

Аудит відповідності на тему «Реформування системи оплати праці у сфері державного управління»

(рішення Рахункової палати від 28 жовтня 2025 року № 26-1)

ОБ'ЄКТИ КОНТРОЛЮ:

- Національне агентство України з питань державної служби
- Секретаріат Кабінету Міністрів України
- Міністерство фінансів України

ПЕРІОД АУДИТУ:

2023–2024 роки
та I півріччя 2025 року,
а з окремих питань —
більш тривалий період

ВИСНОВКИ

Реформа системи оплати праці державних службовців, що триває з 2016 року, має на меті створення професійної, незалежної та ефективної державної служби, яка підвищує мотивацію працівників та конкурентоспроможність заробітних плат на ринку.

Реформа забезпечила:

- запровадження системи оплати праці державних службовців на основі класифікації посад державної служби;
- визначення посадового окладу як ключового елемента в структурі заробітної плати державних службовців;
- досягнення у 2024 році співвідношення 81,7 до 18,3 % між сталою та варіативною частинами заробітної плати за класифікованими посадами державної служби;
- зменшення розміру надбавки за вислугу років з 50 до 30 %;
- зростання у 2024 році середньомісячної заробітної плати державних службовців на 9 794 грн або на 43 % порівняно з 2023 роком.

Водночас за результатами аудиту встановлено ряд недоліків. Аудит Рахункової палати засвідчив її часткову реалізацію: замість системного оновлення підходів до реформи, її впровадження здійснювалось фрагментарно через правові суперечності, недостатню координацію державних органів з боку Уряду, відсутність єдиної практики класифікації посад та неналежне бюджетне планування.

Незабезпечення послідовної й узгодженої державної політики та належної координаційної ролі Уряду у процесі реформування, недостатнє політичне лідерство з боку відповідального члена Уряду (Міністра Кабінету Міністрів України) стали основними чинниками затягування реформи, фрагментації та її неповної реалізації.

Нормативно-правова база виявилася недостатньою для послідовного та ресурсно забезпеченого впровадження реформи оплати праці: необхідні зміни до Закону України «Про державну службу» ухвалено із запізненням, що фактично призвело до реалізації реформи без належного правового підґрунтя.

Заплановану у 2023 році автоматизовану систему класифікації посад так і не запровадили, а підготовка заходів для впровадження реформи здійснювалась у надто стислий термін (чотири місяці) та призвела до недосконалості першої класифікації посад та численних перекласифікацій. Брак сучасних інструментів автоматизації й неефективність експериментальних проєктів ускладнили управління реформою.

Проблема об'єктивної оцінки посад державної служби залишається невирішеною. Хоча Концепція реформування системи оплати праці державних службовців передбачає запровадження класифікації та визначення типових посад з урахуванням їх функціональної спрямованості, мети та цінності, чинне законодавство не містить механізму визначення цінності посади.

Закріплення в Законі України «Про державну службу» п'яти рівнів юрисдикцій, а також спеціальні умови, визначені законами про Державний бюджет України на 2024 та 2025 роки для регламентних міністерств, та встановлення Урядом окремих умов оплати праці для різних державних органів, спричинили значні диспропорції в системі оплати праці, що не відповідає базовому принципу реформи — справедливості й рівності.

Процес планування видатків на оплату праці в державних органах потребує суттєвого вдосконалення: для виконання вимог закону щодо його унормування Уряд витратив 5,5 років, однак ухвалений нормативно-правовий акт так і не забезпечив уніфікованого підходу до формування та розподілу Міністерством фінансів України (далі — Мінфін) фондів оплати праці.

Планова вартість впровадження реформи системи оплати праці державних службовців у 2024 році Національним агентством України з питань державної служби (далі — НАДС) не розраховувалася. Логіка бюджетування видатків на оплату праці, яка мала ґрунтуватися на результатах класифікації та грейдування посад з урахуванням їх ринкової вартості, була спотворена: замість цього відбулося штучне «втискання» класифікації у встановлені Мінфіном граничні показники фонду оплати праці. Це призвело до маніпуляцій із повторними класифікаціями — підлаштування посад до вищих грейдів або, навпаки, до наявного фінансового ресурсу, що фактично нівелювало зміст реформи.

Спостерігаються суттєві розриви в оплаті праці між керівниками різних інституцій та всередині установ, що потребує перегляду умов і розмірів оплати праці посадових осіб та керівників, на яких не поширюється дія Закону України «Про державну службу».

Процес встановлення підвищувальних коефіцієнтів для працівників, які працюють на територіях, де ведуться бойові дії або які перебували в окупації, є надмірно бюрократизованим. Часті зміни до штатних розписів, необхідні для цього, ускладнюють роботу місцевих державних (військових) адміністрацій і відволікають від основних завдань, зокрема, керівництво Збройних Сил України.

Інформаційний супровід реформи не відповідав масштабу змін і не підтримував управління очікуваннями заінтересованих сторін. Незабезпечення належної комунікаційної стратегії та низький рівень поінформованості державних службовців підривають довіру до реформи. Бюджетні кошти на інформаційну кампанію не використані, заплановані показники охоплення не досягнуті, що свідчить про потребу суттєвого посилення комунікаційної складової реформи.

Таким чином, попри окремі позитивні зміни (запровадження класифікації посад, збільшення частки посадового окладу в структурі оплати праці та зменшення надбавки за вислугу років), реформа не досягла головної мети: система оплати праці так і не стала справедливою, прозорою та конкурентною. Це знижує привабливість державної служби, спричиняє високий рівень плинності кадрів, втрату інституційної пам'яті й досвіду та зменшує спроможність органів влади ефективно виконувати свої функції.

ВИЯВЛЕНО

Індекс Джині (рівень нерівності в оплаті праці)

дисбаланс між заробітними платами державних службовців за Індексом Джині зріс із 0,062 у 2023 до 0,118 у 2024 році, що свідчить про підвищення рівня нерівності в оплаті праці на державній службі внаслідок реалізації реформи системи оплати праці

РЕКОМЕНДАЦІЇ

- **Кабінетові Міністрів України:**
 - внести на розгляд Верховної Ради України ряд законопроектів з метою усунення диспропорцій в оплаті праці та визначення принципів розрахунку та встановлення граничної чисельності державних службовців у державних органах, посилити координаційну роль Уряду, оновити Каталог типових посад державної служби і критерії віднесення до таких посад;
 - забезпечити контроль за відповідністю державних службовців встановленим кваліфікаційним вимогам до посад, публічний доступ до інформації про погоджені НАДС посади державної служби, посилення інституційної спроможності НАДС, унормування типових функціональних обов'язків та вимог до типових посад державної служби;
 - удосконалити механізм стратегічного планування реформи, забезпечити єдиний підхід до формування фондів оплати праці державних органів, оптимізувати процедури встановлення підвищувальних коефіцієнтів для працівників, які здійснюють службові обов'язки у районах бойових дій або на територіях, що перебували під окупацією, та затвердження штатних розписів.
- **Національному агентству України з питань державної служби:**
 - розробити та впровадити комплекс заходів для зниження рівня плинності кадрів на державній службі, забезпечити оприлюднення інформації про погоджені класифіковані посади державної служби в державних органах, внести пропозиції Кабінетові Міністрів України щодо шляхів унормування типових функціональних обов'язків та вимог до типових посад державної служби в межах кожної сім'ї посад, ініціювати зміни до Каталогу типових посад державної служби і критеріїв віднесення до таких посад, здійснити підготовку проекту Схеми посадових окладів на посадах державної служби у 2027 році (з урахуванням оновлених підходів);
 - затвердити типову форму розрахунково-платіжної відомості для нарахування та виплати заробітної плати працівникам державних органів, забезпечити щомісячне оприлюднення узагальненої інформації про структуру оплати праці працівників державних органів за всіма складовими, розробити і затвердити порядок ризик-орієнтованої вибіркової перевірки відповідності державних службовців кваліфікаційним вимогам до посад і методологію зіставлення рівня оплати праці на типових посадах державної служби з рівнем оплати праці у приватному секторі в Україні.
- **Міністерству фінансів України** затвердити спільно з НАДС методику розрахунку фонду оплати праці державних органів.

РЕАГУВАННЯ

- Кабінетом Міністрів України надано Міністерству економіки, довілля та сільського господарства України, Міністерству розвитку громад та територій України, НАДС, Мінфіну та Віце-прем'єр-міністрові України з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України доручення опрацювати, вжити заходів для виконання відповідних рекомендацій та про результати поінформувати Рахункову палату та Кабінет Міністрів України.
- НАДС та Мінфін розробили та надіслали плани заходів реагування на рішення Рахункової палати.