

**Ярошенко О. М.,**

докт. юрид. наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, завідувач кафедри трудового права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## **СИСТЕМА ОПЛАТИ ПРАЦІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН, ПРОБЛЕМИ І ШЛЯХИ ЇХ ПОДОЛАННЯ**

На початок ХХІ ст. для багатьох країн світу проблема оцінки державних службовців зайняла одне з центральних місць у системі публічного управління. Це пояснюється тим, що від сумлінної й ефективної роботи цієї категорії працівників залежить якість прийнятих управлінських рішень, ступінь злагодженості роботи органів влади та ефективність їх діяльності, процвітання держави в цілому і, як наслідок, добробут населення.

Незважаючи на численні спроби проведення в Україні реформи державної служби, наразі в ній продовжують існувати і ширитися серйозні проблеми: а) спостерігається низька ефективність діяльності відповідних органів та їх працівників; б) продовжується падіння престижу роботи у них; в) має місце високий рівень корупції.

Аксіомою є те, що ефективність державної служби прямо залежить від професійної компетентності осіб, зайнятих у ній. Саме державні службовці беруть участь у виробленні загальнонаціональних цілей і пріоритетів, а також у підготовці й реалізації державної політики у певних царинах. Головною умовою належного ведення останньої є формування нового покоління чиновників, адаптованих до умов регульованої ринкової економіки, які в змозі поєднувати стратегічний підхід до служби з високим професіоналізмом та уміють ефективно діяти у складних ситуаціях. Для залучення до державної служби таких кадрів потрібно створити ефективні мотиваційні і стимулюючі механізми. Вагому роль у цьому процесі має відіграти інститут оплати праці, з відповідними системами, умовами і розмірами.

Узагальнення висловлених в науковій літературі підходів дає змогу виокремити такі три головні завдання оплати праці державних службовців:



1) мотивація до виконання покладених обов'язків із максимальним використанням здібностей і вмінь;

2) забезпечення внутрішньої (усередині системи державної служби) та зовнішньої (у контексті оплати праці в країні загалом) рівності;

3) добір кваліфікованих кадрів і забезпечення прийнятної рівня плинності кадрів.

Статтею 7 Конвенції ООН проти корупції, підписаної 31 жовтня 2003 р., передбачено, що кожна її держава-учасниця прагне забезпечити сприяння виплаті належної винагороди та установленню справедливих окладів державним службовцям з урахуванням економічного розвитку держави. Згідно з п. 12 Рекомендації №R(2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам РЄ про статус публічних службовців у Європі, ухваленої 24 лютого 2000 р., публічні службовці повинні отримувати за свою працю належну оплату, що відповідає їх обов'язкам і функціям. Вона має розглядатися як засіб досягнення бажаних цілей організації й бути достатньою для уникнення загрози корупції або участі службовців у діяльності, яка не є сумісною з виконанням ними публічних обов'язків. Про необхідність якнайшвидшого усунення браку послідовності, справедливості та прозорості, а також стабільності та передбачуваності заробітної плати на основі класифікації посад державної служби зазначається в Програмі ОЕСР/SIGMA за результатами дослідження вихідного рівня стану державного управління, проведеного у 2018 р.

В розвинутих країнах світу оплата праці держслужбовців має забезпечувати достатні матеріальні умови для безумовного й вичерпного виконання ними покладених на них службових обов'язків, сприяти укомплектуванню державних органів компетентними й досвідченими кадрами, стимулювати їх сумлінну й ініціативну працю. Держава здійснює дослідження, провадить зіставлення рівня заробітку чиновників з рівнем оплати праці відповідних працівників інших організацій і користується результатом таких досліджень як підставою для врегулювання зарплати держслужбовців. Жодні органи не мають права самовільно змінити встановлену державою політику зарплат для службовців або самостійно підвищувати чи знижувати їх. Заробіток державного службовця періодично підвищується залежно від конкретних економічних умов і можливостей бюджету. Зарубіжні держави вводять єдину систему заробітної плати держслужбовців, яка визначається за принципом поділу останніх за працею, в чому відбивається різниця рівня їх відповідальності, працездатності, досягнутих успіхів у роботі, трудового стажу тощо. Цією сис-



темою також підтримується раціональна різниця в заробітку між різними посадами і класами держслужби. Заробітна плата чиновників виплачується за рахунок коштів державного бюджету, якщо інше не встановлено законодавством. Скорочення бюджетних асигнувань не визнається підставою для зменшення рівня оплати праці державних службовців. З метою диференціації посадового окладу держслужбовців залежно від їх індивідуальних професійних досягнень у межах установленого рівня оплати праці вводяться певні її ступені (щаблі). Поза останніми в кожному конкретному випадку може призначатися спеціальний посадовий оклад особам, які відповідають за проведення реформ, упровадження інноваційних підходів у тій чи іншій сфері діяльності. Премія є складником зарплати, щодо якої не існує права вимоги й за допомогою якої можуть бути відзначені такі дії: (а) виконання незвичайного або особливо важливого службового завдання; (б) добровільна ініціатива стосовно виконання негайних службових завдань; (в) виконання служби по досягненні певного віку; (г) забезпечення допомоги при попередженні виникнення вогню або природних катастроф, їх ліквідації чи усунення їх наслідків або за інших надзвичайних подій, коли виникає загроза державному майну, здоров'ю або життю людей. Однак, розмір премії не може перевищувати сумарного розміру посадового окладу чиновника, доплат до нього чи певного його відсотка.

Чинна в Україні система оплати праці держслужбовців має істотні недоліки, які так і не вдалося повністю усунути з прийняттям 10 грудня 2015 р. Закону України «Про державну службу». Навпаки число негараздів тільки збільшилось. За умов обмежених фінансових ресурсів дотримуватись законодавчих вимог про структуру оплати праці та вийти на оптимальні співвідношення розмірів оплати праці між різними державними органами та різними групами державних службовців у чинній системі не просто складно, а майже неможливо. Прогнозованість оплати, зокрема на центральному рівні, залишається низькою, диференціація середніх розмірів оплати в межах однорідних груп службовців у різних державних органах залишається високою. Спостерігаються серйозна неузгодженість і критична розбалансованість законодавчої регламентації оплати праці посадових осіб, які працюють у різних державних органах. В окремих випадках розмір посадового окладу посадовця однієї категорії може у 5, а то й у 10 разів перевищувати оклад посадовця тієї ж категорії. При цьому повноваження посадових осіб можуть суттєво й не відрізнятись. Наслідком цього є висока плінність кадрів на державній службі.



Стратегією реформування державного управління України на період до 2021 року, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474, встановлено, що одним з пріоритетних напрямів реформи державного управління є реформування системи оплати праці державних службовців, яка, як на той, так і на цей час є непрозорою і розбалансованою. При цьому наголошувалось, що динаміка збільшення фонду оплати праці повинна відповідати економічним реаліям України з урахуванням обсягу витрат, необхідних для проведення реформи, а підвищення рівня оплати праці державних службовців повинне бути обґрунтованим. Отже, питання проведення реформування системи оплати праці державних службовців повинне розглядатися разом з питаннями підвищення ефективності управління та оптимізації чисельності працівників органів виконавчої влади. Витрати на проведення реформування системи оплати праці державних службовців не можуть здійснюватися лише з державного бюджету, вони повинні частково покриватися за рахунок підвищення ефективності державного управління та оптимізації чисельності працівників органів виконавчої влади.

Стратегія визначила пріоритетність завдань з реалізації положень Закону України «Про державну службу» стосовно реформування системи оплати праці державних службовців, зокрема:

- 1) встановлення конкурентоспроможного рівня заробітної плати;
- 2) підвищення прозорості, передбачуваності та справедливості заробітної плати, посилення ролі сталої частки (посадового окладу) в структурі заробітної плати державних службовців;
- 3) впровадження класифікації посад державної служби (визначення типових посад державної служби з урахуванням функціональної спрямованості, мети та цінності посади);
- 4) збалансування організаційної структури та оптимізації чисельності органів виконавчої влади.

Однак, жодне із зазначених завдань із сплином майже 4-х років належною мірою вирішене не було. Усвідомлюючи це та виходячи із нової соціально-економічної, а головне політичної, ситуації Кабінет Міністрів України розпорядженням від 27 травня 2020 р. № 622 схвалив уже Концепцію реформування системи оплати праці державних службовців, ціллю якої є запровадження системи оплати праці, яка відповідає таким принципам:

прозорість – заробітна плата державних службовців та її складові є зрозумілими та відкритими для платників податків, за кошти яких здій-



снюється фінансування такої заробітної плати. На нашу думку, одним із основних кроків у даному напрямку було б закріплення у ст. 5 «Правове регулювання державної служби» Закону України «Про державну службу» норми за якою оплата праці всіх державних службовців врегульовується виключно Законом «Про державну службу», а дія інших нормативно-правових актів може поширюватися на ці відносини лише у випадках, передбачених цим Законом, або в частині, що не суперечить цьому Закону;

передбачуваність – стала частка заробітної плати державних службовців становить не менш як 70 відсотків, переважна частина заробітної плати державних службовців є стабільною та прогнозованою. Використавши терміни «стала частина» і «переважна частина», Кабінет Міністрів України не прийняв до уваги приписи ч. 2 ст. 50 Закону України «Про державну службу», за якою заробітна плата державного службовця складається з (а) посадового окладу, (б) надбавки за вислугу років, (в) надбавки за ранг державного службовця та (г) премії (у разі встановлення). Як наслідок, виникла юридична колізія і ситуація правової невизначеності змісту використовуваних категорій;

справедливість – заробітна плата державного службовця відповідає обсягу відповідальності та функціонального навантаження. Для належної реалізації цього принципу доцільним вбачається відхід від розподілу посад державної служби в державних органах, закріпленому у ст. 6 Закону України «Про державну службу» (залежно від порядку призначення, характеру та обсягу повноважень, змісту роботи та її впливу на прийняття кінцевого рішення тощо), до розподілу за кваліфікаційними рівнями відповідно до Державного класифікатора України «Класифікатор професій»;

рівність – усунення міжвідомчих і міжрегіональних диспропорцій, внаслідок чого за виконання роботи, рівень відповідальності та обсяг навантаження на якій однакові, в різних державних органах оплата праці здійснюється на єдиному рівні. Цей принцип носить надуманий характер, адже за умови якісної реалізації принципів прозорості та рівності і може бути забезпечена реальні рівність;

результативність – змінна складова заробітної плати (премія) державного службовця повинна залежати від результатів його роботи. При цьому розмір премії має носити не безмежний характер, як зараз, а обмежуватись певним відсотком посадового окладу держслужбовця;

конкурентоспроможність – державні органи пропонують конкурентну заробітну плату для залучення висококваліфікованих фахівців на ринку праці. Протягом п'яти років передбачається досягти від 70 до 90 відсотків розміру заробітної плати на посадах аналогічного рівня складності та відповідальності у приватному секторі.