



# РАХУНКОВА ПАЛАТА

## РІШЕННЯ

28 жовтня 2025 року

№ 26-1

Київ

### **Про розгляд Звіту про результати аудиту відповідності на тему «Реформування системи оплати праці у сфері державного управління»**

Згідно зі статтею 98 Конституції України, статтями 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт про результати аудиту відповідності на тему «Реформування системи оплати праці у сфері державного управління».

За підсумками розгляду Рахункова палата

#### **ВСТАНОВИЛА:**

Реформа системи оплати праці державних службовців є вагомим кроком до формування сучасної державної служби, основна мета якої полягає у створенні ефективної системи, що гарантуватиме прозорість, підзвітність і справедливість оплати праці, водночас підвищуючи мотивацію працівників та конкурентоспроможність заробітних плат на ринку. Прийняття Закону України від 11 березня 2025 року № 4282-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад» (далі – Закон № 4282) стало важливим етапом у законодавчому забезпеченні цієї реформи, а запровадження системи оплати праці на основі класифікації посад державної служби – ключовим практичним результатом.

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 відс. між сталою та варіативною частинами заробітної плати за класифікованими посадами державної служби, зменшення розміру надбавки за вислугу років з

50 до 30 відс., а також зростання у 2024 році середньомісячної заробітної плати державних службовців на 9 794 грн, або на 43 відс., порівняно з 2023 роком.

Водночас аудитом встановлено, що нормативно-правова база не була достатньою для послідовного, ресурсно забезпеченого та своєчасного впровадження реформи оплати праці. Реалізація реформи відхилилася від затвердженого Урядом плану: проєкт Закону України від 23 листопада 2022 року № 8222 «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад» (далі – Законопроект № 8222), який мав стати відправним пунктом впровадження, ухвалено більш ніж через рік після фактичного початку реформування, що призвело до здійснення реформи без належного законодавчого підґрунтя.

Попри окремі досягнення, реформа не забезпечила повної реалізації поставлених завдань – справедлива, прозора та конкурентоспроможна система оплати праці досі не реалізована. Держава наразі є неконкурентним роботодавцем, оскільки не може забезпечити привабливого рівня оплати праці. Плинність кадрів на державній службі залишається критично високою. Як наслідок, державна служба втрачає інституційну пам'ять та досвід, що знижує її здатність досягати поставлених цілей.

Нереалістичне планування строків і ресурсів, зокрема дублювання однакових завдань у різних нормативних документах із відмінними строками виконання та подекуди встановлення надто стислих термінів, призвело до систематичних порушень й неодноразових перенесень строків. Це ускладнювало впровадження змін, перешкоджало досягненню визначених цілей і спричинило безсистемність реформи, що, відповідно, породжувало невизначеність.

Незабезпечення послідовної й узгодженої державної політики та належної координаційної ролі Уряду у процесі реформування, штучне створення конкуренції між Міністерством фінансів України (далі – Мінфін) та Національним агентством України з питань державної служби (далі – НАДС) щодо одного й того ж питання державної політики й недостатнє політичне лідерство з боку відповідального члена Уряду (Міністра Кабінету Міністрів України) стали основними чинниками затягування реформи, фрагментації та її слабкої реалізації.

Держава не володіє повною та достовірною інформацією про розмір нарахованої заробітної плати державним службовцям у розрізі всіх складових по кожному працівникові. Унаслідок цього політика реформування системи оплати праці державних службовців формувалася не на основі фактів і доказів, а спиралася на припущення, надмірні узагальнення та науково необґрунтовані розрахунки. Як наслідок, Верховній Раді України подано непрораховану й

організаційно не забезпечену реформу, а Уряд виявився неспроможним ефективно, прозоро та прогнозовано її реалізувати.

Розроблення Схеми посадових окладів здійснювалося Мінфіном, виходячи з фінансових можливостей державного бюджету, фактично на власний розсуд без достатніх повноважень та урахування порівняння функцій і цінності посад, затвердженої методології. Такий підхід знизив прозорість і зрозумілість процесу, створив ризики маніпуляцій та вибіркового застосування різних підходів для окремих органів влади. Це суперечить принципам бюджетної системи України – справедливості, неупередженості, публічності та прозорості – і не відповідає ключовим завданням реформи.

Планова вартість впровадження реформи системи оплати праці державних службовців у 2024 році 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.

Маніпулятивним виявився й підхід Уряду: спочатку проведена реальна класифікація посад, а вже потім затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2023 р. № 1409 та доведена до державних органів Схема посадових окладів на посадах державної служби з урахуванням сімей і рівнів посад, юрисдикції та типів державних органів у 2024 році (далі – Схема посадових окладів). Визначені за результатами класифікації фактичні рівні оплати праці викликали різке невдоволення державних службовців та призвели до повторних класифікацій, що означало їх пристосування до наявних фінансових обмежень.

Через вкрай обмежений час, відведений на проведення першої класифікації посад державної служби (у середньому 1,4 хв на опрацювання однієї посади), цей процес не міг бути належно контрольованим і здійснювався без дотримання уніфікованого підходу до класифікації в різних державних органах. Численні повторні класифікації та свідоме пристосування описів посад до функціоналу сімей із вищими посадовими окладами підірвали довіру до отриманих результатів. Зокрема, працівників підрозділів бухгалтерського обліку, управління персоналом та діловодства відносили до інших сімей посад, ніж це передбачено Каталогом типових посад державної служби і критеріями віднесення до таких посад, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 23 жовтня 2023 р. № 1109 (далі – Каталог). Основною причиною

такої ситуації стало прагнення збільшити заробітну плату. У 2024 році цим працівникам нараховано 272,8 млн гривень.

Проблема об'єктивної оцінки посад державної служби залишається невирішеною. Недосконалість Каталогу та неналежний контроль з боку НАДС у частині оцінки посад призводять до випадків необ'єктивної класифікації. Хоча Концепція реформування системи оплати праці державних службовців, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 травня 2020 р. № 622-р (далі – Концепція), передбачає запровадження класифікації та визначення типових посад з урахуванням їх функціональної спрямованості, мети та цінності, чинне законодавство не містить механізму визначення цінності посади.

Непрозорість процесу погодження НАДС класифікованих посад державної служби, зокрема незабезпечення публічного доступу до інформації про погоджені посади, знижує рівень підзвітності, унеможлиблює належний контроль з боку Уряду та громадськості, підриває довіру до цього процесу та створює передумови для вибіркового підходу під час погодження класифікації.

Додатковою проблемою є брак сучасних інструментів автоматизації процесів і управління реформою: реалізовані численні експериментальні проекти не дали змоги своєчасно виявити та запобігти проблемам на етапі її впровадження, а їх результати не були конвертовані в урядові рішення. Це підтверджує необхідність більш професійного підходу до планування експериментальних проектів, глибшого аналізу та оцінки їх результатів і врахування отриманих висновків при підготовці до реалізації змін.

Закріплення в Законі № 4282 п'яти рівнів юрисдикцій, а також спеціальні умови, визначені законами України від 09 листопада 2023 року № 3460-IX «Про Державний бюджет України на 2024 рік» (далі – Закон № 3460) та від 19 листопада 2024 року № 4059-IX «Про Державний бюджет України на 2025 рік» (далі – Закон № 4059) для регламентних міністерств, та встановлення Урядом окремих умов оплати праці для різних державних органів спричинили значні диспропорції в системі оплати, що не відповідає базовому принципу реформи – справедливості й рівності.

Проблеми з оплатою праці державних службовців, оклади яких визначаються спеціальними законами, наразі вирішуються лише тимчасовими заходами, зокрема шляхом внесення змін до Закону № 4059. У проєкті закону про державний бюджет на 2026 рік Уряд запропонував зберегти порядок регулювання, встановлений на 2025 рік, що не забезпечує комплексного вирішення окресленої проблеми, а лише консервує її.

Спостерігаються значні диспропорції в оплаті праці як між керівниками різних державних інституцій, так і всередині однієї установи – між керівником та підпорядкованими державними службовцями. Це зумовлює необхідність

перегляду умов і розмірів оплати праці посадових осіб, керівників та керівних працівників державних органів, на яких не поширюється дія Закону України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу» (далі – Закон № 889).

Наразі не розроблена та не затверджена методологія зіставлення рівня оплати праці на типових посадах державної служби з оплатою у приватному секторі, хоча Закон № 4282 передбачає щорічне проведення такого зіставлення під час підготовки проєкту Схеми посадових окладів.

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 Мінфіном фондів оплати праці. Унаслідок цього Мінфін, користуючись надмірно широкими повноваженнями, фактично діє на власний розсуд під час розрахунку, доведення та затвердження фондів оплати праці, що унеможливує належний контроль за його діяльністю та перевірку обґрунтованості ухвалених рішень. Це призвело до нерівності між державними органами, внутрішньої конкуренції за кадровий ресурс, позбавило інституції з меншими фондами оплати праці можливостей для розвитку та, як наслідок, може негативно вплинути на якість державного управління у відповідних сферах.

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. Комунікативна стратегія реформування системи оплати праці державних службовців не була розроблена, а передбачені у Комунікаційному плані реформи державного управління на 2024 рік заходи були формальними, без визначення виконавців, строків, джерел фінансування та очікуваних результатів. Рівень поінформованості державних службовців про зміст і механізми реформи залишається низьким, що підриває довіру до неї, бюджетні кошти на інформаційну кампанію не використані, а заплановані показники охоплення цільової аудиторії у 2023–2024 роках не досягнені, що свідчить про необхідність суттєвого посилення комунікаційної складової реформи.

З урахуванням викладеного Рахункова палата

**ВИРІШИЛА:**

1. Звіт про результати аудиту відповідності на тему «Реформування системи оплати праці у сфері державного управління» (далі – Звіт) затвердити.

2. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Верховній Раді України у п'ятнадцятиденний строк.

3. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Комітетові Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування і рекомендувати розглянути їх на його засіданні.

4. Відомості про результати аудиту у формі рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Кабінетові Міністрів України і рекомендувати:

4.1. Внести на розгляд Верховної Ради України законопроекти щодо:

визначення умов оплати праці посадових осіб, керівників і керівних працівників державних органів, на яких не поширюється дія Закону № 889 (політичні посади) та чия оплата праці не встановлена окремими законами, з метою усунення диспропорцій у рівні оплати праці таких категорій працівників порівняно з державними службовцями;

усунення диспропорції в оплаті праці окремих категорій державних службовців на основі диференціації посадових окладів за юрисдикціями і типами державних органів, передбачивши механізми вирівнювання регіональних відмінностей в оплаті праці та забезпечення критично важливих функцій;

приведення умов оплати праці державних службовців, передбачених спеціальними законами, посадові оклади яких встановлюються у кратних розмірах посадових окладів, визначених Урядом для працівників, що займають подібні посади у центральних органах виконавчої влади (далі – ЦОВВ), у відповідність із положеннями Закону № 889;

визначення принципів розрахунку та встановлення граничної чисельності державних службовців у державних органах з метою створення єдиної прозорої й обґрунтованої системи планування їх кадрового складу з урахуванням функціонального навантаження та потреб кожного органу.

4.2. Посилити координаційну роль Уряду (відповідального члена Уряду) у процесі реформування системи оплати праці державних службовців.

4.3. Удосконалити механізм стратегічного планування реформи шляхом реалістичного визначення строків і ресурсного забезпечення, уникнення дублювання завдань, передбачених різними актами Уряду, та встановлення надмірно стислих термінів виконання.

4.4. Оновити Каталог, забезпечивши:

визначення цінності посади як окремого критерію класифікації посад державної служби із розробленням методології та критеріїв оцінки;

конкретизацію описів окремих сімей посад й оптимізацію їхньої кількості.

#### 4.5. Забезпечити:

ризик-орієнтований вибірковий контроль за відповідністю державних службовців встановленим кваліфікаційним вимогам до посад, віднесених державними органами за результатами класифікації до певного класифікаційного коду, передбачивши у разі виявлення порушень механізм коригування класифікації;

публічний доступ до інформації про погоджені НАДС класифіковані посади державної служби в державних органах, включно з даними повторних класифікацій;

посилення інституційної спроможності НАДС;

унормування типових функціональних обов'язків та вимог до типових посад державної служби в межах кожної сім'ї посад.

4.6. Затвердити Схему посадових окладів на посадах державної служби, забезпечивши єдині умови оплати праці на подібних посадах державної служби для всіх органів державної влади з урахуванням цінності посад, вирівнювання регіональних диспропорцій в оплаті праці та зіставлення рівня оплати праці на типових посадах державної служби з рівнем оплати праці у приватному секторі в Україні.

4.7. 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 відповідних державних органів з метою скорочення надмірних бюрократичних процедур, зокрема усунення покладення на Головнокомандувача Збройних Сил України невластивих функцій.

4.8. Забезпечити єдиний підхід до формування фондів оплати праці державних органів, зокрема для посад державної служби, із чіткими критеріями, методикою розрахунку, прозорістю процедур та підзвітністю Мінфіну.

4.9. Доручити Міністерству економіки, довкілля та сільського господарства України до законодавчого врегулювання умов оплати праці посадових осіб, керівників і керівних працівників державних органів, на яких не поширюється дія Закону № 889 (політичні посади) та чия оплата праці не встановлена окремими законами, переглянути умови та рівні оплати праці категорій працівників, визначених постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 р. № 304 «Про умови оплати праці посадових осіб, керівників та керівних працівників окремих державних органів, на яких не поширюється дія Закону України «Про державну службу»», з метою усунення диспропорцій у рівні їх оплати праці порівняно з державними службовцями та внести відповідний проєкт акта на розгляд Кабінетові Міністрів України.

4.10. Відповідно до вимог частини другої статті 31 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» у місячний строк поінформувати Рахункову палату про вжитті заходи.

5. Рішення Рахункової палати і Звіт надіслати Національному агентству України з питань державної служби і рекомендувати:

5.1. Розробити та впровадити комплекс заходів для зниження рівня плінності кадрів на державній службі й підвищення її престижності. Термін – до 31 грудня 2026 року.

5.2. Ініціювати внесення змін до Каталогу з метою визначення цінності посади, уточнення описів окремих сімей посад державної служби й оптимізації їх кількості, усунення ризиків викривлень у класифікації та недопущення віднесення посад до невластивих сімей з урахуванням результатів класифікації, проведеної у 2024–2025 роках. Термін – до 01 липня 2026 року.

5.3. 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. Термін – до 01 квітня 2026 року.

5.4. Забезпечити стандартний формат даних, автоматизацію та інтеграцію з інформаційною системою управління людськими ресурсами в державних органах (далі – HRMIS) процесів подання, погодження, контролю якості й аналітики класифікації посад державної служби, формування й погодження штатних розписів державних органів і розрахунку фонду оплати праці, а також запровадити облік опрацьованих і погоджених посад та відмов для належного контролю за процесом класифікації. Термін – до 01 січня 2027 року.

5.5. Забезпечити оприлюднення інформації про погоджені класифіковані посади державної служби в державних органах, включно з даними повторних класифікацій. Термін – до 01 січня 2026 року.

5.6. Розробити і затвердити:

порядок ризик-орієнтованої вибіркової перевірки відповідності державних службовців кваліфікаційним вимогам до посад, віднесених державним органом за результатами класифікації до певного класифікаційного коду, та механізм коригування класифікації у разі виявлення порушень. Термін – не пізніше трьох місяців з дати набуття чинності нормативно-правовим актом Кабінету Міністрів України;

методологію зіставлення рівня оплати праці на типових посадах державної служби з рівнем оплати праці у приватному секторі в Україні. Термін – до 01 січня 2027 року.

5.7. Здійснити підготовку проекту Схеми посадових окладів на посадах державної служби у 2027 році з урахуванням цінності посад, вирівнювання регіональних диспропорцій в оплаті праці та зіставлення рівня оплати праці на типових посадах державної служби з рівнем оплати праці у приватному секторі в Україні.

5.8. Затвердити типову форму розрахунково-платіжної відомості для нарахування та виплати заробітної плати працівникам державних органів, у тому числі для посад державної служби, та встановити обов'язкове її щомісячне подання до НАДС через єдине ІТ-рішення (HRMIS) з метою збору, подальшої обробки, прогнозування та моделювання сценаріїв, контролю за сталою й варіативною частинами заробітної плати, а також аналізу структури оплати праці за всіма складовими. Термін – до 01 квітня 2026 року.

5.9. Забезпечити щомісячне оприлюднення узагальненої інформації про структуру оплати праці працівників державних органів за всіма складовими. Термін – до 01 січня 2027 року.

6. Рішення Рахункової палати і Звіт надіслати Міністерству фінансів України і рекомендувати затвердити спільно з НАДС методику розрахунку фонду оплати праці державних органів, забезпечивши її прозорість та обґрунтованість, на підставі Схеми посадових окладів з урахуванням цінності посад, вирівнювання регіональних диспропорцій в оплаті праці та зіставлення рівня оплати праці на типових посадах державної служби з рівнем оплати праці у приватному секторі в Україні, а також граничної чисельності державного органу, у тому числі граничної чисельності державних службовців. Термін – до 01 січня 2027 року.

7. Рішення Рахункової палати і Звіт надіслати Секретаріатові Кабінету Міністрів України.

8. Оприлюднити рішення Рахункової палати і Звіт на офіційному вебсайті Рахункової палати.

9. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Кирила Клименка.

**Голова**

**Ольга ПІЩАНСЬКА**