України від 07.12.2017 № 2246 “Про Державний бюджет України на 2018 рік”, застосування цих надбавок продовжено до **31.12.2018**, а Закону України від 23.11.2018 № 2629 “Про Державний бюджет України на 2019 рік” – до **31.12.2019**. Отже, досягнення визначеного Стратегією реформування пріоритету в частині забезпечення домінуючої ролі посадового окладу у загальному розмірі заробітної плати державного службовця постійно відтерміновувалося.

Особливо значну диспропорцію між часткою посадового окладу та інших додаткових і стимулюючих виплат у загальному розмірі заробітної плати державних службовців спричинило запровадження у штатах окремих центральних органів виконавчої влади, задіяних у заходах з реформування державного управління, **посад фахівців з питань реформ**. Згідно із Стратегією реформування, на цих фахівців покладалася відповідальність за проведення ключових національних реформ, із **правом на спеціальні умови оплати праці** в рамках загальної системи оплати праці державних службовців.

Довідково. Згідно з Порядком № 647 у межах реформи державного управління посади фахівців з питань реформ були запроваджені у структурі Секретаріату Кабінету Міністрів України, 10 пілотних міністерств (Мінагрополітики, Мінфін, Міненерговугілля, Мінкультури, МОН, Мін’юст, Мінрегіон, МОЗ, Мінінфраструктури та Мінсоцполітики), Державному агентстві з питань електронного урядування та Національному агентстві України з питань державної служби. Питання ефективності використання коштів державного бюджету на заходи з реалізації комплексної реформи державного управління у 2017–2018 роках досліджувалися Рахунковою палатою під час окремого контрольного заходу (Звіт затверджено рішенням Рахункової палати від 23.10.2018 № 27-1).

Згідно із Стратегією реформування впродовж 2016–2020 років на заходи з формування груп фахівців з питань реформ з особливими умовами оплати праці передбачалося використати майже 4 млрд грн, а на посади цих фахівців мало бути призначено 3 тис. осіб, з яких протягом 2017 року – 2 тис. осіб.

Слід відмітити, що **особливість умов оплати праці працівників з питань реформ нормами Закону № 889 не передбачено**. Лише Концепцією запровадження посад фахівців з питань реформ, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.11.2016 № 905-р, було встановлено обмеження максимального розміру нарахованої місячної заробітної плати такого фахівця з урахуванням стимулюючих виплат **не більше 60 тис. гривень**.

Однак, з урахуванням змін, внесених до Концепції розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 № 580-р, **це обмеження вилучено.**

Визначений постановою Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 № 15 “Питання оплати праці працівників державних органів” (з урахуванням змін, внесених постановою Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 № 645) граничний розмір щомісячної надбавки фахівцям з питань реформ за виконання особливо важливої роботи коливався **від 45–55 тис. грн** у Державного секретаря Кабінету Міністрів України, державного секретаря міністерства, керівника державного органу, залученого до реформування, **до 30–40 тис. грн** у державного експерта директорату, генерального департаменту, Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції. Враховуючи затверджену цією ж постановою схему посадових окладів на посадах державної служби за групами оплати праці, розмір щомісячної надбавки керівника державного органу за виконання особливо важливої роботи **у 3,5 раза перевищував розмір його посадового окладу** (13 тис. грн), державного експерта – **у 5 разів** (6 тис. гривень).

Таким чином, **запроваджені Кабінетом Міністрів України заходи з визначення умов оплати праці державних службовців, особливо фахівців з питань реформ, не сприяли досягненню поставлених стратегічних завдань в частині прозорості, справедливості оплати праці та забезпечення домінуючої ролі основних складових заробітної плати державного службовця.**

Варто відзначити, що з урахуванням норм статті 50 Закону № 889, за встановлених як на початок 2017 року, так і на дату цього аналізу умов оплати праці державних службовців **пріоритетне завдання Стратегії реформування в частині досягнення співвідношення частки посадового окладу та премії на рівні 70/30 відс. не може бути забезпечено взагалі.** Крім посадового окладу на посаді державної служби Закон № 889 передбачає у складі обов’язкових виплат також надбавку за ранг державного службовця та надбавку за вислугу років, максимальний розмір якої з урахуванням норм статті 52 цього Закону може становити **до 50 відс. посадового окладу державного службовця.**

Ще за результатами попереднього аналізу з цього питання Рахункова палата наголошувала на відсутності обґрунтованих економічних розрахунків фінансового забезпечення реалізації Закону № 889, що може спричинити незабезпечення фінансовими ресурсами державного бюджету додаткового навантаження на фонд оплати праці на наступні за 2015 роком три роки на суму близько 44 млрд гривень. Проведений у 2019 році аналіз підтвердив такий висновок, зважаючи на передбачене цим Законом поступове підвищення до 2019 року розмірів посадових окладів державних службовців та встановлення особливих умов оплати праці новопризначеним на посади фахівцям з питань реформ, що фактично **не забезпечувало задекларованої у Стратегії реформування умови стабільності державних фінансів** під час досягнення мети реформування системи оплати праці державних службовців.

Необхідність виконання, в межах передбаченого у Державному бюджеті України обсягу фінансових ресурсів, задекларованих у Стратегії реформування заходів, що було визначено основною умовою отримання чергових траншів фінансової підтримки Державного бюджету України відповідно до умов Угоди про фінансування програми “Підтримка комплексного реформування державного управління в Україні”, потребувало відповідного **коригування Кабінетом Міністрів України існуючих умов оплати праці державних службовців**. При цьому замість скорочення у структурі заробітної плати цих працівників розміру додаткових та стимулюючих виплат, Законом України від 06.12.2016 № 1774 були внесені зміни до Закону № 889 в частині зменшення бази для визначення мінімального розміру посадового окладу групи 9 у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міст обласного значення, **з мінімальної заробітної плати до прожиткового мінімуму** для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року.

Враховуючи, що у 2017 році Законом України від 21.12.2016 № 1801 “Про Державний бюджет України на 2017 рік” розмір мінімальної заробітної плати становив 3200 грн, а визначений цим же Законом станом на 01.01.2017 розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб – лише 1600 грн, застосована для розрахунку **база визначення мінімального розміру посадового окладу державного службовця була зменшена вдвічі**. Відповідним чином, на такий самий обсяг було зменшено і частку посадового окладу в загальному обсязі заробітної плати державних службовців при тому, що законами України від 07.12.2017 № 2246 та від 23.11.2018 № 2629 положення пункту 14 розділу XI “Прикінцеві та перехідні положення” Закону № 889 щодо **можливості здійснення державним службовцям додаткових стимулюючих виплат** були продовжені спочатку до кінця 2018, а потім 2019 року.

Більше того, пунктом 8 розділу “Прикінцеві положення” Закону України від 23.11.2018 № 2629 “Про Державний бюджет України на 2019 рік” для визначення посадових окладів, заробітної плати, грошового забезпечення працівників державних органів як розрахункову величину передбачено застосовувати прожитковий мінімум для працездатних осіб, встановлений **на 01.01.2018 (1762 гривні¹⁰)**. Тобто базу для розрахунку посадових окладів державних службовців **чергового разу зменшено вже із 4173 грн¹¹ (у 2,4 раза)**.

У таких умовах є **остаточно неможливим виконання пріоритетного завдання Стратегії реформування щодо підвищення домінуючої ролі посадового окладу у структурі заробітної плати державних службовців та досягнення співвідношення його частки до частки премії на рівні**

¹⁰ Згідно із статтею 7 Закону України від 07.12.2017 № 2246 “Про Державний бюджет України на 2018 рік”.

¹¹ Розмір мінімальної заробітної плати на 01.01.2019 згідно із статтею 8 Закону України “Про Державний бюджет України на 2019 рік”.

70/30 відс., що є критерієм оцінки прозорості та справедливості оплати праці.

На виконання рекомендацій Рахункової палати за результатами проведеного у 2018 році аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на заходи з комплексної реформи державного управління (Звіт затверджено рішенням Рахункової палати від 23.10.2018 № 17-1) Секретаріатом Кабінету Міністрів України за участі заінтересованих уповноважених державних органів проведено доопрацювання та актуалізацію Стратегії реформування, яка після оновлення затверджена у редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 № 1102-р, **залишивши пріоритетом досягнення вищевказаного співвідношення.** При цьому виконання заходів щодо забезпечення державних службовців належними умовами праці, зокрема створення конкурентної, прозорої та зрозумілої системи оплати праці, **продовжено майже до кінця 2021 року.**

Аналізуючи оновлений План заходів з реалізації Стратегії реформування, можна зробити висновок, що **триваючий протягом 2017–2018 років процес реалізації реформи системи оплати праці державних службовців зазнав поразки.** Новою редакцією Плану знову передбачено завершення у II кварталі 2019 року заходів з підготовки пропозицій щодо реформування цієї системи та у III кварталі – розроблення проектів нормативно-правових актів щодо такого реформування, хоча **згідно з початковою редакцією Плану зазначені заходи мали завершитися ще у II кварталі 2018 року.**

На сьогодні, замість результатів реформи системи оплати праці державних службовців у вигляді запланованого підвищення конкурентоспроможності їх заробітної плати на ринку праці в умовах фінансової стабільності, фактично запроваджено **зниження до межі бідності стандартів, установлених для визначення умов оплати праці цієї категорії працівників.** Адже згідно із Законом України від 15.07.99 № 966 “Про прожитковий мінімум” прожитковий мінімум є вартісною величиною достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження його здоров’я набору продуктів харчування, а також мінімальних наборів непродовольчих товарів та послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості.

Застосування цієї категорії не забезпечує належні умови оплати праці державних службовців, конкурентоспроможність їхньої заробітної плати на ринку праці та престижність призначення на посади державної служби.

Довідково. Згідно із статтею 2 Закону України “Про прожитковий мінімум” прожитковий мінімум застосовується для розрахунку мінімальної заробітної плати (а не заміни поняття “мінімальна заробітна плата”) та мінімальної пенсії за віком, визначення розмірів соціальної допомоги, стипендій та інших соціальних виплат, для загальної оцінки рівня життя в Україні, що є основою для реалізації соціальної політики та розроблення окремих державних соціальних програм, установлення величини неоподаткованого мінімуму доходів громадян тощо. Застосування прожиткового мінімуму для розрахунку розміру посадового окладу будь-якої категорії працівників, включаючи державних службовців, вказаним Законом не передбачено.

Разом із зазначеним, за період дії Закону № 889 у системі органів державного управління виокремилася певна їх частина, **умови оплати праці**

працівників яких є особливими порівняно з працівниками більшості існуючих державних інституцій, оскільки визначаються окремими нормативно-правовими актами. На сьогодні умови оплати праці, відмінні від загальних, визначених вказаним Законом, отримали державні службовці державних органів, діяльність яких регулюється нормами Законів України “Про запобігання корупції”, “Про Національне антикорупційне бюро України”, “Про Державне бюро розслідувань”, “Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів”, “Про судоустрій і статус суддів”, “Про Конституційний Суд України”, “Про судову експертизу”, “Про прокуратуру”, “Про статус народного депутата України”, “Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів” тощо.

Слід наголосити, що визначення умов оплати праці працівників цих державних органів у такий спосіб суперечить вимогам статті 8 Закону України від 24.03.95 № 108 “Про оплату праці”, відповідно до яких **умови розміру оплати праці працівників установ та організацій, що фінансуються з бюджету, повинні визначатися виключно Кабінетом Міністрів України.**

Поліпшення порівняно з переважною більшістю умов оплати праці працівників деяких інших державних органів здійснюється і самим Кабінетом Міністрів України шляхом постійного розширення та перезатвердження Схеми посадових окладів на посадах державної служби за групами оплати праці з урахуванням юрисдикції державних органів у 2017 році, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 № 15, яка **станом на дату аналізу вже зазнала 13 змін.**

Якщо на дату затвердження ця Схема передбачала підвищення **на 10 відс.** посадових окладів лише державних службовців Апарату Верховної Ради України і Адміністрації Президента України, допоміжних органів, утворених Президентом України, Апарату Ради національної безпеки і оборони України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Державної судової адміністрації України та **на 20 відс.** працівників Мін’юсту, які виконують функції з підготовки, здійснення правової експертизи проектів нормативно-правових актів та їх державної реєстрації, то з урахуванням усіх прийнятих змін підвищені посадові оклади встановлено додатково ще державним службовцям, які виконують функції із забезпечення кібербезпеки, кіберзахисту та безпеки інформаційних технологій (**на 20 відс.**), працівникам, які здійснюють підготовку висновків щодо проектів нормативно-правових актів та/або проводять фахову, наукову, юридичну їх експертизу, та державним службовцям, які безпосередньо виконують функції із забезпечення кібербезпеки, кіберзахисту та безпеки інформаційних технологій в Апараті Верховної Ради України, Адміністрації Президента України, Апараті Ради національної безпеки і оборони України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України (**на 45 відс.**), державним службовцям міністерств (**на 20 відс.**), державним службовцям Секретаріату Конституційного Суду України (з

коефіцієнтом 1,25), працівникам міжрегіональних територіальних органів Національного агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (на 50 відс.), працівникам територіальних органів Держенергонагляду (на 50 відсотків).

Таким чином, усунуті у травні 2016 року з набуттям чинності Законом України від 10.12.2016 № 889 “Про державну службу” диспропорції в умовах оплати праці окремих категорій працівників та працівників окремих органів державного управління поступово відновлюються. Нормативно-правова база, яка врегульовує питання оплати праці працівників органів державного управління, залишається суперечливою і непрозорою, а визначені Стратегією реформування стратегічні завдання щодо її удосконалення не виконані і відтерміновані до завершення 2019 року. Прийняття на законодавчому рівні базової величини для визначення посадового окладу державного службовця на основі рівня прожиткового мінімуму для працездатних осіб (межі бідності) є неприпустимим та не сприяє досягненню задекларованих Кабінетом Міністрів України стратегічних цілей реформи в частині підвищення домінуючої ролі посадового окладу в структурі заробітної плати державних службовців, а також її конкурентоспроможності в умовах забезпечення фінансової стабільності державного бюджету.

4. РЕЗУЛЬТАТИ АНАЛІЗУ

4.1. Оцінка організаційних засад встановлення умов оплати праці працівників органів державного управління

Нормами Закону № 889 до повноважень Кабінету Міністрів України віднесено здійснення правового регулювання державної служби, прирівняння посад державної служби до відповідних груп оплати праці, визначення щороку схеми посадових окладів державної служби, розміру надбавки за ранг державного службовця, встановлення порядку та розміру надання державним службовцям матеріальної допомоги тощо. Крім того, як вже зазначалося, Законом № 108 на Кабінет Міністрів України покладено **визначення умов розміру оплати праці працівників установ та організацій, що фінансуються з бюджету.**

У системі органів державного управління завдання щодо формування, в межах компетенції та реалізації державної політики у сфері державної служби, встановлення чисельності працівників державних органів та умов оплати їх праці покладено на **Міністерство фінансів України, Міністерство соціальної політики України та Національне агентство України з питань державної служби.** Згідно із Стратегією реформування, вказані центральні органи виконавчої влади є **відповідальними за реалізацію заходів цієї реформи** за відповідними напрямками згідно із затвердженим Кабінетом Міністрів України планом з координацією роботи провідним структурним підрозділом Секретаріату Кабінету Міністрів України.

У межах наданих повноважень *Міністерство фінансів України*¹² повинно забезпечувати нормативно-правове регулювання у фінансовій та бюджетній сферах, здійснювати заходи з підвищення ефективності управління державними фінансами, удосконалювати методи фінансового і бюджетного планування, погоджувати кошториси та штатні розписи центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій, проводити разом з іншими органами виконавчої влади аналіз фінансово-економічного стану держави, перспектив її подальшого розвитку. На *Міністерство соціальної політики України*¹³ покладено розроблення та внесення в установленому порядку пропозицій щодо визначення умов оплати праці працівників підприємств, установ та організацій, що фінансуються чи дотуються з державного бюджету, проведення моніторингу у сфері оплати та нормування праці, а на *Національне агентство України з питань державної служби*¹⁴ – здійснення нормативно-правового регулювання у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, а також функціонального управління державною службою в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті).

Отже, **перелік покладених на вказані уповноважені державні органи функціональних повноважень є достатнім для належної реалізації законів України “Про державну службу” та “Про оплату праці” в частині забезпечення прозорих, справедливих та конкурентних умов оплати праці працівників органів державного управління.**

Водночас, як вже зазначалося, існує **низка проблемних питань, які створюють ризик недосягнення встановлених у цій сфері пріоритетів.** Передусім це стосується наявності міжпосадових диспропорцій в умовах оплати праці та диспропорцій внаслідок встановлення особливих умов оплати праці працівників окремих державних органів, зниження бази розрахунку посадового окладу державного службовця найнижчої категорії з оплати праці, поступового підвищення частки додаткових та стимулюючих виплат у структурі заробітної плати державних службовців, несвоєчасного затвердження схеми посадових окладів працівників державних органів на відповідний рік. З урахуванням зазначеного, відповідно до часових меж, установлених Планом заходів з реалізації Стратегії реформування, реформа оплати праці державних службовців мала бути завершена **спочатку у III кварталі 2017 року, а після уточнення плану – у II кварталі 2018 року.**

Як засвідчили результати цього аналізу, **всєбічної оцінки зазначених проблемних питань з метою прийняття дієвих управлінських рішень щодо їх усунення або мінімізації не було проведено як на початкових етапах, так і під час реалізації заходів запровадженої реформи.**

Однак до цього часу вказані проблеми не вирішені.

¹² Положення затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375.

¹³ Положення затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 № 423.

¹⁴ Положення затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 500.

Зокрема, щороку Кабінет Міністрів України не дотримує вимог частини третьої статті 51 Закону № 889, відповідно до яких схема посадових окладів на посадах державної служби повинна визначатися ним **під час підготовки проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік**. Так, зазначена схема на 2017 рік затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 № 15 (**майже через місяць** після затвердження 21.12.2016 Закону України “Про Державний бюджет України на 2017 рік”), на 2018 рік – постановою Кабінету Міністрів України від 25.01.2018 № 24 (**більше ніж на півтора місяця пізніше**). Закон України “Про Державний бюджет України на 2019 рік” було затверджено 23.11.2018, однак схема посадових окладів на посадах державної служби та умови оплати праці інших працівників органів державного управління затверджені тільки постановою Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 № 102, тобто **на 2,5 місяця пізніше**.

Слід відзначити, що у таких умовах попри передбачене Законом № 889 підвищення з 01.01.2019 посадового окладу працівника на посаді 9 групи районного рівня до двох розмірів прожиткового мінімуму, у **січні – лютому 2019 року повинні були застосовуватися умови оплати праці, які діяли до кінця 2018 року** – з коефіцієнтом підвищення на рівні 1,5 прожиткового мінімуму, однак з фондом преміювання не більше 30 відс. посадового окладу відповідно до Закону № 889. З недотриманням вимог пункту 14 розділу XI “Прикінцеві та перехідні положення” Закону № 889 **підвищення на коефіцієнт 1,75 розміру прожиткового мінімуму з 01.07.2018 не відбулося**.

У результаті, планування видатків державного бюджету на оплату праці працівників органів державного управління здійснюється Мінфіном фактично **не за економічно обґрунтованими розрахунками на основі вже визначених на відповідний наступний рік посадових окладів державних службовців та інших працівників органів державного управління, а за усередненими даними щодо розміру посадового окладу, визначеними на основі показників схеми, яка діяла у попередньому році**. Напрацьована Мінфіном методика розрахунку, яка у встановленому порядку не затверджена, **не забезпечує дотримання визначеного Бюджетним кодексом України принципу обґрунтованості бюджетної системи, який передбачає формування бюджету на реалістичних розрахунках витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил**.

Довідково. Листом від 15.08.2017 № 08020-01-3/22206 Міністерство фінансів надавало Кабінету Міністрів України для розгляду та затвердження проект розробленого за власною ініціативою порядку планування видатків на оплату праці працівників державних органів. Однак, згідно з дорученням Секретаріату Кабінету Міністрів України від 11.12.2017 № 2419/0/3-17, Мінфіну було запропоновано підтвердити потребу у розгляді Кабінетом Міністрів України проекту нормативно-правового акта про затвердження такого порядку. Повторно зазначений проект на розгляд Кабінету Міністрів України не надсилався.

Керуючись зазначеною методикою, для розрахунку планового обсягу видатків на оплату праці працівників державних органів на 2017 рік Мінфін користувався Схемою посадових окладів на посадах державної служби за групами оплати праці з урахуванням юрисдикції державних органів, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 06.04.2016 № 292

“Деякі питання оплати праці державних службовців у 2016 році”¹⁵, на основі показників якої визначалися **коефіцієнти міжпосадових співвідношень** для кожної з передбаченої Схемою посади державної служби: від 7 для керівника державного органу (посадовий оклад 12061 грн) до 1 для спеціаліста державного органу на території одного або кількох районів, міст обласного значення (1723 гривні).

Надалі, визначався **прогнозний розмір мінімального посадового окладу державного службовця на 2017 рік (2079 грн)** шляхом множення прогнозного розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб (станом на 01.01.2017 – 1663 грн¹⁶) на коефіцієнт підвищення 1,25 розміру прожиткового мінімуму з 01.01.2017 згідно з вимогами пункту 14 розділу XI “Прикінцеві та перехідні положення” Закону № 889. Розмір посадового окладу для кожної посади державної служби визначався множенням прогнозного розміру мінімального посадового окладу (2079 грн) на визначений попередньо відповідний коефіцієнт міжпосадових співвідношень.

Для визначення прогнозного фонду оплати праці працівників органів державного управління Мінфін користувався нормами частини третьої статті 6 Закону № 889, згідно з якими кількість посад державної служби категорій “А” і “Б” у державному органі повинна становити **не більше третини його штатної чисельності**. За базовий для розрахунку прогнозного фонду оплати праці вказаної третини приймався визначений раніше прогнозний розмір посадового окладу директора департаменту органу (на території усієї України – **10395 грн**, обласного рівня – **8316 грн**, районного – **6237 грн**), для решти 70 відс. штатної чисельності – головного спеціаліста (**5198, 3950 та 3119 грн**, відповідно). Крім того, до розрахунку включалися прогнозні розміри надбавки за ранг державної служби (для директора департаменту – 900 грн, для головного спеціаліста – 300 грн), вислугу років (50 відс. посадового окладу) та таємність (тільки для директора департаменту у розмірі 10 відс. посадового окладу), а також матеріальна допомога до відпустки у розмірі 1/12 посадового окладу. При цьому **прогнозний розмір премії**, можливість встановлення якої передбачена нормами частини другої статті 50 Закону № 889 у сумі не вище 30 відс. фонду посадового окладу державного службовця на рік, **до розрахунку не включався**. Визначені у такий спосіб прогнозні розміри фонду оплати праці для двох вказаних посад помножувалися на граничну чисельність працівників керівної ланки та інших працівників, відповідно. Для трьох центральних органів виконавчої влади **так званого “центру Уряду”** (Мінфін, Мінекономрозвитку та Мін’юст) Мінфін застосував усереднену для усіх посад цих органів величину прогнозного розміру посадового окладу **на рівні 13 тис. гривень**.

Для місцевих державних адміністрацій прогнозні видатки на оплату праці на 2017 рік розраховувалися з огляду на загальну чисельність їх працівників

¹⁵ У редакції постанови Кабінету Міністрів України від 05.05.2016 № 322; втратила чинність згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 № 15 “Питання оплати праці працівників державних органів”.

¹⁶ Згідно з листом Мінсоцполітики від 16.12.2016 № 21072/0/2-16/27.

(68135 од., у тому числі чисельність працівників облдержадміністрацій – 16521 од., райдержадміністрацій – 51614 од.) та розмір заробітної плати директора департаменту (**14489 грн**) для працівників керівного складу (30 відс. граничної чисельності) та головного спеціаліста (**6744 грн**) для інших працівників, для райдержадміністрацій – **10975 і 5326 грн**, відповідно.

Визначення Мінфіном прогнозного фонду оплати праці працівників органів державного управління на 2018 рік здійснювалося за суттєво спрощеною процедурою. Прогнозний фонд оплати праці за посадою директора департаменту (для установи на території одного або кількох районів, міст обласного значення – начальника самостійного управління) становив при цьому **23281 грн (13945 грн)**, головного спеціаліста (провідного спеціаліста) – **13919 грн (6428 гривень)**. Шляхом множення цих показників на граничну чисельність працівників органів державного управління (237921 од.) та на 12 місяців було визначено прогнозний фонд оплати праці працівників органів державного управління з нарахуваннями (**36264,3 млн грн**), який зіставлено з обсягами видатків на оплату праці, затвердженими на попередній рік (**25147,7 млн грн**) з метою визначення **рівня зростання цих видатків – 44,2 відсотка**. Із застосуванням цього коефіцієнта в межах загального прогнозного фонду оплати праці з нарахуваннями **збільшено видатки на оплату праці працівників органів державного управління на 1,442**, у зв'язку з чим прогнозні видатки на оплату праці працівників центральних органів виконавчої влади становили **23357,6 млн грн**, місцевих державних адміністрацій – **8917,2 млн гривень**.

Схему посадових окладів на посадах державної служби на кожний рік Мінсоцполітики розробляє та подає Кабінету Міністрів України на затвердження **вже після затвердження Закону України про Державний бюджет України на відповідний рік**, маючи вже затверджений фонд оплати праці працівників органів державного управління з нарахуваннями. При цьому така схема містить примітки, які передбачають підвищення на певні відсотки (коефіцієнти) встановлених посадових окладів для працівників окремих державних органів або для окремих посад, однак **під час усередненого визначення планового фонду оплати праці працівників органів державного управління Мінфіном не враховуються**.

Аналізом встановлено, що під час виконання Державного бюджету України в частині видатків на оплату праці працівників органів державного управління, показники якого визначені на основі вказаної методології, виникають **суттєві відхилення фактичних даних від планових показників, міжвідомчі та міжпосадові диспропорції в умовах оплати праці вказаних працівників**, а встановлені законодавством вимоги і стратегічні пріоритети щодо співвідношення частки посадового окладу та інших додаткових і стимулюючих виплат не виконуються.

Слід відзначити, що Мінфін шокквартилу отримує від НАДС узагальнену інформацію у формі аналітичної довідки щодо кількості посад за штатним розписом, фактичної чисельності працюючих та кількості вакантних посад. Однак на виконання доручення Міністра Кабінету Міністрів України від

10.04.2017 № 3030/0/2-17 така інформація НАДС надається лише з **II кварталу 2017 року**.

Зважаючи на відсутність необхідних даних, у розрахунках планового фонду оплати праці працівників органів державного управління Мінфін використовував у 2017 році граничну чисельність працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів та працівників місцевих державних адміністрацій, які визначені постановами Кабінету Міністрів України від 05.04.2014 № 85 “Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів” та від 25.03.2014 № 91 “Деякі питання діяльності місцевих державних адміністрацій”, а також користувався указами Президента України, якими затверджено граничну чисельність працівників Адміністрації Президента України, Ради національної безпеки і оборони України, Державного управління справами, колегіальних та інших органів. У разі невизначеності чисельності працівників органу державного управління нормативно-правовими актами (Апарат Верховної Ради України, Рахункова палата тощо), **враховувалася чисельність працівників, зазначена у паспортах відповідних бюджетних програм**, що також не сприяє обґрунтованості та достовірності цих розрахунків.

На необхідності удосконалення інформації щодо чисельності працівників органів державного управління, у тому числі державних службовців, яка є основою для визначення обсягів видатків на оплату їх праці, **Мінфін наголошував ще наприкінці 2016 року**. Приводом для цього стала необхідність отримання достовірних даних щодо переліку державних органів, установ та організацій, а також чисельності їх працівників для розроблення у **IV кварталі 2016 року** поточного плану поетапного підвищення розміру заробітної плати державних службовців до 2019 року відповідно до Закону № 889 з урахуванням макроекономічних показників, як це передбачено пунктом 14 Плану заходів з реалізації Стратегії реформування. На думку Мінфіну, введення в дію **інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі** дасть змогу забезпечити прозорий та оперативний моніторинг чисельності працівників державних органів та видатків на оплату їх праці, що сприятиме раціональному використанню коштів державного бюджету.

Заходи із створення такої інтегрованої інформаційної системи передбачалися пунктом 17 Плану заходів з реалізації Стратегії реформування. У процесі виконання цього проекту інформаційна система мала бути введена в експлуатацію у НАДС у I кварталі 2018 року та **остаточно впроваджена в дію у IV кварталі 2019 року** шляхом підключення до неї усіх центральних органів виконавчої влади. Отже, згідно з Планом, інформаційна система мала бути запроваджена **на три роки пізніше завершення заходів з розроблення плану поетапного підвищення розміру заробітної плати державних службовців до 2019 року**, який з точки зору повноти й достовірності даних доцільно було **розробляти на основі показників саме цієї системи**. Розпорядженням

Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 № 1102-р План заходів з реалізації Стратегії реформування затверджено у новій редакції, якою завершення заходів з підключення міністерств та інших центральних органів виконавчої влади до інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі HRMIS **перенесено на I квартал 2021 року.**

Аналізом встановлено, що згідно з Концепцією, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.12.2017 № 844-р, **метою створення цієї системи є формування інформаційного ресурсу щодо управління персоналом в державних органах, включаючи інформацію про структуру та штатний розпис державних органів, посади державної служби, особові справи державних службовців, нарахування і оплату праці, заохочення, відпустки, службову кар'єру, службову дисципліну, професійну компетентність та професійне навчання.** Створення системи відбувається **за рахунок проекту “Зміцнення управління державними фінансами”,** який фінансується коштами EURoPAF та впроваджується в рамках Грантової угоди між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку. Загальна кошторисна вартість робіт за проектом становить **3030,7 тис. євро, або 43880,2 тис. грн, з можливістю збільшення до 68940,4 тис. грн** для впровадження системи в усіх державних органах.

Реалізація Концепції передбачає три етапи, з яких на другому інформаційна система має бути впроваджена в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади, а на третьому – в територіальних підрозділах міністерств, інших центральних органах виконавчої влади, обласних, Київській міській, районних держадміністраціях. Отже, вже на етапі формування концептуальних засад **створення системи не передбачало обліку працівників державних органів, що не належать до центральних або місцевих органів виконавчої влади.**

До того ж, згідно із загальною структурою функціональних компонентів системи, **її впровадження не передбачено у ряді вже існуючих державних колегіальних органів,** таких як Центральна виборча комісія, національних комісіях, що здійснюють державне регулювання у відповідних сферах, у Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Національній службі посередництва і примирення України, Раді національної безпеки і оборони, а також у **новостворених державних інституціях** – Національній службі здоров'я України, Державній службі морського і річкового транспорту України. Розгортання системи передбачено у Державній фіскальній службі України, хоча постановою Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 № 1200 вона **реорганізована з утворенням двох центральних органів виконавчої влади** – Державної податкової та Державної митної служб України, а також у Державній службі України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, яка **ліквідована з утворенням Міністерства у справах ветеранів України** постановою Кабінету Міністрів України від 28.11.2018 № 986.

Отже, у таких умовах **всеохоплюючого обліку та моніторингу чисельності працівників усієї системи органів державного управління**

зазначена інформаційна система не забезпечуватиме, особливо враховуючи постійні структурні зміни у системі центральних органів виконавчої влади.

Ще одним проблемним питанням законодавчого та організаційного характеру, яке негативно позначається на створенні єдиних засад державної служби та умов оплати праці працівників органів державного управління, є, як вже зазначалося, наявність низки органів з **особливими, порівняно з працівниками більшості існуючих державних інституцій, умовами оплати праці працівників.**

Одним із таких державних органів є *Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг*, діяльність якої регулюється окремим Законом України від 22.09.2016 № 1540 (далі – Закон № 1540). Частиною четвертою статті 12 Закону № 1540 посадовий оклад Голови Національної комісії повинен становити **50** мінімальних заробітних плат (**160 тис. грн**), члена Національної комісії – 40 мінімальних заробітних плат (**128 тис. грн**), керівника, заступника керівника самостійного структурного підрозділу центрального апарату або територіального органу, інших працівників центрального апарату або територіального органу – **від 10 до 25 мінімальних заробітних плат (від 32 до 80 тис. грн), а не прожиткового мінімуму**, як це передбачено Законом № 889 для усіх державних службовців. При цьому згідно з частиною третьою статті 12 Закону № 1540, умови оплати праці, надання відпусток, питання соціального захисту працівників центрального апарату і територіальних органів Національної комісії **мають визначатися Законом України “Про державну службу”**, однак з урахуванням особливостей, встановлених Законом № 1540.

У таких умовах Національна комісія власною постановою від 28.04.2017 № 618 затвердила схему посадових окладів на посадах державної служби за групами оплати праці працівників Національної комісії **відповідно до розміру мінімальної заробітної плати**, визначеної законом України про Державний бюджет України на відповідний рік, яка передбачає виплату працівникам цієї установи **премії** відповідно до їх особистого внеску в загальні результати роботи в межах коштів, передбачених у кошторисі, **матеріальної допомоги на оздоровлення** під час надання щорічної відпустки у розмірі, що не перевищує середньомісячної заробітної плати, а також можливість надавати **матеріальну допомогу для вирішення соціально-побутових питань** у такому ж розмірі.

Як наслідок, у 2017 році посадовий оклад Голови Національної комісії **майже у 8,5 рази перевищував розрахунковий показник посадового окладу**, який використовувався Мінфіном під час визначення прогнозного фонду оплати праці працівників органів державного управління, у 2018 році – **майже у 7 разів**, а посадовий оклад працівника центрального апарату або територіального органу Національної комісії – **у 3,6–9,1 та 2,3–5,7 рази залежно від посади.**

Слід відзначити, що з метою вирішення цього питання Мінфін на початку 2018 року звертався до Мінсоцполітики як державного органу, уповноваженого забезпечувати формування та реалізацію державної політики у сфері праці та

трудових відносин¹⁷, наголошуючи на необхідності удосконалення чинного законодавства з оплати праці працівників державних органів та підвищенні ефективності управління видатками державного бюджету на оплату праці цих працівників у рамках виконання Плану заходів з реалізації Стратегії реформування, однак відповіді не отримав. Зазначене питання на дату аналізу залишається неврегульованим.

Таким чином, умови оплати праці працівників органів державного управління залишаються суперечливими та непрозорими. Запроваджена Мінфіном методика планування видатків державного бюджету на оплату праці працівників органів державного управління є недосконалою та усередненою, що закладає основи для суттєвих відхилень фактичних даних від планових показників під час виконання державного бюджету, виникнення міжвідомчих та міжпосадових диспропорцій в умовах оплати праці працівників державних органів. Відповідно до затвердженої Кабінетом Міністрів України Концепції створювана у НАДС інформаційна система управління людськими ресурсами на державній службі HRMIS вартістю близько 69 млн грн призначена для ведення обліку лише працівників на посадах центральних та місцевих органів виконавчої влади, що не забезпечить всеохоплюючого моніторингу чисельності працівників органів державного управління та не задовольнить інформаційні потреби Мінфіну на етапі планування видатків державного бюджету на оплату їх праці.

Наявність у системі органів державного управління окремих установ з особливими законодавчо закріпленими умовами оплати праці їх працівників зводить нанівець закладені Законом України “Про державну службу” єдині засади і принципи державної служби, знижує мотивацію працівників решти органів державного управління, нівелюючи встановлені Законом України “Про оплату праці” принципи рівної оплати за однакову працю.

4.2. Аналіз змін структури органів державного управління та чисельності їх працівників упродовж 2017–2018 років

На початок 2017 року в системі державного управління функціонувало **98 органів**, а саме: Апарат Верховної Ради України, Рахункова палата, Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, три органи забезпечення діяльності Президента України, Секретаріат Кабінету Міністрів України, 18 міністерств, 19 державних служб, 10 державних агентств, чотири державні інспекції, сім інших центральних органів виконавчої влади, у тому числі із спеціальним статусом (Державний комітет телебачення і радіомовлення, Антимонопольний комітет, Національне агентство України з питань державної служби, Фонд державного майна, Український інститут національної пам’яті), сім інших державних органів (Національна рада з питань телебачення і радіомовлення, Центральна виборча комісія та національні комісії – державні колегіальні органи) і 26 місцевих органів виконавчої влади.

¹⁷ Листи від 12.02.2018 № 08040-05-5/3818 та від 28.03.2018 № 08040-12-5/8519.

В загальній кількості органів державного управління не враховано органи судової влади, Генеральну прокуратуру, Головне управління розвідки Міністерства оборони, Службу безпеки України, Службу зовнішньої розвідки, Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Пенсійний фонд України, Національну поліцію України, Державне бюро розслідувань.

Упродовж 2017–2018 років загальна кількість органів державного управління **збільшилася до 101 од.** та на дату проведення аналізу залишалася незмінною. У складі цих органів за вказаний період були утворені Міністерство у справах ветеранів України, Національна служба здоров'я України, Державна служба морського і річкового транспорту України, а Державна фіскальна служба реорганізована з утворенням Державної податкової та Державної митної служб України (табл. 1).

Зазначені структурні зміни у системі органів державного управління **суттєво впливали на показники динаміки чисельності працівників цих органів та обсягів видатків державного бюджету на забезпечення їх діяльності**, у тому числі на оплату праці працівників.

Таблиця 1

**Динаміка кількості органів державного управління
впродовж 2017–2018 років**

Органи державного управління	Кількість органів на:			(одиниць)
	01.01.17	01.01.18	01.01.19	Відхил. 2019 від 2017 р.
Загальна кількість органів державного управління	98	98	101	+ 3
<i>Апарат ВРУ, Секретаріат Уповноваженого ВРУ з прав людини, Рахункова палата, Адміністрація Президента України</i>	6	6	6	–
<i>Центральні органи виконавчої влади, всього:</i>	59	59	62	+ 3
в тому числі:				
Секретаріат Кабінету Міністрів України	1	1	1	–
міністерства	18	18	19	+ 1
державні служби	19	20	21	+ 2
державні агентства	10	10	10	–
державні інспекції	4	3	4	–
інші центральні органи виконавчої влади	7	7	7	–
<i>Інші органи державного управління</i>	7	7	7	–
<i>Місцеві державні адміністрації</i>	26	26	26	–

На початок 2017 року гранична чисельність працівників органів державного управління становила в цілому **222 тис. осіб**, з яких працівників Апарату Верховної Ради України, Рахункової палати, Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, органів забезпечення діяльності Президента України – 2,6 тис. осіб, центральних органів виконавчої влади – 142,2, інших органів державного управління – 2,1, місцевих державних адміністрацій – 75 тис. осіб (табл. 2).

Як свідчать наведені дані, упродовж 2017–2018 років чисельність працівників органів державного управління мала стати тенденцією до збільшення та **зросла в цілому на 4,5 тис. осіб, або 2 відсотки**. У результаті проведених за цей період структурних змін у системі вказаних органів та утворення в апаратах окремих державних органів, залучених до запровадженої у 2016 році реформи державного управління, **підрозділів фахівців з питань реформ** (директоратів у міністерствах та генеральних департаментів у державних агентствах) чисельність працівників центральних органів виконавчої

влади, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 05.04.2014 № 85, збільшилася на 4,3 тис. осіб (3 відсотки).

Таблиця 2

Динаміка граничної чисельності працівників органів державного управління впродовж 2017–2018 років

(осіб)

Органи державного управління	Гранична чисельність станом на:			Відхил. 2019 від 2017 рр.
	01.01. 2017	01.01. 2018	01.01. 2019	
Загальна гранична чисельність працівників	222023	224692	226551	4528
<i>Апарат Верховної Ради України, Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Рахункова палата, органи забезпечення діяльності Президента України</i>	2643	2767	2837	194
<i>Центральні органи виконавчої влади, всього:</i>	142225	144621	146494	4269
– з них Секретаріат Кабінету Міністрів України	633	828	828	195
<i>Інші органи державного управління</i>	2116	2116	2158	42
<i>Місцеві державні адміністрації</i>	75039	75188	75062	23

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 № 647 “Деякі питання реалізації комплексної реформи державного управління” чисельність фахівців з питань реформ була встановлена початково у кількості **821 особа**. З урахуванням змін, внесених постановою Кабінету Міністрів України від 14.03.2018 № 235, гранична чисельність посад фахівців з питань реформ у пілотних центральних органах виконавчої влади **збільшилася до 1305 осіб (у 1,6 раза)** і на дату аналізу залишається незмінною.

Слід зазначити, що відповідно до Стратегії реформування, яка визначала одним із складових елементів реформи **оптимізацію чисельності працівників у системі органів державного управління** з метою потенційного заощадження коштів у результаті проведення реформ, на виконання пункту 5 постанови Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 № 647 “Деякі питання реалізації комплексної реформи державного управління” залучені до реформи центральні органи виконавчої влади повинні були забезпечити протягом 2018 року **скорочення граничної чисельності працівників, яка склалася на 01.01.2017, не менше ніж на 5 відсотків**. На виконання пункту 15 Плану заходів з реалізації Стратегії реформування НАДС повинно було у II кварталі 2018 року розробити та затвердити план оптимізації чисельності працівників органів державного управління, враховуючи цільові показники чисельності на 2018–2020 роки. Однак з урахуванням змін, внесених постановою Кабінету Міністрів України від 14.03.2018 № 235, вимоги щодо скорочення чисельності було вилучено, а покладене на НАДС завдання не виконано. Отже, **запланованої Стратегією реформи оптимізації чисельності працівників у системі органів державного управління не відбулося**.

У цілому за 2017–2018 роки постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.2014 № 85 зазнала **45 змін**, пов’язаних в основному з вищезазначеними структурними змінами у системі центральних органів виконавчої влади, а також заходами Кабінету Міністрів України з реформування системи державного управління.

За результатами аналізу використання коштів державного бюджету на оплату праці працівників органів державного управління, проведеного у

2016 році (Звіт затверджено рішенням Рахункової палати від 23.08.2016 № 16-4), Рахункова палата зробила висновок, що **постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.2014 № 85 не приведена у відповідність з вимогами Закону № 889**. Затверджена цією постановою гранична чисельність державних службовців значної кількості центральних органах виконавчої влади дорівнювала загальній граничній чисельності працівників апаратів цих органів, що призводило до штучного завищення фонду оплати праці державних службовців та потреби в коштах на виплату встановлених для цієї категорії працівників надбавок і доплат.

Однак на час проведення аналізу **рекомендації Рахункової палати щодо врегулювання цієї невідповідності Кабінет Міністрів України не виконав**. На дату аналізу, проведеного у 2019 році, гранична чисельність державних службовців **29 центральних органів виконавчої влади**, встановлена вказаною постановою, **дорівнює загальній граничній чисельності працівників апаратів цих органів**. Водночас Законами України “Про Кабінет Міністрів України” та “Про центральні органи виконавчої влади” **посади членів Кабінету Міністрів України, першого заступника та заступника міністра віднесено до політичних посад**, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу. Статтею 3 Закону України “Про державну службу” також встановлено, що дія цього Закону не поширюється на членів Кабінету Міністрів України, перших заступників та заступників міністрів. Крім того, законодавство про державну службу не поширюється на працівників патронатної служби та працівників, які виконують функції з обслуговування.

Слід вказати, що згідно із статтею 1 Закону № 889, посада державного службовця передбачає здійснення повноважень, **безпосередньо пов’язаних з виконанням завдань і функцій держави**. До таких завдань і функцій, зокрема, належить аналіз державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях з підготовкою пропозицій стосовно її формування, забезпечення реалізації державної політики, забезпечення надання адміністративних послуг, здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства, управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням, управління персоналом державних органів тощо.

На відміну від державного службовця, **службовцями вважаються індивідуальні суб’єкти права**, що здійснюють на оплатних засадах відповідні соціально необхідні функції і **виконують завдання організацій, підприємств, установ**¹⁸. У зв’язку із зазначеним, затверджені окремим додатком до постанови Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 № 15 посадові оклади працівників з обслуговування є значно меншими від розмірів посадових окладів, затверджених цією ж постановою для аналогічних посад державної служби (для порівняння, начальника відділу у складі департаменту – **5600 та 8900 грн**, відповідно). Розмір надбавки за високі досягнення у праці або за

¹⁸ Згідно з визначенням із практики застосування термінів, слів та словосполучень у юриспруденції.

виконання особливо важливої роботи, яка може встановлюватися працівникам з обслуговування, **обмежений 50 відс. посадового окладу** з урахуванням надбавки за вислугу років в державних органах, розмір якої також відрізняється від розміру надбавки за вислугу років на посадах державної служби.

Згідно із затвердженою вказаною постановою схемою посадових окладів, в апаратах органів державного управління **до посад працівників, які виконують функції з обслуговування, можуть належати**, зокрема, інженери, інженери-програмісти, консультанти, документознавці, завідувачі архіву, протокольної частини, бібліотеки, складу, копіювально-розмножувального бюро, секретарі керівника, діловоди, оператори комп'ютерного набору тощо.

При цьому Рахункова палата неодноразово наголошувала на **необхідності упорядкування в апаратах органів державного управління чисельності державних службовців та службовців на основі проведеного комплексного функціонального обстеження цих органів**. Однак, на виконання вимог частини четвертої статті 3 Закону № 889 за поданням НАДС Кабінет Міністрів України постановою від 06.04.2016 № 271 лише затвердив Критерії визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, а безпосередньо переліки посад цих працівників формуються керівниками державної служби у відповідних органах та подаються до НАДС, який лише затверджує їх **без проведення будь-якого аналізу та контролю, оскільки такі завдання на НАДС вказаний Закон не покладає**.

Слід зазначити, що Стратегією реформування проведення функціонального обстеження (відповідальні згідно з Планом заходів з реалізації Стратегії – центральні органи виконавчої влади та Секретаріат Кабінету Міністрів України) було визначено **ключовим для наступної підготовки рекомендацій щодо удосконалення системи державного управління на центральному рівні**, зокрема внутрішньої організації роботи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, з метою підвищення ефективності роботи, використання людських та фінансових ресурсів, оптимізації чисельності державних службовців та працівників. Орієнтовний обсяг видатків на проведення функціонального обстеження, яке згідно з Планом заходів з реалізації Стратегії реформування **повинно було завершитися ще у II кварталі 2017 року**, визначено у сумі **63,75 млн гривень**. З урахуванням змін, внесених до Плану заходів розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.10.2017 № 726-р, проведення функціонального обстеження відтерміновано на IV квартал 2019 року, а розпорядженням від 18.12.2018 № 1102-р – **на IV квартал 2020 року**.

За висновками, зробленими Рахунковою палатою за результатами попереднього аналізу, вищевказане **зводить нанівець запроваджене Законом № 889 чітке розмежування посад державних службовців і працівників, які виконують функції з обслуговування**, на основі чітко встановлених критеріїв та з урахуванням кваліфікації, важливості та відповідальності виконуваної роботи. Вирішення цієї проблеми дало б змогу **суттєво оптимізувати видатки державного бюджету на оплату праці**

працівників органів державного управління із спрямуванням вивільнених фінансових ресурсів на зміцнення домінуючої ролі посадового окладу у структурі заробітної плати державного службовця, як це передбачено Стратегією реформування.

Таким чином, упродовж 2017–2018 років чисельність працівників органів державного управління збільшилася з 222 до 226,5 тис. осіб (на 2 відс.) переважно як результат запроваджених Кабінетом Міністрів України у 2016 році заходів з комплексного реформування державного управління з формуванням у складі апаратів центральних органів виконавчої влади підрозділів фахівців з питань реформ. Затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 05.04.2014 № 85 гранична чисельність працівників апаратів центральних органів виконавчої влади потребує приведення у відповідність з вимогами Закону України “Про державну службу” з метою недопущення завищення планових обсягів видатків на виплату державним службовцям встановлених надбавок і доплат. Актуальним є питання упорядкування в апаратах органів державного управління чисельності державних службовців та службовців на основі проведеного за координації НАДС та Секретаріату Кабінету Міністрів України комплексного функціонального обстеження органів державного управління з розмежуванням посад державних службовців і працівників, які виконують функції з обслуговування, на основі чітко встановлених критеріїв та з урахуванням кваліфікації, важливості та відповідальності виконуваної роботи.

4.3. Аналіз використання коштів державного бюджету на оплату праці працівників органів державного управління у 2017–2018 роках

У Державному бюджеті України на 2017 рік обсяг видатків загального фонду на забезпечення діяльності органів державного управління з урахуванням змін був затверджений у сумі **30789,1 млн грн**, що перевищило призначення на вказані цілі на 2016 рік (20896,8 млн грн) **на 9892,3 млн грн (у 1,5 раза)**. У складі цих видатків бюджетні призначення на оплату праці працівників органів державного управління з нарахуваннями були затверджені на 2017 рік у сумі **24048,2 млн грн**, що становило **78,1 відс.** загального обсягу призначень на забезпечення діяльності цих органів. Порівняно з попереднім роком, у 2017 році видатки на оплату праці працівників органів державного управління збільшилися **на 8104 млн грн (у 1,5 раза)**. Отже, зростання видатків державного бюджету на забезпечення діяльності державних органів у 2017 році відбулося в основному за рахунок збільшення витрат на утримання управлінського апарату.

У 2018 році призначення на забезпечення діяльності органів державного управління збільшилися порівняно з попереднім роком **ще на 15913,9 млн грн (у 1,5 раза)**, так само переважно за рахунок збільшення видатків на оплату праці працівників цих органів з нарахуваннями, **до 36001,2 млн грн (на 11953 млн грн, або у 1,5 раза)**. При цьому частка цих видатків у загальному обсязі призначень державного бюджету на забезпечення органів державного

управління зменшилася до **77,1 відс.** (табл. 3).

Таблиця 3

Обсяги призначень загального фонду державного бюджету на оплату праці працівників органів державного управління з нарахуваннями впродовж 2017–2018 років

(млн гривень)

Органи державного управління	2016	2017	Відхил. від 2016	2018	Відхил. від 2017
Видатки на державне управління, всього:	20896,8	30789,1	9892,3	46703,0	15913,9
– з них видатки на оплату праці працівників:	15944,2	24048,2	8104,0	36001,2	11953,0
<i>Апарату Верховної Ради України, Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Рахункової палати, органів забезпечення діяльності Президента України</i>	844,1	1347,0	502,9	1966,3	619,3
<i>Центральних органів виконавчої влади, всього:</i>	<i>11057,5</i>	<i>16157,2</i>	<i>5099,7</i>	<i>24745,2</i>	<i>8588,0</i>
– з них Секретаріату Кабінету Міністрів України	167,4	650,5	483,1	971,3	320,8
<i>Інших органів державного управління</i>	<i>216,9</i>	<i>378,0</i>	<i>161,1</i>	<i>403,9</i>	<i>25,9</i>
<i>Місцевих державних адміністрацій</i>	<i>3825,7</i>	<i>6166,0</i>	<i>2340,3</i>	<i>8885,8</i>	<i>2719,8</i>

Як свідчать наведені дані, у 2018 році порівняно з 2016 роком видатки на оплату праці працівників органів державного управління з нарахуваннями **збільшилися на 20057 млн грн (у 2,3 раза)**, що пов'язано із структурними змінами у системі органів державного управління за вказаний період, запровадженими Кабінетом Міністрів України у 2016 році заходами з комплексної реформи державного управління з утворенням у складі апаратів окремих пілотних центральних органів виконавчої влади підрозділів фахівців з питань реформ, а також **поступовим підвищенням посадових окладів працівників на посадах державної служби** на виконання вимог пункту 14 розділу XI “Прикінцеві та перехідні положення” Закону № 889, яке, як вже зазначалося, повинно було становити з 01.01.2017 – 1,25, з 01.01.2018 – 1,5 та з 01.07.2018 – 1,75 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого на 1 січня календарного року.

За даними фінансової звітності органів державного управління – головних розпорядників коштів державного бюджету, порівняно з 2016 роком, у 2017 році касові видатки органів державного управління на оплату праці працівників з нарахуваннями за рахунок загального фонду державного бюджету **збільшилися з 15826,8 до 23878,9 млн грн (на 8052,1 млн грн, або у 1,5 раза)**, що становило 99,3 відс. затверджених на рік бюджетних призначень. У 2018 році касові видатки на оплату праці працівників вказаних органів **збільшилися до 35674,8 млн грн, або ще на 11795,9 млн грн порівняно з попереднім роком (у 1,5 раза)**. При цьому частка використання цих коштів порівняно з обсягами затверджених призначень залишилася незмінною.

За інформацією, наданою для аналізу НАДС як уповноваженим державним органом, у загальному обсязі видатків на оплату праці працівників органів державного управління видатки на **оплату праці державних службовців органів виконавчої влади** у 2017 році становили **19453,9 млн грн (81,5 відс. загального обсягу видатків)**, у 2018 році – **26774 млн грн (75 відсотків)**.

До кінця 2016 року діяла Схема посадових окладів на посадах державної служби за групами оплати праці з урахуванням юрисдикції державних органів,

затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 06.04.2016 № 292¹⁹. Пунктом 1 цієї постанови **мінімальний розмір посадового окладу групи 9** у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міст обласного значення, з 01.05.2016 було встановлено у сумі **1723 грн** (на підставі розміру мінімальної заробітної плати станом на 01.01.2016 (1378 грн²⁰), підвищеного на 25 відсотків). Визначений Схемою розмір посадового окладу керівника державного органу найвищої 1 групи з оплати праці на посаді в установі з юрисдикцією на усій території України становив **12061 грн**, тобто у **7 разів перевищував мінімальний розмір посадового окладу групи 9**, як це і передбачено вимогами частини третьої статті 51 Закону № 889.

Схему посадових окладів на посадах державної служби за групами оплати праці з урахуванням юрисдикції державних органів у 2017 році затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 № 15. При цьому **замість збільшення до 4000 грн** (3200 грн розміру мінімальної заробітної плати на 01.01.2017²¹ з коефіцієнтом 1,25), **мінімальний розмір посадового окладу групи 9** у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міст обласного значення, цією Схемою був встановлений у сумі **2000 грн**, тобто **вдвічі менший**. Підставами для цього стало внесення Законом України “Про Державний бюджет України на 2017 рік” змін до Закону № 889 у частині застосування для розрахунку такого посадового окладу розміру **прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого на 1 січня календарного року (1600 грн)**, замість мінімальної заробітної плати. Визначений Схемою розмір посадового окладу керівника державного органу найвищої 1 групи з оплати праці в установі з юрисдикцією на усій території України було збільшено до **13000 грн**, тобто **його співвідношення до мінімального розміру посадового окладу групи 9 скоротилося вже до 6,5 раза**.

Отже, незважаючи на передбачене Законом № 889 підвищення посадових окладів державних службовців з 01.01.2017 на 25 відс., мінімальний розмір посадового окладу групи 9 у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міст обласного значення, **збільшився порівняно з попередньою Схемою лише на 277 грн (16,1 відс.)**, посадовий оклад керівника державного органу найвищої 1 групи з оплати праці на посаді в установі на усій території України – **на 939 грн (7,8 відсотка)**.

На 2018 рік схема посадових окладів на посадах державної служби була затверджена у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 25.01.2018 № 24. За розміром прожиткового мінімуму на 01.01.2018 (1762 грн²²),

¹⁹ У редакції постанови Кабінету Міністрів України від 05.05.2016 № 322.

²⁰ Згідно із статтею восьмою Закону України від 25.12.2015 № 928 “Про Державний бюджет України на 2016 рік”.

²¹ Згідно із статтею восьмою Закону України від 21.12.2016 № 1801 “Про Державний бюджет України на 2017 рік”.

²² Згідно із Законом України від 07.12.2017 № 2246 “Про Державний бюджет України на 2018 рік”.

мінімальний посадовий оклад групи 9 становив вже **2643 грн (на 643 грн, або 32 відс. більше порівняно з попередніми умовами)**, керівника державного органу найвищої 1 групи – **18000 грн (на 5000 грн, або 38,5 відс. більше)**, а **перевищення мінімального розміру посадового окладу групи 9 становило вже 6,8 раза.**

Слід зазначити, що таким чином дещо поліпшилися умови оплати праці державних службовців. Водночас з недотриманням вимог пункту 14 розділу XI “Прикінцеві та перехідні положення” Закону № 889 **їхні посадові оклади на коефіцієнт 1,75 прожиткового мінімуму з 01.07.2018 не підвищилися**, у зв’язку з чим мінімальний посадовий оклад групи 9 було **занижено на 441 грн (17 відс.)**, керівника державного органу найвищої 1 групи – **на 3585 грн (20 відсотків).**

З 01.01.2019 розміри посадових окладів державних службовців чергового разу зазнали обмеження на законодавчому рівні. Згідно з нормами пункту восьмого розділу “Прикінцеві положення” Закону України від 23.11.2018 № 2629 “Про Державний бюджет України на 2019 рік”, у 2019 році для визначення посадових окладів, заробітної плати, грошового забезпечення працівників державних органів як розрахункова величина має застосовуватися **прожитковий мінімум для працездатних осіб, встановлений на 1 січня 2018 року (1762 гривні).** У результаті, мінімальний посадовий оклад групи 9 було **чергового разу занижено на 4822 грн (у 2,4 раза)**, керівника державного органу найвищої 1 групи – **на 34422 грн (у 2,4 раза).** До того ж, як вже зазначалося, Схема посадових окладів на посадах державної служби за групами оплати праці з урахуванням юрисдикції державних органів у 2019 році була затверджена Кабінетом Міністрів України **із значним запізненням майже на 2,5 місяця** після прийняття Закону України “Про Державний бюджет України на 2019 рік”, що потребувало застосовувати у січні – лютому 2019 року **умови оплати праці, які діяли до кінця 2018 року** – з коефіцієнтом підвищення на рівні 1,5 прожиткового мінімуму, однак із фондом преміювання не більше 30 відс. посадового окладу відповідно до Закону № 889.

При цьому умови оплати праці посадових осіб, керівників, керівних працівників окремих державних органів, на яких не поширюється дія Закону України “Про державну службу”, **взагалі залишаються на рівні затверджених ще у 2016 році** та з того часу не переглядалися²³. У результаті **посадовий оклад, зокрема, міністра (16000 грн) на 1,4 тис. грн менше посадового окладу державного службовця на посаді генерального директора директорату та керівника департаменту міністерства.**

Отже, замість проведення оптимізації структури заробітної плати державних службовців на основі результатів детального аналізу її складових з оцінкою функціонального навантаження, **Кабінетом Міністрів України було застосовано екстенсивний підхід до зменшення видатків на оплату праці**

²³ Розміри посадових окладів посадових осіб, керівників, керівних працівників окремих державних органів, на яких не поширюється дія Закону України “Про державну службу”, у новій редакції була затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 27.07.2016 № 493.

державних службовців шляхом механічного скорочення посадового окладу – основної складової, яка має відігравати домінуючу роль. Таким чином фактично продовжено практику, за якою у 2014 році, зокрема, відбувалися заходи з оптимізації структури центральних органів виконавчої влади та видатків на утримання управлінського персоналу – шляхом **скорочення чисельності працівників усіх органів та витрат на оплату праці на єдиний фіксований відсоток** без урахування переліку виконуваних кожним конкретним органом завдань та забезпеченості кадрами і фінансовими ресурсами, що мало негативні наслідки.

Довідково. На зазначеному Рахункова палата наголошувала за результатами аналізу використання коштів державного бюджету на забезпечення діяльності органів державного управління у 2013–2014 роках (Звіт затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 22.06.2015 № 11-5).

Аналізом встановлено, що незважаючи на прийняття у грудні 2015 року Закону № 889, метою якого було саме усунення наявних на той час міжпосадових та міжвідомчих диспропорцій в умовах оплати праці державних службовців, вони **існують з 2016 року та до цього часу тільки поглиблюються**. Зокрема, у 2016 році коефіцієнт співвідношення посадового окладу керівника департаменту, головного управління, служби до мінімального розміру посадового окладу становив **5**, а керівника самостійного управління, служби – **4,8**. Отже, у грошовому виразі **різниця між цими посадовими окладами** (група 4 з оплати праці) **становила лише 345 грн** при тому, що працівники на вказаних посадах наділені різними рівнями функцій і повноважень та мають суттєві відмінності у рівнях покладеної відповідальності. Впродовж 2017–2018 років коефіцієнти міжпосадових співвідношень посадових окладів для вказаних посад зменшилися і **становили вже 4,12 та 3,46 мінімального розміру посадового окладу** при тому, що **функціональне навантаження та рівень відповідальності на цих посадах залишилися незмінними**.

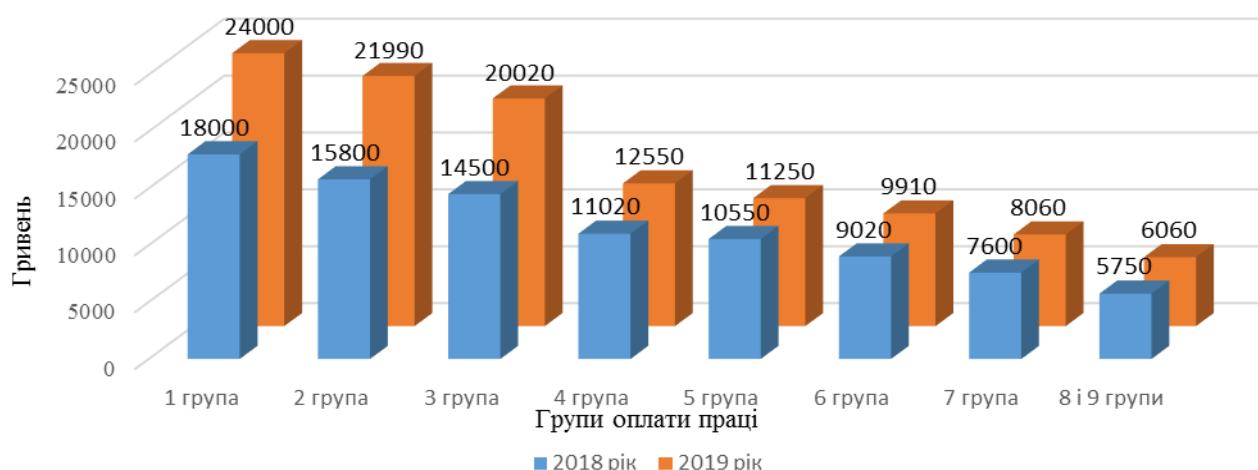
Аналогічно, у 2016 році коефіцієнт співвідношення посадового окладу головного спеціаліста до мінімального розміру посадового окладу становив **2,5**, а провідного – **2,3**. На початок 2019 року міжпосадові співвідношення окладів для цих посад зменшилися до **2,27 та 1,79 відповідно**. При цьому, якщо посадовий оклад головного спеціаліста по відношенню до найнижчого посадового окладу державного службовця зменшився **на 810 грн**, то провідного – **на 1795,2 грн**, **знову ж таки при незмінному функціональному навантаженні та відповідальності**.

З прийняттям постанови Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 № 102 та затвердженням Схеми посадових окладів на посадах державної служби за групами оплати праці з урахуванням юрисдикції державних органів у 2019 році (у коефіцієнтах) існуючі **міжпосадові диспропорції у розмірах окладів державних службовців ще більше поглибилися**. Так, якщо порівняно з 2018 роком посадовий оклад керівника державного органу (1 група з оплати праці) в установі з юрисдикцією на території усієї України підвищився **на 6 тис. грн (33,3 відс.)**, генерального директора директорату та керівника департаменту (4 група) **на 2,5 тис. грн (21 відс.)**, керівника відділу у складі

департаменту (6 група) на **1,1 тис. грн (12,4 відс.)**, то головного спеціаліста (7 група) – **лише на 500 грн (6,7 відс.)**, провідного спеціаліста та спеціаліста – (8 і 9 групи) – **на 310 грн (5,6 відс.)** (діаграма). В установах з юрисдикцією обласного рівня підвищилися посадові оклади **від 600 грн (5,7 відс.)** для посади керівника апарату місцевої адміністрації до **210 грн (5,8 відс.)** для посади провідного спеціаліста, районного рівня – **на 520 і 310 грн (6,2 і 8,9 відс.)**, відповідно.

Такий підхід до встановлення умов оплати праці не сприяє підвищенню мотивації до виконання посадових обов'язків найбільш вагомій ланки посад державної служби, частка якої згідно з нормами частини третьої статті 6 Закону № 889 повинна становити не менше 70 відс. загальної чисельності працівників державних органів.

Діаграма. Міжпосадові співвідношення розмірів посадових окладів державних службовців за групами з оплати праці у 2018–2019 роках



Функціональне навантаження на кожну посаду, завдання, обов'язки та повноваження, а також права та кваліфікаційні вимоги до кожної посади визначалися у **Довіднику типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців**, затвердженому наказом НАДС від 13.09.2011 № 11. Однак після приведення нормативно-правових актів у відповідність із чинним законодавством наказом НАДС від 11.07.2017 № 147 **вказаний Довідник визнано таким, що втратив чинність**. На дату проведення аналізу класифікатора посад державної служби не розроблено та не затверджено, хоча Стратегією реформування одним із принципів, на основі яких має створюватися державна служба та які відображені у Документі SIGMA “Принципи державного управління”²⁴, визначено **ґрунтування справедливої та прозорої системи оплати праці на класифікації посад**.

Довідково. Програма SIGMA (Support for Improvement in Governance and

²⁴ Офіційний веб-сайт SIGMA EU/OECD (http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf).

Management) – один з головних аналітичних центрів Європейського Союзу, створений за ініціативою Організації економічного співробітництва та розвитку ЄС (ОЕСР) у зв'язку з потребою в наданні допомоги країнам Центральної та Східної Європи з модернізації їх систем державного управління. Програма відіграє ключову роль у підготовці країн-кандидатів до вступу в Європейський Союз.

За висновками, зробленими у Доповіді SIGMA (Звіт про базові вимірювання, стор. 87), **справедливість і конкурентоспроможність системи оплати праці державних службовців в Україні була оцінена у “1” за шестибальною шкалою оцінювання (від 0 до 5 балів).** Незважаючи на існування єдиної структури заробітної плати для всієї державної служби та зроблені важливі кроки для збалансування частки посадового окладу в загальному розмірі заробітної плати, **змінна складова заробітної плати все ще становить значну частку в загальному розмірі заробітної плати,** а її розподіл на практиці не ґрунтується на об'єктивних критеріях результативності. Перехідні положення Закону України “Про державну службу” дають змогу застосовувати додаткові стимулюючі виплати без встановлення жодних критеріїв.

Варто відзначити, що згідно з пунктом 14 Плану заходів з реалізації Стратегії реформування, розроблення пропозицій щодо оплати праці державних службовців, яка ґрунтується на класифікації робіт/посад та відповідає Принципам державного управління, мало бути завершено у IV кварталі 2017 року, однак, як зазначалося вище, **існуючий на той час Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців безпосередньо перед настанням кінцевої дати завершення заходу втратив чинність.**

Попри встановлені Стратегією реформування пріоритети в частині поступового підвищення домінуючої ролі посадового окладу у структурі заробітної плати державних службовців, **частка його у загальному обсязі видатків на оплату праці цієї категорії працівників органів державного управління залишається низькою та має тенденцію до подальшого зниження.** Особливо це стосується апаратів інших, крім міністерств, центральних та місцевих органів виконавчої влади. Зокрема, якщо у 2017 році частка посадового окладу у структурі фонду оплати праці працівників апаратів інших центральних органів виконавчої влади становила **близько 38 відс.**, то у 2018 році цей показник зменшився до **33,7 відс.**, апаратів місцевих органів виконавчої влади – **41,5 та 38,8 відс., відповідно.**

Частка премії також залишалася незначною та становила: в апаратах міністерств та інших центральних органів виконавчої влади – в середньому **24 відс.**, у місцевих державних адміністраціях – **19 відсотків.** По відношенню до посадового окладу частка премії в апаратах міністерств зменшилася впродовж 2017–2018 років з 82,7 до 62,1 відс., а у центральних та місцевих органах виконавчої влади, навпаки, збільшилася з 60,8 до 72,4 та від 43,5 до 51,3 відс., відповідно. При цьому **розмір встановленої працівникам премії обмежувався тільки обсягом економії фонду оплати праці,** а обмеження “не більше 30 відс. фонду за посадовими окладами” встановлено лише з 01.01.2019 Законом № 889. Це створювало умови для **суб'єктивного підходу**

керівниками державних органів до встановлення премій працівникам, що не сприяло використанню цього виду виплат як засобу стимулювання праці.

Так, в Антимонопольному комітеті України у 2017 році, в умовах недосконалого положення про преміювання, яке не визначало способу встановлення працівникам премії, одним працівникам премії нараховувалися у відсотках до посадового окладу, а решті – у фіксованій сумі для кожного конкретного працівника, тобто фактично **премія мала ознаки доплати у визначеній керівником сумі для збереження певного розміру заробітної плати.** У зв'язку з цим, зокрема, середня заробітна плата провідного консультанта (відноситься до категорії посад, що здійснюють функції з обслуговування) становила **23,2 тис. грн**, що на 5,1 тис. грн перевищило середній розмір заробітної плати начальника відділу у складі департаменту (**18,1 тис. грн**) за рахунок виплати провідному консультанту **премії в середньому у сумі 15,5 тис. грн** (у 5,3 раза перевищувала посадовий оклад у сумі 2912 грн) при тому, що середній розмір премії начальника відділу дорівнював **6,5 тис. грн** (майже на рівні посадового окладу у сумі 6900 гривень). Однак згідно з обґрунтуванням на встановлення премії, обидва працівники **були ініціативними у роботі, якісно виконували завдання на високому рівні, дотримувалися термінів та виконували додаткові завдання.**

Довідково. На зазначеному Рахункова палата наголошувала за результатами аудиту ефективності використання коштів державного бюджету Антимонопольним комітетом України (Звіт затверджено рішенням Рахункової палати від 24.04.2018 № 11-3).

Найбільшу частку у структурі заробітної плати державних службовців продовжують становити інші виплати, включаючи, крім лікарняних, компенсаційних виплат, відпускних, матеріальних допомог, доплат за ранг державного службовця, надбавок вислугу років тощо, також **надбавки за особливий характер роботи та за виконання особливо важливої роботи.** У структурі фонду оплати праці працівників апаратів міністерств частка цих інших виплат становила у 2017 році 41,5 відс., у 2018 році – 43,9 відс., інших центральних органів виконавчої влади – 39 та 41,9 відс., місцевих органів виконавчої влади – 40,4 та 41,3 відс., відповідно. При цьому в умовах скорочення частки посадового окладу та законодавчо встановленого зменшення бази для визначення його розміру до рівня початку 2018 року, пунктом 14 розділу XI “Прикінцеві та перехідні положення” Закону № 889 з урахуванням Закону України від 23.11.2018 № 2629 “Про Державний бюджет України на 2019 рік” право керівників державної служби **встановлювати у межах економії фонду оплати праці державним службовцям додаткові стимулюючі виплати продовжено до 31.12.2019.**

Слід зазначити, що окремі органи державного управління використовували на оплату праці працівників, крім загального, також і кошти спеціального фонду державного бюджету. **Впродовж 2017–2018 років із спеціального фонду на вказані цілі було витрачено 2833,6 млн грн, з яких 325,6 млн грн на оплату праці своїх працівників спрямувала Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та**

комунальних послуг. Отримуючи власні надходження як Державний регулятор, кошти загального фонду державного бюджету на оплату праці працівників Національна комісія не використовувала. При цьому, за особливих умов оплати праці, визначених окремим Законом України від 22.09.2016 № 1540, посадовий оклад спеціаліста цієї Національної комісії за найнижчою встановленою межею (32000 грн) на початок 2019 року у **9,1 раз** перевищував встановлений Схемою найнижчий посадовий оклад групи **9** з оплати праці решти державних службовців, у **4 рази** – посадовий оклад головного спеціаліста та в **1,3 раз** – керівника державного органу з юрисдикцією на території усієї України. Зазначене порушує передбачену Законом № 889 єдність підходів до встановлення умов оплати праці для усіх державних службовців залежно від займаної посади, рівня кваліфікації, наданих повноважень та відповідальності.

Таким чином, система оплати праці працівників органів державного управління, передусім державних службовців, залишається суперечливою і не сприяє належній мотивації до праці та дотриманню визначених законодавством підходів до встановлення умов оплати праці для усіх державних службовців залежно від займаної посади, рівня кваліфікації, наданих повноважень та відповідальності. Фактичне нівелювання домінуючої ролі посадового окладу у структурі заробітної плати та поглиблення міжпосадових і міжвідомчих диспропорцій в умовах оплати праці працівників державних органів обумовлює невиконання визначених Стратегією реформування завдань з реформування системи оплати праці державних службовців відповідно до Принципів державного управління SIGMA. Наявний стан виконання завдань не дає змоги досягнути цілей реформування в частині забезпечення прозорості, стабільності і конкурентної заробітної плати державних службовців.

ВИСНОВКИ

1. У 2016 році з набранням чинності новим Законом України “Про державну службу” та схваленням Кабінетом Міністрів України Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки (далі – Стратегія) було закладено достатнє підґрунтя для реформування державної служби відповідно до Принципів державного управління SIGMA за встановленими критеріями прозорості, справедливості та обґрунтованості заробітної плати працівників державних органів. Реформування системи оплати праці державних службовців, яке було визначено ключовим і першочерговим серед інших національних реформ, мало здійснюватися на стабільній фінансовій основі відповідно до обґрунтованих макроекономічних показників із зосередженням особливої уваги на забезпеченні конкурентоспроможного рівня оплати праці державних службовців, які відіграють визначальну роль у проведенні таких реформ.

Водночас пріоритети сфери реформування державної служби та системи оплати праці державних службовців на сьогодні не досягнені. Система оплати праці працівників органів державного управління, передусім державних службовців, залишається непрозорою і суперечливою, не сприяє належній мотивації до праці та дотриманню визначених чинним законодавством підходів до встановлення рівних умов оплати праці державних службовців залежно від займаної посади, рівня кваліфікації, наданих повноважень та відповідальності.

У Доповіді SIGMA 2018 року справедливість і конкурентоспроможність системи оплати праці державних службовців в Україні була оцінена як “1” за шестибальною шкалою оцінювання (від 0 до 5 балів). За висновками експертів, незважаючи на єдину структуру заробітної плати для всієї державної служби та зроблені важливі кроки для збалансування частки посадового окладу, змінна складова заробітної плати займає значну частку в загальному розмірі заробітної плати, її розподіл на практиці не ґрунтується на об’єктивних критеріях результативності, а перехідні положення Закону України “Про державну службу” дають змогу застосовувати додаткові стимулюючі виплати без встановлення жодних критеріїв.

2. Перелік покладених на Міністерство фінансів України, Міністерство соціальної політики України та НАДС, як уповноважені органи державної влади, функціональних повноважень є достатнім для належної реалізації Законів України “Про державну службу” та “Про оплату праці” в частині забезпечення прозорих, справедливих та конкурентних умов оплати праці працівників органів державного управління. Водночас існує низка проблемних питань, які створюють ризик недосягнення пріоритетів, установлених Стратегією у цій сфері. Передусім це стосується наявності міжпосадових диспропорцій в умовах оплати праці та диспропорцій внаслідок встановлення особливих умов оплати праці працівників низки державних органів, зниження бази розрахунку посадового окладу державного службовця найнижчої категорії з оплати праці, поступового підвищення частки додаткових та стимулюючих виплат у

структурі заробітної плати державних службовців, несвоєчасного затвердження схеми посадових окладів працівників державних органів на відповідний рік.

Всебічної оцінки зазначених проблемних питань з метою прийняття дієвих управлінських рішень щодо їх усунення або мінімізації не було проведено як на початкових етапах, так і під час реалізації заходів запровадженої реформи, тому до цього часу вони не вирішені.

3. Досягненню поставлених стратегічних завдань щодо прозорості, справедливості оплати праці та забезпечення домінуючої ролі основних складових заробітної плати державного службовця не сприяли запроваджені Кабінетом Міністрів України заходи з визначення умов оплати праці державних службовців, насамперед фахівців з питань реформ. Особливостей умов оплати праці цих працівників нормами Закону України “Про державну службу” на час проведення аудиту не визначено, а обмеження максимального розміру нарахованої місячної заробітної плати фахівців з урахуванням стимулюючих виплат **на рівні не більше 60 тис. грн** встановлено лише Концепцією запровадження посад фахівців з питань реформ. Однак, з урахуванням внесених у серпні 2017 року змін до Концепції, **це обмеження також вилучено.**

Встановлений постановою Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 №15 “Питання оплати праці працівників державних органів” розмір щомісячної надбавки фахівцям з питань реформ за виконання особливо важливої роботи коливався **від 45–55 тис. грн** у Державного секретаря Кабінету Міністрів України, державного секретаря міністерства, керівника державного органу, залученого до реформування, **до 30–40 тис. грн** у державного експерта директорату, генерального департаменту, Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції. Як наслідок, враховуючи затверджену постановою Схему посадових окладів на посадах державної служби за групами оплати праці, встановлена керівнику державного органу щомісячна надбавка за виконання особливо важливої роботи **у 3,5 рази перевищувала розмір встановленого йому посадового окладу (13 тис. грн), державному експерту – у п’ять разів (6 тис. гривень).**

4. У результаті утворення у структурі окремих центральних органів виконавчої влади підрозділів з питань формування державної політики та введення до їх штатів посад фахівців з питань реформ граничну чисельність працівників цих органів збільшено у 2017 році на 1,3 тис. осіб. При цьому у 2018 році запланованої Стратегією оптимізації чисельності працівників у системі органів державного управління, яка ставила на меті потенційне заощадження коштів, не відбулося. Вимоги пункту 5 постанови Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 № 647 “Деякі питання реалізації комплексної реформи державного управління” щодо скорочення залученими до реформи центральними органами виконавчої влади протягом 2018 року **не менше ніж на 5 відс. граничної чисельності працівників, яка склалася на 01.01.2017,** у березні 2018 року виключені, а покладене на НАДС пунктом 15 Плану заходів з реалізації Стратегії завдання в частині розроблення та затвердження у II кварталі 2018 року плану оптимізації чисельності працівників

органів державного управління, враховуючи цільові показники чисельності на 2018–2020 роки, не виконано.

5. З урахуванням норм статті 50 Закону України “Про державну службу”, за встановлених як на початок 2017 року, так і на дату аналізу умов оплати праці державних службовців, пріоритетне завдання Стратегії в частині досягнення співвідношення частки посадового окладу та премії на рівні 70/30 відс. не може бути забезпечено взагалі. Крім посадового окладу на посаді державної служби цей Закон передбачає у складі обов’язкових виплат також надбавку за ранг державного службовця та надбавку за вислугу років, розмір якої з урахуванням норм статті 52 Закону може становити до 50 відс. посадового окладу державного службовця.

6. Прийняття на законодавчому рівні базової величини для визначення посадового окладу державного службовця на основі рівня прожиткового мінімуму для працездатних осіб (межа бідності) не узгоджується з нормами Закону України “Про прожитковий мінімум” та не сприяє досягненню задекларованих Кабінетом Міністрів України стратегічних цілей реформи в частині підвищення домінуючої ролі посадового окладу в структурі заробітної плати державних службовців, а також її конкурентоспроможності в умовах забезпечення фінансової стабільності державного бюджету.

У 2017 році, замість збільшення до 4000 грн, мінімальний розмір посадового окладу групи 9 у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міст обласного значення, був встановлений Кабінетом Міністрів України у розмірі 2000 грн, тобто вдвічі меншим. У 2019 році мінімальний посадовий оклад групи 9 чергового разу занижений на 4822 грн (у 2,4 раза), а керівника державного органу найвищої 1 групи – на 34422 грн (у 2,4 раза). Водночас пунктом 14 розділу XI “Прикінцеві та перехідні положення” Закону України “Про державну службу” право керівників державної служби встановлювати у межах економії фонду оплати праці державним службовцям додаткові стимулюючі виплати продовжено до 31.12.2019. Це лише поглиблює наявні диспропорції в умовах оплати праці державних службовців.

7. Проведенню комплексного функціонального обстеження органів державного управління, на необхідності якого неодноразово наголошувала Рахункова палата та яке б стало інформаційною основою для упорядкування в апаратах цих органів чисельності державних службовців та службовців з метою оптимізації видатків на оплату їх праці, не приділяється достатньої уваги. Незважаючи на те, що Стратегією визначено проведення функціонального обстеження ключовим для наступної підготовки рекомендацій щодо удосконалення системи державного управління на центральному рівні, зокрема внутрішньої організації роботи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади з метою підвищення ефективності роботи, використання людських та фінансових ресурсів, кінцева дата завершення цього заходу перенесена з 2017 року на IV квартал 2020 року. Рекомендації Рахункової палати з цього питання, надані за результатами

попереднього контрольного заходу, Кабінетом Міністрів України не враховано.

8. Виконання задекларованого Стратегією завдання в частині фінансової стабільності реформування системи оплати праці державних службовців не забезпечується застосуванням Міністерством фінансів України порядком планування видатків державного бюджету на вказані цілі. Таке планування здійснюється фактично не згідно з економічно обґрунтованими розрахунками на основі вже визначених на відповідний наступний рік посадових окладів державних службовців та інших працівників органів державного управління, а за усередненими даними щодо розміру посадового окладу, визначеними на основі показників схеми, яка діяла у попередньому році. Напрацьована Мінфіном методика розрахунку, яка у встановленому порядку не затверджена, не забезпечує дотримання визначеного Бюджетним кодексом України принципу обґрунтованості бюджетної системи, який передбачає формування бюджету на реалістичних розрахунках витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил.

Під час виконання Державного бюджету України в частині видатків на оплату праці працівників органів державного управління це створює суттєві відхилення фактичних даних від планових показників, міжвідомчі та міжпосадові диспропорції в умовах оплати праці вказаних працівників, а встановлені законодавством вимоги і стратегічні пріоритети щодо співвідношення частки посадового окладу та інших додаткових і стимулюючих виплат не виконуються.

9. Планування Мінфіном видатків державного бюджету на оплату праці працівників органів державного управління ускладнено відсутністю актуальних даних про чисельність цих працівників у розрізі державних органів, визначених законодавством груп з оплати праці та посад державної служби. Створювана у НАДС на виконання Плану заходів з реалізації Стратегії інформаційна система управління людськими ресурсами на державній службі HRMIS вартістю близько 69 млн грн призначена для ведення обліку лише працівників на посадах центральних та місцевих органів виконавчої влади, а Концепцією щодо створення цієї системи її впровадження не передбачено у ряді державних колегіальних органів та центральних органах виконавчої влади, які утворилися впродовж 2017–2018 років. Це не дозволить забезпечити повного моніторингу чисельності працівників органів державного управління та не задовольнить інформаційні потреби Мінфіну на етапі планування видатків державного бюджету на оплату їх праці.

10. З недотриманням вимог частини третьої статті 51 Закону України “Про державну службу” схема посадових окладів працівників на посадах державної служби затверджується щороку Кабінетом Міністрів України із значним запізненням після прийняття Закону України про Державний бюджет України на відповідний рік. При цьому міжпосадові диспропорції в умовах оплати праці державних службовців з року в рік поглиблюються.

У 2016 році коефіцієнт співвідношення посадового окладу керівника департаменту, головного управління, служби до мінімального розміру

посадового окладу становив **5**, а керівника самостійного управління, служби – **4,8**. У грошовому виразі **різниця між цими посадовими окладами** (група 4 з оплати праці) **становила лише 345 грн** при тому, що працівники на вказаних посадах наділені різними рівнями функцій і повноважень та мають суттєві відмінності у рівнях покладеної відповідальності. Впродовж 2017–2018 років коефіцієнти міжпосадових співвідношень посадових окладів для вказаних посад зменшилися і становили вже **4,12 та 3,46 мінімального розміру посадового окладу**. При цьому **функціональне навантаження на вказані посади та рівень покладеної відповідальності залишалися незмінними**.

З початку 2019 року з прийняттям постанови Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 № 102 існуючі міжпосадові диспропорції у розмірах окладів державних службовців ще більше поглибилися, а застосований підхід до **встановлення умов оплати праці не сприяє підвищенню мотивації до виконання посадових обов’язків найбільш вагомій ланки посад державної служби на посадах категорії “В”, частка якої згідно з нормами частини третьої статті 6 Закону № 889 повинна становити близько 70 відс. загальної чисельності працівників державних органів**.

11. Наявність у системі органів державного управління окремих установ з особливими законодавчо закріпленими умовами оплати праці їх працівників зводить нанівець закладені Законом України “Про державну службу” єдині засади і принципи державної служби, знижує мотивацію працівників решти органів державного управління, нівелюючи встановлені Законом України “Про оплату праці” принципи рівної оплати за рівну працю.

За особливих умов оплати праці, визначених окремим Законом України від 22.09.2016 № 1540, посадовий оклад спеціаліста, зокрема, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, за найнижчою встановленою межею (32000 грн) на початок 2019 року у **9,1 рази перевищував встановлений Схемою найнижчий посадовий оклад групи 9 з оплати праці решти державних службовців, у 4 рази – посадовий оклад головного спеціаліста та в 1,3 рази – керівника державного органу з юрисдикцією на території усієї України**.

12. Нормативно-правова база, яка врегульовує питання оплати праці працівників органів державного управління, залишається суперечливою і непрозорою. Вимоги статті 8 Закону України від 24.03.95 № 108 “Про оплату праці”, відповідно до яких умови розміру оплати праці працівників установ та організацій, що фінансуються з бюджету, повинні визначатися виключно Кабінетом Міністрів України, не дотримуються. Визначені Стратегією реформування завдання щодо удосконалення чинної нормативно-правової бази у сфері оплати праці не виконані та відтерміновані до завершення 2019 року.

ПРОПОЗИЦІЇ

За результатами аналізу вважаємо за доцільне:

1. Про результати аналізу використання коштів державного бюджету на оплату праці працівників органів державного управління поінформувати Верховну Раду України.

2. Рішення Рахункової палати про результати аналізу використання коштів державного бюджету на оплату праці працівників органів державного управління направити Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування та Представництву Європейського Союзу в Україні.

3. Звіт та відомості про результати аналізу використання коштів державного бюджету на оплату праці працівників органів державного управління у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України та запропонувати забезпечити:

3.1. Неухильне дотримання вимог частини третьої статті 51 Закону України “Про державну службу” в частині своєчасного визначення схеми посадових окладів на посадах державної служби виключно під час підготовки проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік.

3.2. Невідкладну організацію та проведення центральними органами виконавчої влади за координації НАДС і Секретаріату Кабінету Міністрів України, як першочергового завдання, комплексного функціонального обстеження цих органів з розробленням та затвердженням в установленому порядку класифікатора посад державної служби відповідно до пріоритетів Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки.

3.3. Проведення за результатами комплексного функціонального обстеження та відповідно до затвердженого класифікатора посад оптимізації чисельності працівників органів державного управління в частині посад державної служби та службовців.

3.4. Внесення змін до Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки в частині перегляду встановленого пріоритету та застосування запланованого співвідношення 70/30 відс. до цілісних постійної та змінної складових заробітної плати, а не лише до посадового окладу та премії.

3.5. Удосконалення порядку планування Міністерством фінансів України видатків державного бюджету на оплату праці працівників органів державного управління на основі затвердженої в установленому порядку методики.

3.6. Внесення змін до Плану заходів щодо реалізації Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.12.2017 № 844-р, у частині розширення переліку органів, в яких впроваджуватиметься вказана система.

4. Звіт та рішення Рахункової палати про результати аналізу використання коштів державного бюджету на оплату праці працівників органів державного управління надіслати Міністерству фінансів України, Міністерству соціальної політики України та Національному агентству України з питань державної служби для розгляду та реагування.