

**Експертні пропозиції  
громадської організації «Східноукраїнський центр громадських ініціатив»  
за результатами проведеної громадської експертизи діяльності  
Національного агентства з питань державної служби України,  
подані 05.03.2021 р.**

**Інформація про громадську експертизу:**

Ініціатор громадської експертизи:

**Громадська організація «Східноукраїнський центр громадських ініціатив» (ГО СЦГІ).** Ідентифікаційний код: 2640664. Номер запису про включення відомостей до ЄДРПОУ: 1 382 120 0000 003904. Дата державної реєстрації: 31.03.2003 рік. Свідоцтво про реєстрацію об'єднання громадян № 597, видане Луганським обласним управлінням юстиції 31.03.2003 року. Статут, затверджений протоколом конференції ГО СЦГІ від 02.12.2016 року. Юридична адреса: вул. Ризька, 73-г, творча майстерня 17, м. Київ, Україна, 04060.

Предмет громадської експертизи:

**Рішення та пропозиції Національного агентства України з питань державної служби (далі - НАДС) щодо формування та реалізації політики оплати державних службовців.**

Мета громадської ініціативи:

**Експертні пропозиції з посилення спроможності НАДС щодо підвищення відтворюючої та стимулюючої ролі оплати праці державних службовців.**

Підстави проведення експертизи:

**Наказ НАДС «Про проведення громадської експертизи діяльності НАДС» від 16 грудня 2020 року № 8917/92-20.pdf на запит СЦГІ від 2 грудня 2020 року № 12/20-01.**

Відомості про експертів, які проводили експертизу:

**Філіпповський Віктор Миколайович,**  
заступник голови ГО СЦГІ, кандидат економічних наук, старший науковий співробітник, доцент;

завідувач відділом соціально-трудових відносин Українського науково-дослідного інституту праці (1991 - 1996 роки);

директор Луганського обласного центру підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств (1996-2000 роки);

доцент магістратури державного управління Східноукраїнського національного університету імені В. Даля (1997 – 2015 роки);

член авторського колективу при Кабінеті Міністрів України (далі - КМУ) з підготовки проекту Закону України «Про державну службу», внесеного в порядку законодавчої ініціативи КМУ на розгляд Верховної Ради України (далі - ВРУ) і прийнятого ВРУ 16 грудня 1993 року;

керівник проекту першого видання Класифікатора професій (ДК 003-95), затвердженого наказом Держстандарту від 27.01.1995 року № 257 (1992-1995 року);

учасник групи «Реформа публічної адміністрації» під час роботи в рамках громадської ініціативи «Реанімаційний пакет реформ» (РПР)<sup>1</sup> над проектом Закону України «Про державну службу», запропонованого громадським аналітичним центром «Центр політико-правових реформ» (ЦППР), і переданого в серпні 2014 року на розгляд та доопрацювання Експертно-консультативній раді при НАДС з питань реформування державної служби<sup>2</sup> (2014-2015 роки);

член Експертно-консультативної ради при НАДС з питань реформування державної служби під час опрацювання згаданого проекту Закону (2014 -2016 роки);

член робочої групи при Комітеті Верховної Ради України (далі - ВРУ) 8-го скликання з питань державного будівництва, регіональної політики і місцевого самоврядування з опрацювання проекту Закону України «Про державну службу», підготовленого НАДС, опрацьованого цією робочою групою і внесеного Кабінетом Міністрів України (далі - КМУ) в порядку законодавчої ініціативи на розгляд ВРУ та прийнятого ВРУ 10 грудня 2015 року за № 889 (далі – Закон № 899);

член авторського колективу Науково-практичного коментаря до Закону № 889 (зокрема до розділу VI «Оплата праці, заохочення і соціальні гарантії», а також до Преамбули та розділів I, III, VII, XI).

**Балабанюк Жанна Миколаївна (за згодою),**

генеральний директор консалтингової компанії R&C Kyiv Group LLC, доктор філософії в галузі управління людськими ресурсами;

співзасновник та член ГО «Міжнародний інститут глобалістики»;

член громадської ради при НАДС (2020-2021 роки);

учасник групи «Реформа публічної адміністрації» під час роботи над проектом Закону України «Про державну службу» в рамках громадської ініціативи «Реанімаційний пакет реформ» (РПР)<sup>3</sup>, запропонованого громадським аналітичним центром «Центр політико-правових реформ»

---

<sup>1</sup> Реанімаційний пакет реформ – тепер коаліція провідних громадських організацій та експертів України, які об'єдналися, щоб просувати та імплементувати реформи (до реєстрації громадського об'єднання - ініціатива) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rpr.org.ua>.

<sup>2</sup> Наказ НАДС «Про утворення Експертно-консультативної ради з питань реформування державної служби при Національному агентстві з питань державної служби» від 17 вересня 2014 року № 145.

<sup>3</sup> Реанімаційний пакет реформ – тепер коаліція провідних громадських організацій та експертів України, які об'єдналися, щоб просувати та імплементувати реформи (до реєстрації громадського об'єднання - ініціатива) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rpr.org.ua>.

(ЦППР), і переданого в серпні 2014 року на розгляд та доопрацювання Експертно-консультативній раді при НАДС з питань реформування державної служби<sup>4</sup> (2014-2016 роки);

член Експертно-консультативної ради при НАДС з питань реформування державної служби під час доопрацювання згаданого проекту Закону (2014 -2016 роки).

#### Вихідні дані для проведення громадської експертизи

Із переліку документів, запитаних СЦГІ у НАДС для проведення громадської експертизи (додаток до листа-запиту СЦГІ від 02.11.2020 № 12/20-01), отримано 14 документів електронною поштою з супроводжувальним листом від 18.12.2020 за № 8917/19-20.pdf.

Із запитаних не надійшли документи щодо:

моніторингу (або вибіркового аналізу) розмірів і розподілу заробітної плати державних службовців державних органів, в тому числі НАДС, за період дії Закону № 899, оскільки такий моніторинг не проводився;

ринкового аналізу заробітної плати державних службовців за період дії Закону № 899, оскільки такий аналіз також не проводився;

звіту (звітів) щодо виконання проекту (проектів) з реформування оплати праці державних службовців, оскільки відповідні звіти ще не готувалися (строк подання КМУ до 01 липня 2021 року, а по деяким пунктам пізніше).

Також не надійшли запитані накази НАДС про преміювання державних службовців НАДС з моменту набрання чинності Законом № 889. Їх надання подовжено НАДС до 16 січня 2021 року, але вони так і не надійшли.

На запитання щодо розкриття методів (статистики праці, психологічних вимірювань, економіко-статистичних, ринкового аналізу, соціологічних досліджень тощо), застосованих при проведенні розробок та обґрунтуванні пропозицій, зокрема методів аналізу та оцінювання роботи державних службовців, класифікації їх роботи за професійними групами і групами оплати праці, розрахунків міжпосадових співвідношень і розмірів посадових окладів в кожній професійній групі, СЦГІ отримано ряд затверджених в установленому порядку методичних рекомендацій, що стали предметом вивчення.

Щодо запиту про чисельність державних службовців по державним органам, категоріям посад і групам оплати, в тому числі по НАДС, а також фонду їх оплати та середньомісячної зарплати, то СЦГІ отримав відповідь про те, що запитувана інформація не належить до сфери повноважень НАДС. Рекомендовано звернутися з цього питання до Міністерства фінансів України<sup>5</sup>.

На підставі аналізу отриманих документів, а також іншої публічної інформації **вносимо наступні пропозиції з зауваженнями з посилення спроможності НАДС щодо підвищення відтворюючої та стимулюючої ролі їх заробітної плати.**

<sup>4</sup> Наказ НАДС «Про утворення Експертно-консультативної ради з питань реформування державної служби при Національному агенстві з питань державної служби» від 17 вересня 2014 року № 145.

<sup>5</sup> Лист НАДС, отриманий СЦГІ по електронній пошті 18.12.2020 за № 8917/19-20.pdf.

### **Примітки:**

В тексті експертизи спочатку наводяться найбільш загальні пропозиції і зауваження (*жирним шрифтом, курсивом*). За кожним загальною пропозицією і зауваженням наводяться відповідна аргументація, а далі більш детальні зауваження і конкретизовані пропозиції.

Нумерація пропозицій і зауважень чотирьохзначна (*загальна пропозиція або зауваження – перша цифра; зауваження і пропозиції в розвиток загальної пропозиції або зауваження – через крапку друга цифра; подальше поглиблення деталізації загальної пропозиції або зауваження - через крапку третя цифра; ще подальше поглиблення – через крапку четверта цифра*).

### Загальні зауваження щодо практики, що склалася

***1. Практика оплати праці державних службовців з моменту набрання чинності Законом № 889 є прикладом непрозорого і суперечливого підходу, а у правовому відношенні є також нігілістичною.***

***1.1.*** В рішенні Рахункової палати «Про розгляд Звіту про результати аналізу використання коштів державного бюджету на оплату праці працівників органів державного управління» від 19 березня 2019 року № 6-1, тобто майже через три роки після набуття чинності Законом № 889, зазначалось, що **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.**

***1.2.*** 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<sup>6</sup>.**

***1.3.*** Практику оплати праці державних службовців, починаючи з моменту набрання чинності Законом № 889, не можна вважати в повному обсязі державною політикою.

---

<sup>6</sup> Рішення Рахункової палати від 19 березня 2019 року № 6-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rp.gov.ua>.

Відповідно до частини третьої статті 13 Закону № 889 до повноважень НАДС, як центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, віднесено передусім забезпечення формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби (пункт перший) і розробка проектів нормативно-правових актів з питань державної служби (пункт другий).

Зауважимо, що під політикою розуміється, по-перше, **сфера суспільної діяльності** (*politics*), по-друге, **напрямок діяльності або засади, на яких ця діяльність здійснюється** (*policy*)<sup>7</sup>.

З одного боку, оплата праці державних службовців є сферою діяльності ВРУ, КМУ, НАДС, всіх державних органів, профспілок та інших зацікавлених осіб. Начебто практику, яку маємо, можна називати політикою (*politics*), але з іншого боку, недотримання засад, на яких ця діяльність мала б здійснюватися, не дозволяє її вважати політикою (*policy*). **Тому буде правильно називати її не політикою, а практикою.**

**1.3.1.** В главі VII Кодексу законів про працю України (*далі - КЗпПУ*) і в Законі № 889, на момент набрання ним чинності, визначені **засади, на яких мала б здійснюватися політика оплати праці державних службовців. Але ці засади фактично знехтувані.**

Перш за все, **не стали вихідним практичним керівництвом для побудови системи оплати державних службовців** вимоги частини другою статті 94 КЗпПУ щодо залежності розміру заробітної плати працівника від складності та умов виконуваної роботи, професійно-ділових якостей працівника, результатів його праці та господарської діяльності підприємства, установи, організації і максимальним розміром не обмежується.

Зазначені вимоги частини другою статті 94 КЗпПУ **були повністю проігноровані (крім припису, що заробітна плата максимальним розміром не обмежується).**

Безперечно, що відповідна норма КЗпПУ потребує уточнення. Слово «господарської» слід вилучити, з огляду на те, що установи і організації можуть не здійснювати ніякої господарської діяльності.

Термінологічне сполучення «складність та умови виконуваної роботи» застаріло і неповною мірою відповідає практиці трудових відносин в ринкових умовах. Його доцільно замінити на термін «цінність роботи», що відповідає ринковим умовам і застосовується в сучасній дисципліні - менеджменті людських ресурсів<sup>8</sup>.

В світі напрацьовані і застосовуються при побудові схем посадових окладів **методи оцінювання роботи за факторно-бальними схемами**<sup>9</sup>. До речі, факторно-бальна схема оцінювання роботи не є новиною для наших умов.

<sup>7</sup> Політика [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki>.

<sup>8</sup> Определение ценности выполняемой работы и относительных показателей. - В кн.: Армстронг Майкл, Стивен Тина. Оплата праці: Практичний посібник з побудови оптимальної системи оплати праці та винагороди персоналу / Пер. з англ. За наук. ред. Т.В. Герасимової. – Дніпропетровськ: Баланс Бізнес Букс, 2007. - СС. 94 - 164.

<sup>9</sup> Разработка и применение факторно-балльной схемы должностных обязанностей. – Там саме. - СС. 112 – 135.

В колишньому Союзі вона використовувалася для обґрунтування схем посадових окладів. Правда відповідна робота здійснювалася кулуарно і не виходила за рамки відповідних наукових і нормативно-дослідницьких установ.

В ринкових умовах поряд з факторно-бальними схемами оцінювання роботи широко застосовується **аналіз ринкових ставок**. Для проведення аналізу використовуються опубліковані національні дослідження, місцеві опубліковані дослідження, секторальні / галузеві та спеціальні дослідження, об'яви про вакансії, дані рекрутингових агентств, бази даних консультантів з управління персоналом тощо. Ринкова інформація представляється в формі таблиць або в графічній формі і має відображати математичні параметри проведеного дослідження (нижній кuartиль, медіану, верхній кuartиль). На цій основі приймаються рішення щодо бажаної політики оплати праці<sup>10</sup>.

На жаль, **в офіційній практиці оплати праці державних службовців ні факторно-бальні схеми оцінювання роботи, ні аналіз ринкових ставок для обґрунтування розмірів посадових окладів і загальних розмірів заробітної плати не знайшли застосування.**

Зауважимо, що на неофіційному рівні механізм аналізу ринкових ставок завжди застосовувався, діяв і діє. В сфері державної служби (переважно на вищих щаблях службової драбини) в якості бази для порівнянь звичайно використовуються розміри винагороди вже отримувані кандидатами на державну службу при попередній роботі за рубежом або в грантових організаціях в Україні. В якості орієнтирів для порівнянь виступають також винагороди членів наглядових рад крупних державних корпорацій і банків. Наскільки такі порівняння є коректними залишається під великим запитанням до тих пір, поки на офіційному рівні не буде запроваджена більш-менш справедлива і прозора процедура аналізу ринкових ставок.

**1.3.2. При побудові схем посадових окладів державних службовців був використаний спрощений до примітивізму підхід з використанням лише двох характеристик: назви посади (без аналізу посадових обов'язків) і юрисдикції державного органу.**

Відповідно був повністю проігнорований принцип-рекомендація 5 експертів Програми SIGMA щодо **базування системи винагороди публічних службовців на класифікації роботи (job)**<sup>11</sup>.

**1.3.3. При проведенні класифікації посад державної служби для цілей оплати праці не застосовувалася добре відома в світі методологія Міжнародної стандартної класифікації занять 2008 року (International Standard Classification of Occupations: ISCO-08)**<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Анализ рыночных ставок. – Там саме. – СС. 165 – 181.

<sup>11</sup> The Principles of Public Administration / SIGMA, 2014. – С. 51 (Principle 5 of Chapter 3 «Public service and Human Resource Management») [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm](http://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm).

<sup>12</sup> International Standard Classification of Occupations: ISCO-08 / International Labor Office. – Geneva: ILO, 2012. – 433 p.

Принципове значення має те, що саме робота, тобто посадові завдання і обов'язки, а не назви посад мають бути об'єктами класифікації та оцінювання при побудові схем посадових окладів державних службовців.

**1.3.4. Не виконується досить чітка і зрозуміла вимога частини другої статті 96 КЗпПУ щодо формування тарифної системи оплати праці з двох складових: схем посадових окладів і професійних стандартів.**

**Фактично маємо лише одну складову системи оплати праці – схеми посадових окладів. Тому система оплати державних службовців, як така, фактично відсутня.**

З моменту набрання чинності Законом № 889 розроблено лише три професійні стандарти. За нашою експертною оцінкою для повного задоволення потреби державної служби в професійних стандартах потрібно розробити не менш 65 стандартів.

В результаті фактичної відсутності професійних стандартів виникають два закономірні питання. За яку роботу, визначену нормативним документом, державним службовцям виплачується зарплата? Чи відповідає виконувана робота, за яку виплачується заробітна плата, назві посади?

**1.3.5. Залишається невикористаною для цілей оплати праці державних службовців, зокрема для розроблення професійних стандартів, напрацьована і широко апробована у світі методологія визначення характеристик професійної компетентності, що забезпечують найкраще виконання певної роботи<sup>13</sup>.**

На сьогодні склалася практика визначення характеристик професійної компетентності на суб'єктивній основі, причому переважно для категорії «А», без перевірки валідності відповідних характеристик (тобто їх впливу на найкраще виконання роботи) .

**1.3.6. Творець адміністративної школи в менеджменті Анрі Файоль порівнював державу з підприємством, що надає послуги суспільству. Але розміри заробітної плати державних службовців ніяк не залежать від показників діяльності держави і показників діяльності державних органів, пов'язаною з наданням державою послуг суспільству. За змістом частини другої статі 94 КЗпПУ саме така залежність мала б бути встановлена.**

**1.3.7. При формуванні політики оплати праці державних службовців не враховується продуктивність зайнятості в сфері державної служби.**

Зайнятість населення України має бути повною і продуктивною, зокрема це має торкатися державних службовців також. Ця вимога впливає із змісту ратифікованої Україною Конвенції Міжнародної організації праці (далі - МОП) 1964 року № 122 про політику в галузі зайнятості.

Державна політика зайнятості має на меті забезпечувати, щоб:

а) була робота для всіх, хто готовий стати до роботи і шукає роботу;

---

<sup>13</sup> Лайл М. Спенсер-мл. и Сайн М. Спенсер. Компетенции на работе. Пер. с англ. М: НИРО, 2005. - 384 с.

б) така робота була якомога продуктивнішою;

в) була свобода вибору зайнятості і найширші можливості для кожного працівника здобути підготовку та використовувати свої навички і здібності для виконання роботи, до якої він придатний, незалежно від раси, кольору шкіри, статі, релігії, політичних поглядів, іноземного чи соціального походження (частина друга статті 1 цієї Конвенції).

Ця політика має враховувати належним чином стадію і рівень економічного розвитку та **взаємний зв'язок між цілями в галузі зайнятості й іншими економічними та соціальними цілями** і здійснюватися за допомогою методів, що відповідають національним умовам та практиці (частина третя статті 1 цієї Конвенції).

Зауважимо, що ратифікована Україною Конвенція МОП 1964 року № 122 про політику в галузі зайнятості є міжнародним договором, в якому Україна взяла участь. Згідно з статтею 8-1 КЗпПУ, якщо міжнародним договором, в якому бере Україна, встановлені інші правила, ніж ті, що їх містить законодавство про працю, то застосовуються правила міжнародного договору.

Зайнятість державних службовців є одним із ключових і визначальних сегментів зайнятості населення України. Продуктивність в цьому сегменті зайнятості має дуже важливе значення для забезпечення повної і продуктивної зайнятості населення. Вплив на повну і продуктивну зайнятість всього населення України мав би здійснюватися через підготовку пропозицій до формування державної політики в соціальній та економічній сферах.

Сегмент зайнятості державних службовців входить в інший, більш широкий сегмент зайнятості населення – сегмент зайнятості осіб, уповноважених на виконання завдань і функцій держави.

Рішення по пропозиціям щодо формування державної політики на загальнодержавному рівні приймають політичні діячі (народні депутати України, глава держави, міністри, їх заступники). В цілому від продуктивної зайнятості осіб, уповноважених на виконання функцій держави, значною мірою залежать продуктивна і повна зайнятість населення України і, як наслідок, добробут кожної людини.

Зайнятість державних службовців є одним із ключових і визначальних сегментів зайнятості населення України. Продуктивність в цьому сегменті зайнятості має дуже важливе значення для забезпечення повної і продуктивної зайнятості населення. Вплив на повну і продуктивну зайнятість всього населення України мав би здійснюватися через підготовку пропозицій до формування державної політики в соціальній та економічній сферах.

Сегмент зайнятості державних службовців входить в інший, більш широкий сегмент зайнятості населення – сегмент зайнятості осіб, уповноважених на виконання завдань і функцій держави.

Рішення по пропозиціям щодо формування державної політики на загальнодержавному рівні приймають політичні діячі (народні депутати України, глава держави, міністри, їх заступники). В цілому від продуктивної зайнятості осіб, уповноважених на виконання функцій держави, значною мірою



залежать продуктивна і повна зайнятість населення України і, як наслідок, добробут кожної людини.

#### **1.4. Певні засади державної політики з оплати праці державних службовців були встановлені Законом № 889.**

До них зокрема відносяться.

**1.4.1.** Передусім принцип доброчесності, що визначений як спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень (пункт п'ятий частини першої статті 4 Закону № 889). До цього слід додати рекомендацію-принцип 7 Принципів публічного адміністрування, підготовлених експертами Програми SIGMA щодо вимірювання ступеню просування доброчесності на публічній службі<sup>14</sup>.

**Разом з цим в області оплати праці державних службовців доброчесність залишається скоріше красивим гаслом, ніж керівництвом до практичних дій.**

Публічні інтереси в законодавстві не визначенні і існують в реальному державному житті як деяка примара. Показники їх реалізації не встановлені. **Ступень просування доброчесності на державній службі не вимірюється і не використовується для стимулювання праці державних службовців.**

**1.4.2.** Згідно з частиною першою статті 50 Закону № 889 держава забезпечує достатній рівень оплати праці державних службовців для професійного виконання посадових обов'язків, заохочує їх до результативної, доброчесної та ініціативної роботи.

Як показує реалізація цієї норми Закону № 889, вона була сприйнята особами, уповноваженими на прийняття рішень в області оплати праці державних службовців, переважно як можливість підвищення розмірів заробітної плати, в перше чергу, державних службовців категорії «А» в незалежності від показників діяльності державних органів і діяльності держави в цілому, які не були визначені.

Відповідно до пункту 1-1 постанови КМУ від 06 квітня 2016 року № 292 державним службовцям, які займають посади категорії «А» і призначаються КМУ, установлювалася премія за результатами оцінювання службової діяльності та місячна або квартална премія у розмірі до 100 відсотків посадового окладу. Розмір небачений до цього в бюджетній сфері.

Поряд з цим згідно з пунктом 14 розділу XI Закону № 899 вводилися додаткові стимулюючі виплати. Закон не визначив за що встановлюються ці надбавки та їх розмір, по суті делегувавши ці занадто широкі дискретні повноваження КМУ.

---

<sup>14</sup> The Principles of Public Administration / SIGMA, 2014. – С. 54 (Principle 7 of Chapter 3 «Public service and Human Resource Management») [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm](http://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm).

Постановою КМУ від 06.04.2016 року № 289 було затверджено Положення про застосування стимулюючих виплат державним службовцям, яким встановлено надбавки за інтенсивність праці і виконання особливо важливої роботи. Максимальний їх розмір не було обмежено. Встановлений лише **нижчий гарантований поріг** надбавок для Державного секретаря КМУ та його заступників, державних секретарів міністерств, а саме за інтенсивність праці – не менше 50 відсотків посадового окладу, за виконання особливо важливої роботи – не також не менш 50 відсотків посадового окладу.

**1.4.3. З моменту набрання чинності Законом № 889, розміри заробітної плати державних службовців почали залежати:**

а) **в меншій мірі від основної зарплати**, тобто від розмірів посадових окладів, до того суб'єктивно встановлених КМУ без будь-яких належних обґрунтувань в залежності лише від назв посад та юрисдикції державних органів;

б) **в більшій мірі від додаткової зарплати**, тобто від також суб'єктивно встановлених КМУ розмірів премій, причому небачених до цього в бюджетній сфері, а також виплати надбавок, в тому числі додаткових стимулюючих у межах економії фонду оплати праці, і доплат, розміри яких, як і премій, майже ніяк не залежать від загальних результатів діяльності державних органів і держави в цілому.

Так, за результатами аудиту, проведеного Рахунковою палатою (далі - РП) в МЗС і затвердженого рішення палати від 13.10.2020 № 27-2, посадовий оклад в структурі витрат на оплату працівників склав в 2018 році – 27,5 відсотків і в 2019 році – 29, 5 відсотків<sup>15</sup>.

Наприклад, в НАДС за даними звіту РП за 2019 рік частка додаткових стимулюючих видів заробітної плати (премій, надбавок, матеріальні допоміг тощо) була більшою, ніж разом оклад, ранг, вислуга років майже в два разі. Спостерігалася певна диспропорція в оплаті керівного складу та іншого персоналу НАДС. При середній кількості керівного складу в 25 відсотків на його долю приходилося 46,9 відсотків у 2017 році і 41,1 відсоток фонду заробітної плати цього державного органу<sup>16</sup>.

Така практика практично знівелювала стимулюючу роль заробітної плати на вищих щаблях службової драбини, тому що втратився зв'язок між розміром заробітної плати, з одного боку, і результатами службової діяльності високо посадовців та результатами діяльності керованих ними державних органів, з іншого.

Показовими в цьому відношенні є пояснення колишньої экс-очільниці Національного агентства запобігання корупції (далі - НАЗК) пані Корчак, яка в одному із своїх інтерв'ю пояснювала кореспонденту телебачення, як при окладі приблизно в 35 тис. грн., розмір її заробітної плати складає біля 100 тис. грн.

---

<sup>15</sup> Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству закордонних справ України на керівництво та управління у сфері державної політики щодо зовнішніх відносин / Рахункова палата [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rp.gov.ua>.

<sup>16</sup> Звіт за 2019 рік / Рахункова палата [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rp.gov.ua>.

Пані Корчак тоді застосувала слово «набігає». По суті, вона кваліфікувала існуючу модель оплати високопосадовців, як таку, за якою заробітну плату виплачують не за виконану роботу, а в якийсь дивний спосіб, незрозумілий для пересічного працівника, **заробітна плата набігає із «засіків Вітчизни»**.

**1.4.4. Склалася практика подвійних стандартів щодо оплати праці державних службовців на вищих і нижчих щаблях службової драбини: відносно дорогої (за українськими мірками) робочої сили на вищих щаблях і відносно дешевої – на нижчих.**

Дія частини восьмої пункту 14 розділу XI Закону № 889 щодо встановлення додаткових стимулюючих виплат на два роки (тобто до 01.05.2018) була подовжена Законом України «Про державний бюджет на 2018 рік» від 07.12.2017 року № 2246-VIII до кінця поточного року (до 31.12.2018 року), потім Законом України «Про державний бюджет на 2019 рік» від 23.11.2018 № 2629-VIII ще на рік (до 31.12.2019 року) і нарешті Законом України «Про перезавантаження влади» від 19.09.2019 № 117-IX ще на два роки (до 31.12.2021 року).

При цьому фактичний дефіцит Державного бюджету склав в 2016 році – 70,13 млрд. грн., в 2017 році – 47,85 млрд. грн., в 2018 році – 59,25 млрд. грн., в 2019 році – 78,05 млрд. грн., в 2020 році – 217,09 млрд. грн.<sup>17</sup>. Державний борг по відношенню до Валового внутрішнього продукту (далі -ВВП) склав в 2016 році – 81,0 відсоток, в 2017 році – 71,8 відсотка, в 2018 році – 60,9 відсотка, в 2019 році – 50,3 відсотка<sup>18</sup>. Незважаючи на зазначене, складається враження, що коли йдеться про оплату праці на вищих щаблях службової драбини, то «засіки Вітчизни» стають начебто бездонними.

Паралельно з цим постановами КМУ від 21.12.2016 № 1801-VIII, від 07.12.2017 № 2246-VIII та 23.11.2018 № 2629-VIII встановлювалося, що **норми щодо мінімального розміру посадового окладу застосовуються з урахуванням наявних фінансових ресурсів Державного і місцевого бюджетів.** Тобто, коли йдеться про мінімальну заробітну плату, то звертається увага все ж таки на те, що «засіки Вітчизни» не є бездонними.

**1.4.5. В цілому в практиці оплати праці державних службовців не враховується та обставина, що державний бюджет, як джерело фінансування оплати їх праці, наповнюється за рахунок платників податків, які є особами, зацікавленими в прозорому, економному, розумному та ефективному використанні їх коштів.**

Кошти, які надходять до державного бюджету в рамках програм допомоги Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ, слід розглядати як тимчасові, морально

<sup>17</sup> Державний бюджет України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://index.minfin.com.ua/finance/budget/gov>.

<sup>18</sup> Державний і гарантований державою борг України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://index.minfin.com.ua/finance/debtgov>.

виправдані лише на період подолання кризових явищ в економіці України та виходу її на траєкторію стійкого розвитку.

На жаль, склалась порочна практика, коли **кошти платників податків витрачалися і витрачаються на заходи з питань системи оплати праці державних службовців непрозоро, без визначення очікуваних соціально-економічних наслідків і належних фінансово-економічних обґрунтувань.**

Зауважимо, що відповідно до пункту другого частини першої статті 91 Закону України «Про регламент Верховної Ради України» від 10 січня 2010 року № 1861-VI пояснювальна записка до законопроекту має містити зокрема **обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його прийняття.** У разі внесення законопроекту, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету (надходжень бюджету та/або витрат бюджету), суб'єкт права законодавчої ініціативи зобов'язаний додати **фінансово-економічне обґрунтування** (включаючи відповідні розрахунки). Якщо такі зміни показників бюджету передбачають зменшення надходжень бюджету та/або збільшення витрат бюджету, до законопроекту подаються пропозиції змін до законодавчих актів щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету. Законопроект не має містити положень, прийняття яких призведе до збільшення державного боргу і державних гарантій (частина третя статті 91 Закону України «Про регламент Верховної Ради України» від 10 січня 2010 року № 1861-VI).

Разом з цим **Закон № 889 приймався ВРУ в 2015 році без визначення очікуваних соціально-економічних наслідків та фінансово-економічних обґрунтувань.**

Зокрема у зауваженнях Мінфіну до проекту Закону України «Про державну службу» від 16.10.2014 року № 31-08040-05-6/26520 зазначалось, що **реалізація окремих статей потребуватиме додаткових коштів з Державного бюджету України.** Однак всупереч статті 27 Бюджетного кодексу України відповідних розрахунків, обґрунтувань та пропозицій щодо джерел покриття додаткових витрат до проекту не надано, а в пояснювальній записці зазначено, що **реалізація здійснюватиметься у межах бюджетних асигнувань, передбачених для його реалізації.** Законопроект тоді не був підтриманий Мінфіном зокрема з тієї причини, що його **реалізація потребувала додаткових видатків, обсяг яких головним розробником не був визначений.**

І все ж, незважаючи на позицію Мінфіна, **корпоративний інтерес державних службовців у підвищенні розмірів заробітної плати виявився вище за публічні інтереси суспільства.**

У звіті Рахункової палати (*далі - РП*) про результати аналізу використання коштів державного бюджету на оплату праці працівників органів державного управління, затвердженого рішенням РП від 19.03. 2019 № 6-1, зазначалося, що 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<sup>19</sup>.

Внаслідок неврахування соціально-економічних наслідків запровадження Закону № 889 і відсутності відповідних фінансових обґрунтувань в процесі його реалізації систематично виникав брак бюджетних коштів. З цієї причини в Закон № 889 вносилися щорічно зміни щодо застосування норм абзаців другого-п'ятого пункту 14 розділу XI Закону № 889 у порядку і розмірах, встановлених КМУ з урахуванням наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів.

Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» від 19 вересня 2019 року № 117-XI **без визначення очікуваних соціально-економічних наслідків і фінансово-економічних обґрунтувань внесені зміни до статті 51 Закону № 889**, що:

а) змінили рівні юрисдикції державних органів (частина перша цієї статті), від яких залежить встановлення розмірів посадових окладів;

б) виключили норму частини 3 статті 51 Закону № 889 про те, що мінімальний розмір посадового окладу найвищої у службовій ієрархії посади становить не більше семи мінімальних розмірів посадового окладу нижчої у службовій ієрархії посади;

г) встановили, що мінімальний розмір посадового окладу не може бути менше **двох розмірів прожиткових мінімумів для працездатних осіб**, встановленого законом (частина третя цієї статті). Раніше було «менш двох прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року». За практикою, що склалася, на протязі року прожитковий мінімум підвищується двічі<sup>20</sup>.

Очевидно, це все впливає на розмір коштів платників податків, що мали спрямовуватися з державного і місцевих бюджетів на оплату державних службовців.

Разом з цим у Пояснювальній записки до проекту цього Закону зазначено, що прийняття цього проекту Закону **не потребує додаткових витрат коштів з Державного бюджету України, що не відповідає дійсності**. За висновком Мінфіна до даного законопроекту його реалізація не вплине на дохідну або видаткову частини державного та місцевих бюджетів.

**Маємо черговий приклад, коли корпоративний інтерес державних службовців виявився вищим за публічні інтереси суспільства.**

Головне науково-експертне управління у своєму висновку щодо цього проекту Закону не звернуло увагу на відсутність в пояснювальній записці фінансово-економічних обґрунтувань. Юридичне управління, до якого законопроект надійшов в 9-30 в день його розгляду в другому читанні на сесійному засіданні ВРУ, в своєму висновку до нього встигло лише звернути увагу на невідповідність законопроекту вимогам частини третьої статті 27

<sup>19</sup>Звіт про результати аналізу використання коштів державного бюджету на оплату праці працівників органів державного управління, затверджено рішенням Рахункової палати від 19.03. 2019 № 6-1. – С. 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/6-1\\_2019/Zvit\\_6-1\\_2019.pdf](https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/6-1_2019/Zvit_6-1_2019.pdf).

<sup>20</sup> За практикою, що склалася прожитковий мінімум на протязі року підвищується двічі.

Бюджетного кодексу України, згідно з якою закони або їх окремі положення, що впливають на показники державного бюджету, у разі їх прийняття після 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим. Але юридичне управління звернуло увагу лише на те, що розміри посадових окладів та інших складових оплати праці працівників державних органів, в порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, не були предметом обговорення та наукової експертизи при підготовці законопроекту до першого читання, не були прийняті за основу та не відносяться до предмету регулювання цього Закону. Включення цієї норми до законопроекту є грубим порушенням вимоги статті 116 Регламенту Верховної Ради України.

КМУ розпорядженням від 27 травня 2020 року № 622-р схвалив Концепцію реформування системи оплати державних службовців та затвердив план заходів з її реалізації. Серед принципів системи оплати – її прозорість, під якою розуміється зрозумілість і відкритість для платників податків заробітної плати державних службовців та її складових.

Разом з цим очікувані результати реалізації реформ торкаються загальних питань системи оплати праці державних службовців, **не містять зрозумілих, а тим більш вимірюваних соціально-економічних наслідків її реформування.**

Причому в Концепції зазначається, що реформування системи оплати праці державних службовців здійснюватиметься в межах та за рахунок коштів державного бюджету. І це зважаючи на наміри реформаторів підвищить заробітну плату до конкурентоспроможного рівня.

Виникає закономірні питання за рахунок чого і наскільки це реалістично? Які-небудь пояснення з цього приводу в Концепції відсутні.

Зауважимо, що забезпечення конкурентоспроможного рівня заробітної плати не може розглядатися в якості самодостатньої цілі реформування. Для платників податків важливі соціально-економічні наслідки реформи, які торкаються їх інтересів. Такі наслідки в згаданій Концепції або в плані затверджених заходів до неї не визначені.

**1.4.6. За даними Рахункової палати (2019 рік) досягненню 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.**

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)<sup>21</sup>.**

---

<sup>21</sup> Про розгляд звіту про результати використання коштів державного бюджету на оплату праці працівників органів державного управління / Рішення Рахункової палати від 19 березня 2019 року № 6-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rp.gov.ua>.

**1.4.7.** За даними Рахункової палати 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 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 вагомої ланки посад державної служби<sup>22</sup>.

**1.4.8.** За даними Рахункової палати 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<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Там саме.

<sup>23</sup> Про розгляд звіту про результати використання коштів державного бюджету на оплату праці працівників органів державного управління / Рішення Рахункової палати від 19 березня 2019 року № 6-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rp.gov.ua>.

***1.4. Існуюча практика оплати державних службовців неофіційно формує на вищих сходах службової драбини корпоративний інтерес у відносно дорогій робочій силі в незалежності від результатів діяльності державних органів і держави в цілому, що вступає в конфлікт з публічними інтересами.***

Принаймні, відсутні будь-які дані про ефективність запровадження КМУ відповідно до абзацу восьмого пункту 14 розділу XI Закону № 889 додаткових стимулюючих виплат державним службовцям, що вводилися строком на два роки.

Чим тоді як не корпоративним інтересом можна пояснити те, що дія стимулюючих виплат неодноразово продовжувалася, і вони замість двох років будуть діяти, як мінімум, до кінця поточного року.

***2. Вважаємо, що ключовим завданням НАДС має стати системний, комплексний та об'єктивний підхід до вироблення пропозицій та прийняття рішень щодо забезпечення формування і реалізації державної політики оплати праці державних службовців з дотриманням при цьому принципів загальносуспільної моралі, верховенства права і законності.***

***2.1.*** Система (*грец. systema*) – цілісність взаємопов'язаних елементів з міцними і впорядкованими елементами. Системний підхід – це спосіб наукового пізнання та практичної діяльності, що вимагає розгляду частин у нерозривній єдності з цілим<sup>24</sup>.

Передусім **системний підхід** вимагає юридичної визначеності характеристик, від яких залежить розмір заробітної плати державного службовця. Згідно з частиною другою статті 94 Кодекса законів про працю України (*далі - КЗпПУ*) розмір заробітної плати залежить від складності та умов виконуваної роботи, професійно-ділових якостей працівника, результатів його праці та господарської діяльності підприємства і максимальним розміром не обмежується.

Відповідно до частини третьої статті 5 Закону № 889 дія норм законодавства про працю поширюється на державних службовців у частині відносин, не врегульованих цим Законом. Зокрема дія норми частини другої статті 94 КЗпПУ поширюється на державних службовців, з огляду на те, що питання залежності розміру зарплати державного службовця Законом № 889 не врегульоване. Разом з цим також безперечно, що положення частини другої статті 94 КЗпПУ потребують уточнення з врахуванням особливостей державної служби і умов ринкової економіки. Таке уточнення в Законі № 889 не було законодавцем зроблено. Але це зовсім не означає, що при прийнятті підзаконних актів з питань оплати праці державних службовців можна було повністю відкидати вимоги частини другої статті 94 КЗпПУ.

---

<sup>24</sup> Системний підхід. – В кн.: Соціологічна енциклопедія. – К.: «Академвидав», 2008. – СС. 329-330; 331.



Зауважимо, що юридична визначеність є невід'ємною ознакою конституційного принципу верховенства права<sup>25</sup>. У випадку реалізації Закону № 889 вимога юридичної визначеності не була дотримана і відповідно при прийнятті підзаконних актів з питань оплати праці державних службовців був порушений конституційний принцип верховенства права.

Несистемний підхід до оплати праці державних службовців проявився також в ігноруванні в підзаконних актах вимоги статті 96 КЗпПУ, згідно з якою системи оплати праці формуються на оцінках складності виконуваних робіт і кваліфікації працівників. В сфері державної служби за змістом частини другої цієї статті і пункту п'ятому частини другої статті 13 Закону № 889 посадових окладів **необхідною складовою системи оплати праці**, поряд з схемами посадових окладів, **мають бути професійні стандарти**.

На момент проведення даної громадської експертизи **професійні стандарти практично відсутні** (при орієнтовній потребі за нашою експертною оцінкою в 65 стандартів в наявності лише три).

**2.2. Комплексний підхід** передбачає проведення **міждисциплінарного наукового дослідження** та використання його результатів при обґрунтуванні рішень та пропозицій з питань оплати державних службовців. Зауважимо, що комплексне (*лат. complexus*) дослідження – це міждисциплінарне вивчення на основі загальної програми сукупності причин, що зумовлює певне явище<sup>26</sup>.

Проблеми оплати праці державних службовців надзвичайно складні і при цьому пов'язані не тільки з престижем державної служби, а також з відповідальністю держави перед людиною, довірою людей до влади та її легітимністю. Тому при формуванні та реалізації політики оплати праці державних службовців потрібне добре розуміння, глибоке знання і грамотне застосування положень таких дисциплін, як **конституційне, адміністративне і трудове право, аналіз політики, статистика праці, економіка праці, стратегічний менеджмент, менеджмент людських ресурсів, менеджмент продуктивності, психологія і соціологія** тощо.

**2.2.1.** Передусім надзвичайно важливо добре розуміння і засвоєння **принципів верховенства права і законності**. Розуміння і засвоєння того, що юридична визначеність є невід'ємною складовою принципу верховенства права. Що дії, осіб уповноважених на виконання функцій держави, пов'язані Конституцією і законами України. Також потрібне добре розуміння співвідношення між трудовим правом і правом державної служби, як між цілим і особливим. Необхідно засвоїти те, що в сфері трудових відносин міжнародні договори і угоди, в яких бере участь Україна, мають пріоритетне значення по відношенню до національного законодавства і повинні виконуватися.

<sup>25</sup> Конституційний Суд України у своїх рішеннях неодноразово наголошував, що елементами верховенства права є принципи правової визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування в правозастосовній практиці (рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010, від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010).

<sup>26</sup> Комплексне дослідження. – В кн.: Соціологічна енциклопедія. – К.: «Академвидав», 2008. – С. 176.

2.2.2. В процесі аналізу політики оплати праці державних службовців і підготовці пропозицій щодо її формуванню, а також при її **реалізації мають виконуватися в повному обсязі всі, без виключення етапи циклу політики**, включаючи ідентифікацію проблем і питань політики, усвідомлення (формулювання) проблем політики, порівняльний аналіз її альтернатив, оцінювання та моніторинг політики<sup>27</sup>.

2.2.3. В статистиці праці саме **робота**, а не назва посади є **об'єктом класифікації**.

2.2.4. При проведенні професійної класифікації посад державної служби має бути застосована методологія **Міжнародної стандартної класифікації занять 2008 року** (*International Standard Classification of Occupations: ISCO-08*)<sup>28</sup>.

Відповідно до ISCO-08 заняття, в тому числі професійні, класифікуються в залежності від рівня уміння та спеціалізації, необхідних для компетентного виконання встановлених завдань та обов'язків. Рівень уміння в сфері державної служби кореспондується з кваліфікацією працівника, а спеціалізація - зі необхідними знаннями і послугами, що надаються державними органами державі, суспільству, певним верствам населення, фізичним і юридичним особам, громадянам<sup>29</sup>.

2.2.5. При формуванні і реалізації політики оплати праці державних службовців має використовуватися **практика менеджменту людських ресурсів**.

Так, принцип другий розділу 3 «Публічна служба і менеджмент людських ресурсів» документа-рекомендації «Принципи публічного адміністрування», підготовленого експертами SIGMA, зокрема вимагає встановлення і застосування на практиці **інституційної основи для забезпечення послідовної та ефективної практики менеджменту людських ресурсів у всій публічній службі**. Ключовою вимогою розділу 3 документу-рекомендації «Принципи публічного адміністрування», підготовленого експертами SIGMA, є **забезпечення належними організаційними стандартами і практиками менеджменту людських ресурсів**<sup>30</sup>.

Менеджмент людських ресурсів (*Human Resource Management*) – це стратегічний, інтегрований та узгоджений підхід до зайнятості, розвитку та

<sup>27</sup> Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2014. – СС. 51-83.

<sup>28</sup> International Standard Classification of Occupations: ISCO-08 / International Labor Office. – Geneva: ILO, 2012. - 433 p.

<sup>29</sup> Там саме, РР. 11-15.

<sup>30</sup> The Principles of Public Administration / SIGMA, 2014. – P. 43 (Principle 7 of Chapter 3 «Public service and Human Resource Management») [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm](http://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm).

благополуччя осіб, які працюють в організації<sup>31</sup>. Окремий розділ менеджменту людських ресурсів – менеджмент винагороди (*Reward Management*)<sup>32</sup>.

**За логікою менеджменту людських ресурсів головним активом державної служби має стати професійно компетентний державний службовець, вмотивований на продуктивне виконання закріплених завдань та обов'язків задля досягнення стратегічних цілей державного органу і держави в цілому.**

Відповідно постає проблема визначення стратегічних цілей держави і державного органу та встановлення залежності розмірів заробітної плати державного службовця від показників загальних результатів відповідної діяльності.

**2.2.6.** Також постає проблема використання методологічного інструментарію індустріальної / організаційної психології щодо обґрунтованого визначення професійних компетенцій, важливих для забезпечення найбільш продуктивного виконання роботи<sup>33</sup>, з закріпленням в професійних стандартах вимог до виконуваних завдань і обов'язків, кваліфікації, спеціалізації та професійної компетентності державного службовця, а також до показників його продуктивності.

**2.2.7.** Однією із ключових категорій менеджменту винагороди є **цінність роботи**, тобто цінність завдань та обов'язків виконаних або виконуваних однією особою.

Оцінювання роботи має здійснюватися з врахуванням не лише складності та умов її виконання, а головне з врахуванням впливу роботи на загальні результати діяльності державного органу і держави в цілому. В менеджменті винагороди використовуються методи об'єктивного оцінювання роботи за факторно-бальними схемами, а також на основі аналізу ринкових розмірів заробітної плати<sup>34</sup>.

**Принципове значення має те, що саме робота, тобто посадові завдання і обов'язки, а не назви посад мають бути об'єктами класифікації та оцінювання при побудові схем посадових окладів державних службовців.**

**Відповідно постає проблема використання інструментарію статистики праці та менеджменту винагороди для класифікації та оцінювання роботи державних службовців.**

---

<sup>31</sup> Armstrong's handbook of human resource management practice / Michael Armstrong. – 13<sup>th</sup> Edition. – London: Kogan Page Limited, 2014. – P. 5.

<sup>32</sup> Армстронг Майкл, Стівен Тіна. Оплата праці: Практичний посібник з побудови оптимальної системи оплати праці та винагороди персоналу / Пер. з англ. За наук. ред. Т.В. Герасимової. – Дніпропетровськ: Баланс Бізнес Букс, 2007. – 512 с.

<sup>33</sup> Лайл М. Спенсер-мл. и Сайн М. Спенсер. Компетенции на работе. Пер. с англ. М: НРРО, 2005. – 384 с.

<sup>34</sup> Определение ценности выполняемой работы и относительных показателей. – В кн.: Армстронг Майкл, Стівен Тіна. Оплата праці: Практичний посібник з побудови оптимальної системи оплати праці та винагороди персоналу / Пер. з англ. За наук. ред. Т.В. Герасимової. – Дніпропетровськ: Баланс Бізнес Букс, 2007. – СС. 91-188.

**2.2.8.** В менеджменті винагороди ключовим аспектом відносин з працівниками вважається **позитивний психологічний контракт**, що відображає систему співпадаючих уявлень працівника і роботодавця щодо гідної праці і достатньої та справедливої заробітної плати. Відповідно виникає проблема при розробленні та запровадженні системи оплати державних службовців орієнтуватися на досягнення в сфері державної служби позитивного психологічного контракту.

**2.2.9.** Для формування системи оплати державних службовців, зорієнтованої на досягнення стратегічних цілей демократичної правової соціальної держави, принципове методологічне значення мають два основоположні поняття і позначаючи їх терміни, - **«публічне адміністрування»** і **«демократичне врядування»**, що використовуються для єдиного розуміння відповідної тематики в рамках Організації Об'єднаних Націй (далі - ОООН)<sup>35</sup>.

У спадок від Радянського Союзу нам досталося державне управління, що фінансується з державного бюджету, але яке за тридцять років незалежності в умовах розбудови ринкової економіки все ніяк не налаштується на результативне керівництво і узгоджене та ефективне врядування діяльністю виконавчих органів та на взаємодію держави з громадянським суспільством і приватним сектором. Заважає відсутність належних стратегій і політик економічного та соціального розвитку, відповідних правових норм і процедур, організаційних структур, брак професійно компетентних і вмотивованих осіб, уповноважених на виконання функцій держави, тощо.

**2.2.9.1.** В сучасних умовах **необхідно брати за взірець публічне адміністрування**, що на міжнародному рівні розуміється, по-перше, як **сукупний механізм, складовими якого мають стати належні стратегії і політики економічного та соціального розвитку, відповідні правові норми і процедури, організаційні структури, професійно компетентні і вмотивовані особи, уповноважені на виконання функцій держави, тощо.**

Відповідно для забезпечення орієнтації системи оплати праці на досягнення стратегічних цілей демократичної правової соціальної держави виникає проблема створення відсутніх в сукупному механізмі публічного адміністрування складових, передусім таких, як належні стратегії і політики економічного та соціального розвитку.

В цьому відношенні для України дороговказом може служити практика США щодо реалізації **Акту про продуктивність і результати держави (Government Performance and Results Act - GPRA)**.

Згідно з GPRA на загальнодержавному рівні в Україні виникає **проблема визначення актуальних політичних областей діяльності держави і відповідних пріоритетних цілей, а також розроблення плану**

---

<sup>35</sup> UN. Economic and Social Council. Committee of Experts on Public Administration: Compendium of basic terminology in governance and public administration (points 18 and 21) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://undocs.org/E/C.16/2006/4>.

продуктивності з визначенням організаційних і політичних зобов'язань та відповідальних встановлення показників продуктивності.

На рівні державних органів виникає **проблема встановлення та узгодження їхніх загальних цілей і предметів діяльності з пріоритетними цілями держави, а також встановлення збалансованого набору показників продуктивності відповідних державних органів.**

По-друге, під публічним адмініструванням розуміється **регулювання і реалізація всього комплексу функцій держави, пов'язаних з виконанням законів і рішень Уряду, і регулюванням діяльності щодо надання публічних послуг.**

Відповідно показники діяльності державних органів і держави в цілому мають відображати результати надання державою публічних послуг суспільству.

**2.2.10.** В менеджменті винагороди оплата праці представлена як **основна складова моделі загальної винагороди**, що також включає навчання та розвиток, робоче середовище, відпустки, пенсійне забезпечення та інші складові соціального пакету. Відповідно виникає проблема комплексного використання всіх складових винагороди для забезпечення вмотивованої професійної діяльності державних службовців.

**2.3. Об'єктивний підхід** передбачає наукове пізнання і практичну діяльність, що ґрунтовані на встановленні і аналізі соціальних фактів та взаємозв'язків, існуючих незалежно від осіб, які розробляють пропозиції та приймають рішення, а також ґрунтовані на виключенні можливості конфлікту корпоративного чи приватного інтересу в діяльності цих осіб з публічним інтересом суспільства і кожної людини.

**2.4.** Питання оплати праці державних службовців і в цілому осіб, уповноважених на виконання функцій держави, сприймаються суспільством з врахуванням вироблених **загальносуспільних принципів моралі**. Відповідна державна політика має проводитися з врахуванням громадської думки, вселяти в людей віру в правильність рішень, що приймаються, сприяти довірі суспільства до владних інституцій та забезпеченню легітимності врядування.

**2.5.** В Україні визнається і діє **принцип верховенства права** (стаття 8 Конституції України). Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.

**2.6. Принцип законності** є вимогою неухильного та однакового виконання і правильного застосування органами державної влади та органами

місцевого самоврядування, їх посадовими особами законів і підзаконних нормативно-правових актів<sup>36</sup>. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19 Конституції України).

**3. НАДС підготувати пропозиції до КМУ щодо внесення в порядку законодавчої ініціативи змін в статтю 50 Закону № 889 шляхом додання частини 1-1 такого змісту:**

**«Розмір заробітної плати державного службовця залежить від цінності виконуваних посадових завдань та обов'язків, професійної компетенції, результатів службової діяльності і показників діяльності державного органу та держави в цілому.**

**Підставою для підвищення розмірів заробітної плати державних службовців є зростання реального валового внутрішнього продукту в Україні на достатній відсоток, який встановлюється Кабінетом Міністрів України за підсумками минулого року на основі фінансово-економічних обґрунтувань».**

**3.1.** Термінологічні сполучення «цінності виконуваних посадових обов'язків» відповідає ринковим умовам і застосовується в менеджменті людських ресурсів, практики якого рекомендовано застосовувати експертами Програми SIGMA для забезпечення професіоналізму на державній службі<sup>37</sup>.

Терміни «професійної компетентності» та «результати службової діяльності» за змістом кореспондуються з застосованими в частині другій статті 94 КЗпПУ термінами «професійно-ділові якості» та «результати праці» і відповідають особливостям державної служби.

В запропонованій редакції частина 1-1 статті 50 Закону № 889 буде відповідати змісту частини другої статті 94 КЗпПУ, а також статті 7 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, підписаної 31 жовтня 2003 р. та ратифікованої Законом України «Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції», передбачено, що кожна держава - учасниця Конвенції прагне забезпечити сприяння виплаті належної винагороди та установленню справедливих окладів державним службовцям з урахуванням економічного розвитку держави - учасниці Конвенції.

**3.2. Запровадити для цілей оплати праці державних службовців єдину для всіх державних органів професійну класифікацію посад на основі**

---

<sup>36</sup> Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. — Харків: Право, 2009. — СС. 164-167; 517-521.

<sup>37</sup> The Principles of Public Administration / SIGMA, 2014. — Р. 43 (Key requirement of Chapter 3 «Public service and Human Resource Management») [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm](http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm).

*Міжнародної стандартної класифікації занять 2008 року (International Standard Classification of Occupations: ISCO-08)*<sup>38</sup>.

**3.2.1.** Зазначимо, ISCO-08 широко використовується в міжнародній статистичній практиці, зокрема для побудови національних класифікацій та збору вихідних даних для проведення ринкового аналізу заробітних плат за заняттями (включаючи професії) і кваліфікаціями.

В основу ISCO-08 покладено два основоположні поняття: про **роботу** (*job*) і про **уміння** (*skill*). Під роботою розуміються завдання та обов'язки, що виконанні або виконуються однією особою. Уміння – це здатність виконувати завдання і обов'язки певної роботи.

В ISCO-08 використовується **два виміри уміння**: 1) **рівень уміння** (*skill level*); 2) **спеціалізація уміння** (*skill specialization*).

**3.2.2. Рівень уміння** визначено як функцію складності і кола завдань і обов'язків, які мають виконуватися за певного роду заняттям (професією). Залежно від завдань і обов'язків встановлено чотири рівня уміння. Робота державних службовців потребує двох найвищих рівнів уміння: четвертого (робота керівників і професіоналів) і третього (робота техніків та помічників професіоналів).

Четвертого рівня уміння потребують заняття суб-великого розділу 2 «Професіонали», які звичайно включають виконання завдань і обов'язків, що передбачають комплексне вирішення проблем, прийняття рішень та творчість і базуються на великому обсязі теоретичних і практичних знань у спеціалізованій області. Типові завдання, що виконуються, включають аналіз і дослідження, які розширюють людські знання в окремих областях, діагностують і трактують проблемні питання, передають знання іншим, створюють структури чи проектують процеси, визначають цілі і оцінюють результати. Заняття цього рівня взагалі вимагають розвитку літературних і математичних умінь, іноді на дуже високому рівні, а також досконалих умінь міжособистісного спілкування. Ці уміння звичайно включають здатність розуміти складні письмові матеріали і передачу складних ідей через комунікацію за допомогою таких засобів, як книги, зображення, результати апробації, звіти та усні презентації. Професійні угруповання державних службовців четвертого рівня вміння включають посади державної служби категорії «А», а також посади державних службовців категорій «Б» і «В», робота яких включає аналіз і забезпечення реалізації державної політики, розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів тощо. Лише частину державних службовців категорії «В» можна віднести до четвертого рівня уміння.

---

<sup>38</sup> Перша версія проекту професійної класифікації посад державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування для апробації була підготовлена в рамках групи «Реформа публічної адміністрації» РПР (В.М. Філіпповським, М.С. Кружиліним) і в робочому порядку наприкінці 2015 року передана Голові НАДС К.О. Ващенко для розгляду.

Третього рівня уміння потребують професійні заняття суб-великого розділу 3 «Техніки і помічники професіоналів», які звичайно охоплюють виконання складних технічних і практичних завдань і обов'язків, що потребують широких фактичних, технічних і процедурних знань у спеціалізованій області. Так, виконання специфічних завдань може включати: нарахування пенсій і житлових субсидій; підготовку детальних даних для проведення розрахунку тарифів; виконання технічних функцій на підтримку роботи державних службовців, діяльності яких потребує четвертого рівня вміння; координацію, нагляд, контроль і планування роботи інших працівників.

Заняття цього рівня вимагають високого рівня літературних і математичних умінь, а також добре розвинутих умінь міжособистісної комунікації. Ці уміння можуть включати здатність розуміти складні письмові матеріали, підготовку фактичних звітів та усних повідомлень у важких умовах. Деякі з професій державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, які потребують третього рівня уміння, є специфічними лише для державної служби і служби в органах місцевого самоврядування. Це угруповання професій помічників професіоналів з державного нагляду (контролю) та регулювання (професії митних і податкових інспекторів, державних виконавців, деяких державних інспекторів, а також професії посадових осіб з державних соціальних виплат, дозволів і ліцензій тощо). Відповідно певна частина державних службовців категорії «В» має відноситися до третьої категорії уміння.

Професійна класифікація посад державної служби **вимагає внесення змін в статтю 6 Закону № 889 з поділом існуючої категорії «В» (інші посади державної служби, не віднесені до категорій «А» і «Б») на дві окремі категорії: «В» (професіонали) та «Г» (техніки і помічники професіоналів).**

**3.2.3. Спеціалізація уміння** (*skill specialization*) розглядається у ISCO-08 у термінах чотирьох понять:

- 1) область знань, потрібних для компетентного виконання роботи;
- 2) інструментів і машин, що використовуються;
- 3) робочих матеріалів;
- 4) видів товарів або послуг, що надаються.

Із наведеного переліку при розгляді **спеціалізації уміння** з урахуванням розумового характеру праці державних службовців використовується лише терміни двох наступних понять:

- 1) **область знань, потрібних для компетентного виконання роботи;**
- 2) **види послуг, що надаються.**

Під областю знань розуміється сукупність загальних і спеціалізованих знань, потрібних для забезпечення уміння компетентно виконувати роботу за посадами державних службовців певного начального класифікаційного угруповання.

Сукупність загальних і спеціалізованих знань, потрібних для забезпечення уміння компетентно виконувати роботу, визначається



особливостями предмету і процесу публічного адміністрування та належного урядування і залежить від виконуваних державними службовцями завдань і функцій державних органів, від складності і кола посадових завдань та обов'язків.

Послуги, що надаються державними службовцями, є результатами практичного виконання завдань та функцій державних органів. Їх можна поділити **такі види:**

1) публічні послуги державних органів, які безпосередньо задовольняють індивідуальні або колективні потреби та очікування кінцевих споживачів (окремих громадян, фізичних чи юридичних осіб, певних груп або верств населення, територіальних громад, суспільства в цілому);

2) проміжні (службові) послуги, які надаються для забезпечення функціонування держави (оподаткування, фінансування, аналіз і планування публічної політики, статистика, управління державною службою, державні закупівлі тощо).

**3.4. НАДС внести пропозиції до КМУ щодо внесення змін до пункту третього частини другої статті 6 Закону № 889, виклавши його в такій редакції:**

**«3) категорія «В» - посади професіоналів;»,**

**а також додати пункт четвертий у такій редакції:**

**«4) категорія «Г» - техніки і помічники професіоналів».**

Як зазначалось в пункті 2.2 цієї експертизи категорія посад «В», передбачена Законом № 889, поєднує дві різні за рівнем уміння категорії посад: посади професіоналів і посади техніків і помічників професіоналів. Запропонована зміна дозволяє привести категорії посад державних службовців у відповідність з реально існуючим професійним розподілом праці в сфері державної служби.

**3.5. Пропонувати НАДС звернутися до Мінекономрозвитку щодо приведення Національного класифікатора України – Класифікатора професій (ДК 003-2010) у відповідність з останньою версією Міжнародної стандартної класифікації занять 2008 року (International Standard Classification of Occupations: ISCO-08), в тому числі щодо адекватного врахування в ньому єдиної професійної класифікації посад державних службовців.**

Робота є об'єктом аналізу і класифікації в Міжнародній стандартній класифікації занять 1988 і 2008 року (ISCO-88 і ISCO-08) і Національному класифікаторі України: Класифікатор професій (ДК 003-2010), що використовуються для цілей статистики праці та проведення порівняльного аналізу розмірів заробітної плати на загальнодержавному і міжнародному рівнях.

Термін «робота» - це термін трудового законодавства, який рівнозначний таким термінам адміністративного права, як «посадові обов'язки», «завдання та обов'язки» та «службова діяльність», що використовуються в Законі № 889<sup>39</sup>.

Відповідно до частини четвертої статті 48 КЗпПУ відомості про роботу заносяться до трудових книжок. З урахуванням особливостей державної служби робота державних службовців позначається в їх трудових книжках на підставі пункту 2.14 Інструкції про порядок ведення трудових книжок працівників, затвердженої наказом від 29 липня 1993 року № 58 Мінпраці, Мінюсту, Мінсоцзахисту, із зазначенням назв державного органу, назви підрозділу і назви посади.

В Міжнародній стандартній класифікації занять 2008 року (*International Standard Classification of Occupations:ISCO-08*), як і в попередньому виданні 1988 року, робота (*job*) визначається як «набір завдань і обов'язків, виконаних або таких, що мають бути виконанні однією особою, включаючи роботодавця або самозайнятого»<sup>40</sup>.

Саме робота прийнята за об'єкт класифікації в ISCO-08 і у вітчизняному Національному класифікаторі України: Класифікаторі професій (ДК 003-2010)<sup>41</sup>, розробленому на основі попереднього видання ISCO-08 - ISCO-88<sup>42</sup>.

Зазначимо також, що терміни «заняття» (в *ISCO-08*) і «професія» (в *ДК 003-2010*) близькі за значенням, але відрізняються за змістом. Не всі заняття є професійною діяльністю.

В радянський період з ідеологічних міркувань робочий клас проголошувався гегемоном. Відповідно в радянській статистиці праці термін «**професія**» застосовувався по відношенню до робітників, в тому числі некваліфікованих, робота яких не потребує спеціальної підготовки в навчальних закладах (достатньо простого інструктажу і можливо нетривалого стажування на робочому місці).

До службовців (керівників, інженерно-технічних робітників і службовців застосовувався термін «**посада**»<sup>43</sup>, а ще раніше в 20-ті роки минулого сторіччя з певною долею презирства застосовувався термін «специ».

На кінець 80-тих років минулого сторіччя професій робітників нараховувалося більше семи тисяч, а посад службовців приблизно біля двох тисяч. Число професій робітників більше, ніж в три рази переважали число посад службовців.

В ISCO-08, як і в ISCO-88, термін «заняття» (*occupations*) застосовується по відношенню до всіх осіб, хто виконував або має виконувати роботу. Термін

<sup>39</sup> Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / Ред. кол. : К.О. Ващенко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук, В.А. Дерезь (від. ред.). – К.: ФОП Москаленко О.М., 2017. – С. 39.

<sup>40</sup> International Standard Classification Occupations-08: ISCO-08. – Geneva: ILO, 2012. – Р. 11. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/isco08>.

<sup>41</sup> Національний класифікатор України. Класифікатор професій (ДК 003-2010) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va327609-10#Text>.

<sup>42</sup> International Standard Classification Occupations-08: ISCO-88. – Geneva: ILO, 1988. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/isco08>.

<sup>43</sup> Общесоюзный классификатор. Профессии рабочих, должности служащих и тарифные разряды, утверждён и введён в действие постановлением Госстандарта СССР от 27 августа 1986 года № 16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://docs.cntd.ru/document/901700219>.

«заняття» співвідноситься з видом праці щодо виконуваної роботи і визначається як «перелік робіт, чії основні завдання і обов'язки у вищій ступені подібні»<sup>44</sup>.

Можливо, саме внаслідок переосмислення ідеологічних стереотипів, в постанові КМУ про перехід на міжнародну систему обліку і статистики від 05 травня 1991 року № 326 в назві Класифікатора професій замість правильного перекладу англomовного всеохоплюючого терміну «occupations», як «заняття», був застосований термін «**професії**».

В Загальних положеннях Класифікатора професій, що розроблявся на основі ISCO-88, термін «заняття» (*occupation*), застосований в назві ISCO-88 в множинні, а в Концептуальній рамці ISCO-88 в однині, також, як і в його назві, помилково був перекладений як «професія». Ці помилки мають бути виправлені.

Термін «**професія**» (*profession*) в ISCO-08, як і в ISCO-88, не застосовується, але за назвами великих груп і описом виконуваних завдань можна визначити заняття, пов'язані з професійною діяльністю. Це три великі групи під кодом 2 «**Професіонали**» («*Professionals*»), кодом 3 «**Техніки і помічники професіоналів**» («*Technicians and Associate Professionals*»), а також кодом 1 «**Керівники**» («*Managers*»), в тій частині занять керівників, завдання яких пов'язані з виконанням функцій керівництва особами, віднесеними до професіоналів, техніків і помічників професіоналів.

В назвах великих класифікаційних груп ISCO-08, як і в ISCO-88, термін «заняття» застосовується два рази, коли позначаються велика класифікаційна група 9 «Найпростіші заняття» («*Elementary Occupations*») і «Заняття Збройних Сил» («*Armed Forces Occupations*»)<sup>45</sup>.

Зазначимо також, що в Класифікаторі професій термінологічне сполучення «*Technicians and Associate Professionals*» перекладено як «Фахівці», що порушує загальну вимогу до термінів, яка полягає в однозначному позначенні ними відповідних понять. В нормативно-правових актах з питань освіти терміном «фахівці» позначають всіх осіб, які здобули вищу освіту.

В ISCO-08, порівняно з ISCO-88, відображенні зміни у професійному розподілі праці, які відбулися у світі за два минулі десятиріччя з моменту видання ISCO-88.

Зокрема виділенні професійні заняття з аналізу, розроблення, імплементації та адміністрування урядової та корпоративної політики, менеджменту людських ресурсів, з розроблення та запровадження інформаційних технологій та інші, які вимагають високого рівня спеціалізованих умінь.

Враховуючи зазначене, слід внести в установленому порядку відповідні зміни в назву Класифікатора професій і в назви його розділів 3 та 9 та в Загальні положення, замінивши терміни «професії» і «професія»

<sup>44</sup> International Standard Classification Occupations-08: ISCO-08. – Geneva: ILO, 2012. – P. 11. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/isco08>.

<sup>45</sup> International Standard Classification Occupations-08: ISCO-08. – Geneva: ILO, 2012. – P. 14. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/isco08>.

на «заняття», а також привести структуру і назви та описи класифікаційних угруповань і занять (професій) у відповідність з ISCO-08.

*3.6. Просити Мінекономрозвитку запровадити на виконання ратифікованої Україною Конвенції Міжнародної організації праці (далі - МОП) 1985 року № 160 про статистику праці збір статистичних даних за оновленим відповідно до ISCO-08 Класифікатором занять для проведення НАДС щорічного аналізу ринкового рівня і структури заробітної плати за професіями і кваліфікаціями державних службовців у порівнянні з подібними професіями і кваліфікаціями в інших видах економічної діяльності, а також для порівнянь їх по регіонам і на міжнародному рівні (з найближчими країнам-сусідами ЄС).*

Україна ратифікувала Конвенцію Міжнародної організації праці (далі - МОП) 1985 року № 160 про статистику праці і взяла на себе обов'язок збирати статистичні дані щодо рівня і структури заробітної плати, систематизовані за видами економічної діяльності, професіями і кваліфікаціями, а також регіонами.

Запровадження НАДС аналізу ринкового рівня і структури заробітної плати має стати необхідною основою для вироблення обґрунтованої політики оплати праці державних службовців.

Поряд з цим необхідність такого аналізу виникає також у зв'язку з необхідністю контролю за виконанням деяких вимог Генеральної угоди, що укладається між КМУ і Спільним представницькими органами роботодавців та профспілок, і торкаються всіх працівників або працівників лише бюджетної сфери.

Так, не виконана вимога пункту 2.6 Генеральної угоди, укладеної 14 травня 2019 року, якою передбачалося консолідувати зусилля для забезпечення співвідношення мінімальної зарплати до середньомісячної заробітної плати на рівні 50 відсотків на кінець року. Розмір мінімальної заробітної плати державного службовця в 2019 році був меншим, ніж 50 відсотків середньомісячної зарплати штатного працівника в економіці України, як це передбачено Генеральною угодою. Середня заробітна плата в економіці у розрахунку на одного штатного працівника у грудні 2019 року складала 12 264 грн<sup>46</sup>. Відповідно на кінець 2019 року розмір мінімальної зарплати відповідно до пункту 2.6 Генеральної угоди мав би складати  $(12\,264 : 2) = 6\,132$  грн. Мінімальна зарплата склала лише  $(2254 : 12264) \times 100\% = 18,4\%$  від середньомісячної заробітної плати в економіці України.

З 1 січня 2020 року заробітна плата державних службовців була підвищена постановою КМУ від 18 січня 2020 року № 16.

Мінімальний оклад спеціаліста державного органу, юрисдикція якого поширюється на територію одного чи більш районів або кількох районів, районів у містах чи міст обласного значення, встановлено в розмірі 4394 грн. Доплата за ранг залишилася на попередньому рівні (200 грн). Розмір заробітної

<sup>46</sup> Середня заробітна плата в економіці у розрахунку на одного штатного працівника [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ukrstat.gov.ua>.

плати відповідного спеціаліста року в разі стажу державної служби менше року і відсутності премії становив в січні 2020 року  $(4394 + 200) = 4594$  грн. Середня заробітна плата в економіці України в січні 2020 року склала 10727 грн<sup>47</sup>. Тобто на початок 2020 року мінімальна заробітна плата державного службовця зі стажем державної служби менше року і при відсутності премії складала  $(4594 : 10727) \times 100\% = 41\%$  середньої заробітної плати в економіці України.

Залишається проблематичним виконання вимоги пункту 2.13 Генеральної угоди щодо поетапного досягнення в Україні принаймні 50 відсотків середнього рівня оплати праці чотирьох країн Східної Європи, в яких найбільш використовується праця українців (Польща, Угорщина, Чехія, Литва). Одна із причин недостатньої уваги до цієї проблеми - відсутність ринкового аналізу розмірів заробітних плат на загальнодержавному і міжнародному рівнях, зокрема в сфері державної служби України.

Виникає потреба у запровадженні на міжнародному рівні ринкового аналізу розмірів заробітних плат працівників в усіх видах економічної діяльності за професіями, кваліфікаціями і регіонами, включаючи бюджетну сферу і сферу державної служби, принаймні відносно країн, де найбільше використовується праця українців.

### ***3.4. НАДС гармонізувати класифікацію посад в Інформаційній системі менеджменту людських ресурсів (HRMIS) з оновленим Класифікатором занять на основі Міжнародної стандартної класифікації занять (International Standard Classification of Occupations: ISCO-08).***

Гармонізація HRMIS з оновленим Класифікатором занять на основі ISCO-08 дозволяє підтримувати стратегічне планування в сфері державної служби і здійснювати порівняння статистичних даних щодо праці державних службовців з відповідними даними в інших галузях економіки країни та на міжнародному рівні.

### ***3.5. НАДС розробити і запровадити Методику аналізу ринкових рівнів і структури заробітної плати державних службовців.***

Вважати основним джерелом інформації для аналізу статистичні дані, які щорічно мають збиратися підвідомчим Мінекономрозвитку Держстатом за оновленим відповідно до ISCO-08 Класифікатором занять, з адекватним врахуванням в ньому професійної класифікації посад державних службовців.

### ***3.6. НАДС розробити і запровадити за практикою розвинутих країн з ринковою економікою Методику факторно-бального оцінювання посадових завдань і обов'язків всіх державних службовців для обґрунтування схем їхніх посадових окладів на єдиній методологічній основі.***

Застосоване в статті 94 КЗпПУ термінологічне сполучення «складність виконуваної роботи» асоціює з категоріями марксистської теорії трудової

<sup>47</sup> Середня заробітна плата в економіці у розрахунку на одного штатного працівника [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ukrstat.gov.ua>.

вартості «складна праця і «проста праця». За визначенням К. Маркса «складна праця – це... помножена проста праця, так що менша кількість складної праці дорівнює більшій кількості простої праці». Кількість праці, вкладеної в створення товару, за К. Марксом визначає його вартість<sup>48</sup>.

В радянські часи з ідеологічних міркувань теорія трудової вартості була визнана в якості офіційної доктрини політичної економії, а також вихідного, беззаперечного і єдино правильного положення економіки праці.

Слід зазначити, що колишнім центральним органом виконавчої влади (ЦОВВ) з питань праці колишнього Союзу при розробці Кваліфікаційних характеристик службовців (керівників, інженерно-технічних працівників та службовців) і тарифно-кваліфікаційних характеристик робітників, а також при обґрунтуванні числа груп оплати службовців та числа розрядів робочих, а також міжпосадових співвідношень окладів службовців і міжрозрядних співвідношень тарифних ставок використовувалися дві опубліковані методики аналітичної факторно-бальної оцінки складності праці, окремо для робітників і окремо для службовців.

До проведення цієї комплексної та масштабної роботи залучалися, поряд з працівниками апарату відповідного ЦОВВ і науковцями певних відділів НДІ праці, також працівники його республіканських філіалів (в тому числі колишнього Українського філіалу НДІ праці), Центральне бюро промислових нормативів, відповідних підрозділів апарату союзних міністерств та відомств, галузевих нормативно-дослідних станцій.

Ця робота була непрозорою, проводилася переважно кулуарно і ніде особливо, крім як в вузькоспеціалізованих наукових публікаціях, не розглядалася і до широкого загалу її результати не доводилися.

З набуттям Україною незалежності минулий досвід використання методик аналітичної факторно-бальних оцінки складності праці був остаточно втрачений, оскільки в радянські часи відповідний республіканський ЦОВВ з питань праці до цієї роботи ніколи не залучався. За часи незалежності цей державний орган також не виявив жодної ініціативи щодо практичного застосування як радянських, так і відомих зарубіжних практик оцінювання роботи.

Концепція реформування системи оплати праці державних службовців, затверджена розпорядженням КМУ від 27 травня 2020 року № 622-р, потребує доопрацювання в плані чіткого визначення предмету оцінювання, принципів і факторів оцінки.

**Предметом оцінювання має стати цінність посадових завдань і обов'язків державних службовців.**

Не цінність посади, а саме цінність посадових завдань і обов'язків, в іншому випадку виникає спокуса оперувати з назвами посад, а не з факторами, що впливають на цінність роботи (посадових завдань і обов'язків).

Слід також враховувати, що оцінювання роботи слідує за професійною класифікацією посад державних службовців, є її продовженням та поглибленням. Оцінювання роботи більш тонкий інструмент, ніж професійна

<sup>48</sup> Маркс К. Капітал. – Харків: Партвидав «Пролетар», 1933. - СС. 9-10, 147 і далі.

класифікація посад. Деякі фактори цінності роботи вже враховані на етапі професійної класифікації посад (такі, як «рівень уміння» і відповідна йому «кваліфікація», а також «спеціалізація уміння»).

Безперечно, що «...кваліфікація та досвід, важливість і складність роботи на посаді, ступень покладеної... відповідальності, результативність, ефективність та якості виконання обов'язків» (*абзац другий Загальних положень Концепції*) – це фактори, що впливають на цінність роботи. Також як «функціональна спрямованість... посади» (*шостий абзац Загальних положень Концепції*). Але їх потрібно відділяти від факторів, врахованих на етапі професійної класифікації посад. Так, «кваліфікація» асоціює з «рівнем уміння», а «функціональна спрямованість... посади» - зі «спеціалізацією уміння», і відносяться до професійної кваліфікації посад.

Некоректно застосовувати словосполучення «мета... посади», бо посада – це первинна структурна одиниця державного органу, що не є живим суб'єктом і свідомістю не наділена (*шостий абзац Загальних положень Концепції*).

Принципи системи оплати праці державних службовців, передбачені Концепцією, не в повній мірі відповідають прийнятим в менеджменті людських ресурсів (*HRM*). Зокрема відповідно до принципів *HRM* при розумінні справедливої системи винагороди робиться акцент на сприйняття працівником відповідності розміру заробітної плати його персональному внеску, обіцянкам підприємства та індивідуальним потребам. В плані процесуальної справедливості звертається належна увага на думку працівників, припиняти упереджене відношення до працівників, послідовне застосування однакових критеріїв по відношенню до всіх працівників, працівники оперативно отримують інформацію щодо дій щодо прийнятих рішень, працівникам надаються відповідні обґрунтування. В Концепції справедливість розглядається без акцентування на думку державного службовця, як відповідність заробітної плати державного службовця обсягу відповідальності та функціональному навантаженню, які до того ж потребують додаткових пояснень.

Не знайшли також в Концепції такі відомі в *HRM* принципи винагороди, як об'єктивність і послідовність.

В Концепції констатується відсутність класифікації посад державної служби (за рівнем відповідальності, складності роботи, обсягом навантаження, а також за функціональними типами посад з урахуванням вимог до них)<sup>49</sup>. Разом фактори, що впливають на цінність посадових завдань і обов'язків, потребує уточнення.

Методологія факторно-бальної схеми оцінки описана в практичних посібниках з менеджменту людських ресурсів<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Обзор управления вознаграждением. – В кн.: Армстронг Майкл, Стивен Тина. Оплата праці: Практичний посібник з побудови оптимальної системи оплати праці та винагороди персоналу / Пер. з англ. За наук. ред. Т.В. Герасимової. – Дніпропетровськ: бо Бізнес Букс, 2007. – СС. 3-5.

<sup>50</sup> Разработка и применение факторно-балльной схемы оценки должностных обязанностей. – В кн.: Армстронг Майкл, Стивен Тина. Оплата праці: Практичний посібник з побудови оптимальної системи оплати праці та винагороди персоналу / Пер. з англ. За наук. ред. Т.В. Герасимової. – Дніпропетровськ: Баланс Бізнес Букс, 2007. – СС. 111-135.

### **Принципи розробки факторно-бальної схеми оцінки наступні:**

схема має базуватися на ретельному аналізі посадових завдань та обов'язків і на певних типах вимог до них для визначення факторів, що підходять;

схема має полегшувати винесення неупереджених суджень про відносну значимість посад;

фактори, що використовуються в схемі факторів, мають характеризувати весь діапазон посад на всіх рівнях, не віддаючи переваг якому-небудь певному типу посад або професій;

завдяки використанню одних і тих же факторів і методів аналізу та оцінки схема має забезпечувати можливість проведення еталонного порівняння відносних показників між посадами різного призначення або порідненими посадами;

рівні мають бути ретельно визначені і послідовно розташовані.

### **Принципи процесу факторно-бальної схеми оцінки такі:**

схема має бути прозорою: всі, кого вона торкається, мають знати процес здійснення оцінок;

в процесі розроблення та застосування оцінки посадових завдань і обов'язків має приймати участь пропорційна кількість жінок і людей з обмеженими можливостями;

необхідно здійснювати моніторинг якості аналіз ролей, щоб гарантувати отримання в результаті аналізу точної та релевантної інформації, що ляже в основу процесу оцінки посадових завдань і обов'язків та виключить забобони;

в процедурах застосування має бути передбачена перевірка надійності інформації;

результати оцінок мають перевіряти для гарантування відсутності забобон, пов'язаних із статевою приналежністю;

особлива увага має бути приділена гарантії того, що результати оцінок не є простим відтворенням існуючої ієрархії – передбачається, що застосування оцінки посадових завдань і обов'язків піддасть випробуванню відносні поточні показники;

всі учасники аналізу ролей і оцінки посадових завдань і обов'язків мають пройти всебічне навчання застосуванню схеми для уникнення упереджень;

особлива увага має бути приділена розробці системи ранжування після застосування оцінки посадових завдань і обов'язків, гарантуючи, що межі груп оплати (грейдів) встановлені належним чином, і сам по собі розподіл посад за грейдами не є дискримінаційним;

має існувати можливість перегляду оцінок та оскарження ранжування;

має здійснюватися моніторинг схеми, щоб переконатися, що вона застосовується належним чином і відповідає тій меті, заради якої вона створена.

Найбільш складний і відповідальний етап – це розробка **схеми план-фактору**, що визначає фактори (характеристики), які використовуються для оцінки вимог до посадових завдань і обов'язків. Кожний з таких факторів розподіляється на певні рівні (з їхніми детальними описами) та наділяється відповідною шкалою балів, по яким можна здійснювати оцінку посадових



завдань і обов'язків. Деяким факторам, що вважаються більш важкими, приписується більше балів, ніж іншим. Тобто вага окремих факторів може бути різною.

Для розробки схеми факторно-бальної оцінки створюється **група розробників**, яка розробляє та тестує фактор-план з метою його узгодження.

В разі використання фактор-плану для суцільної оцінки посадових завдань та обов'язків група розробників переймає на себе повноваження **групи експертів щодо проведення оцінки посадових завдань та обов'язків**. Група також може прийняти рішення щодо проведення відповідної роботи не в паперовому, а в комп'ютерному варіанті.

**До учасників групи розробників (експертів) пред'являються певні вимоги.** Не можна залучати до роботи в групі некомпетентних працівників або допускати їхній вплив на групу. Всі розробники (експерти), принаймні за тиждень до першої зустрічі, мають отримати для вивчення всю вихідну інформацію, що є в наявності.

Такою інформацією може бути виконана і апробована на попередніх етапах професійна класифікація посад державних службовців (*див. пункт 2.2 цієї експертизи*). Корисною може бути інформація про існуючі схеми факторно-бальної оцінки. Наприклад, про один із найбільш популярних у світі **метод Hay Guide Chart Profile Method**, що представляє собою схему порівняння трьох досить ємних факторів (знання і уміння, вирішення проблем і відповідальність). Ці фактори підрозділяються на підфактори з широкими описами кожного рівня і оцінкою кожного рівня в балах.

Оцінка має відношення до типового **змісту фактично виконуваної роботи**, зафіксованої в посадовій інструкції або в **аналізі ролі**.

Зауважимо, що **роль** – це доля участі державного службовця в досягненні цілей його службової діяльності. Очікування від його поведінки, як і результати службової діяльності відображаються в **профіль ролі**.

В профілях ролей основна увага приділяється віддачі і результатам, а також вимогам до знань, умінь та поведінці. Аналіз ролей здійснюється за допомогою бесід або опитувальників.

**Програма розроблення схеми факторно-бальної оцінки** включає ряд обов'язкових кроків:

- Крок 1. Прийняти рішення про розробку схеми.
- Крок 2. Підготувати детальну програму проекту.
- Крок 3. Відібрати, проінструувати і навчити групу розробників.
- Крок 4. Сформуувати стратегію комунікацій.
- Крок 5. Позначити і дати визначення факторам.
- Крок 6. Визначити рівні факторів для складання фактор-плану.
- Крок 7. Відібрати і проаналізувати тестові посади.
- Крок 8. Протестувати базовий фактор-план.
- Крок 9. Розробити модель підрахунку балів.
- Крок 10. Прийняти рішення щодо вагомості факторів.
- Крок 11. Підготувати повний фактор-план.
- Крок 12. Протестувати повний фактор-план.

Крок 13. Комп'ютеризація.

Крок 14. Протестувати комп'ютеризовану схему.

Крок 15. Застосувати і запровадити.

**Програма застосування і запровадження схеми факторно-бальної оцінки** виконується шляхом відбору еталонних посад та оцінювання їх для розташування за порядковою шкалою з врахуванням аналізу ринкових розмірів заробітних плат. Програма включає наступні кроки:

Крок 1. Відібрати та проаналізувати еталонні посади.

Крок 2. Оцінити еталонні посади.

Крок 3. Проранжувати еталонні посади і оцінити систему ранжування.

Крок 4. Провести аналіз ринкових розмірів заробітних плат.

Крок 5. Розробити систему оплати.

Крок 6. Проаналізувати, оцінити і проранжувати нееталонні посади.

Крок 7. Встановити відповідність ролей.

Крок 8. Розробити процедури управління і підтримки.

Крок 9. Запровадити.

Крок 10. Здійснювати моніторинг.

Розробка і запровадження Єдиної методики факторно-бального оцінювання посадових завдань і обов'язків державних службовців досить трудомістка і тривала робота, що може зайняти до 1,5-2 років. Але це **необхідна умова для забезпечення справедливої, прозорої, об'єктивної та послідовної системи оплати праці державних службовців, усунення існуючих диспропорцій в оплаті праці в різних державних органах і досягнення в сфері державної служби ситуації, яка в менеджменті людських ресурсів називається позитивним психологічним контрактом.**

***3.7. На виконання частини другої статті 96 КЗпПУ НАДС забезпечити розроблення і запровадити професійні стандарти державних службовців, що повністю забезпечують відповідні потреби державної служби.***

За змістом частини другої статті 96 КЗпПУ тарифна система оплати праці в разі встановлення посадових окладів складається з схем посадових окладів і професійних стандартів (кваліфікаційних характеристик).

Професійними стандартами (кваліфікаційними характеристиками) визначаються вимоги до їх кваліфікаційних та спеціальних знань, завдань і обов'язків та спеціалізації працівників (частина восьма статті 96 КЗпПУ).

Для державної служби мають розроблятися саме професійні стандарти. По-перше, в Законі № 899 введено поняття «професійна компетентність». Державний службовець, крім здатності в межах наданих повноважень застосовувати для належного виконання завдань і обов'язків спеціальні знання, уміння та навички, має також виявляти при цьому відповідні моральні та ділові якості, професійно і особисто розвиватися. За практикою, що складається в сфері праці, відповідний перелік вимог до працівників, має закріплюватися професійними стандартами. По-друге, Законом № 899 саме професійні

стандарти, а не кваліфікаційні характеристики, передбачено використовувати для цілей професійного навчання державних службовців.

Професійні стандарти (кваліфікаційні характеристики) є основою для формування та диференціації розмірів заробітної плати. Саме професійні стандарти визначають, які професійні компетенції потрібно формувати та розвивати для успішного та найкращого виконання роботи і за яку роботу можна платити відповідну заробітну плату.

В Закону № 899 не визначено поняття професійного стандарту державного службовця, а також роль НАДС, інших державних органів у забезпеченні розроблення і погодження професійних стандартів.

Зауважимо, що в процесі опрацювання проекту Закону № 889 в рамках експертно-консультативної ради при НАДС<sup>51</sup> нами пропонувалося встановити в цьому Законі:

а) визначення терміну «професійний стандарт» з врахуванням особливостей державної служби;

б) визначити повноваження НАДС, інших державних органів у забезпеченні розроблення і погодження професійних стандартів державних службовців.

Але ці пропозиції не були тоді підтримані керівництвом НАДС.

Як зазначалось, за нашими експертними оцінками орієнтовна потреба в професійних стандартах в сфері державної служби складає 65 одиниць (*див. пункт 2.1 цієї експертизи*). За період дії Закону № 899 НАДС всього розроблено, затверджено і зареєстровано в установленому порядку лише три стандарти<sup>52</sup>. Крім того, Мінекономрозвитком розроблено, в установленому порядку затверджено та зареєстровано ще один міжгалузевий професійний стандарт - фахівця з публічних закупівель, що призначений для відповідних посад державної служби і приватного сектору.

Якщо дотримуватися таких темпів (за більше, ніж шість років з моменту прийняття Закону № 899 – три стандарти), то **для повного задоволення існуючої потреби необхідно приблизно більше двох десятків років.**

Виникає нагальна необхідність у внесенні відповідних змін в Закон № 889 з метою визначення повноважень НАДС щодо планування і координації роботи з розроблення та перегляду державними органами професійних стандартів, їх галузевої публічної експертизи та представлення на затвердження в установленому порядку.

Зауважимо, що момент прийняття Закону № 899 діяв наказ НАДС про Довідник професійно-кваліфікаційних характеристик державних службовців від 13.09.2011 № 11, який носив рекомендаційний характер і призначався для використання при розробці конкретних професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців. Наказом НАДС від 11.07. 2017 № 147 попередній наказ, яким був затверджено цей Довідник, було визнано

---

<sup>51</sup> Наказ НАДС «Про утворення експертно-консультативної ради з питань реформування державної служби при Національному агенстві України з питань державної служби» від 17 вересня 2014 року № 145.

<sup>52</sup> На посади: генерального директора директорату і директора генерального департаменту; державного експерта директорату; керівника експертної групи у складі директорату/генерального департаменту.

таким, що втратив чинність. Таке рішення мотивувалося посиланням на пункт 9 Положення про НАДС, затвердженого постановою КМУ від 01 жовтня 2014 року № 500, і приведенням нормативно-правових актів у відповідність до чинного законодавства України.

Мотивація некоректна і досить дивна, оскільки в пункті 9 згаданого Положення йдеться не про систему оплати праці, а про ведення НАДС обліку кількісного та якісного складу державних службовців державних органів, їх апаратів (секретаріатів), інших органів, на яких поширюється дія Закону № 899.

Також не передбачена розробка професійних стандартів, як обов'язкової складової тарифної системи оплати, відповідно до існуючої потреби в них в Концепції реформування оплати праці державних службовців та затвердження плану заходів з її реалізації, схваленою розпорядженням КМУ від 27 травня 2020 року № 622-р.

Не знайшли відображення питання розроблення, погодження та затвердження професійних стандартів в Плані діяльності НАДС на 2020 рік, затвердженому Міністром КМУ від 13 серпня 2020 року, і в Стратегічному плані діяльності НАДС, затвердженому 24 вересня 2020 року.

Ясно, що при існуючому підході перспективи повного забезпечення державних службовців професійними стандартами залишаються досить примарними.

Складається враження, що керівництво НАДС не розуміло під час набрання чинності Законом № 889 і не розуміє дотепер вимог КЗпПУ щодо складових тарифної системи оплати праці і тому фактично відмовилося і продовжує відмовлятися від розробки професійних стандартів.

### **3.8. Вважаємо, що:**

***а) Мінекономрозвитку, як уповноваженому державному органу на формування політики в сфері праці, мають бути передані від Мінсоцполітики в установленому порядку повноваження щодо визначення загальних вимог до професійних стандартів, координування їх розроблення, погодження та затвердження;***

***б) НАДС мають бути надані в установленому порядку повноваження щодо визначення специфічних вимог до професійних стандартів державних службовців, координування їх розроблення державними органами, погодження з НАДС і представлення Мінекономрозвитку на затвердження.***

Зазначимо, що в цілому розроблення та запровадження професійних стандартів в сфері праці є відповіддю на виклик щодо існуючої невідповідності формальної вищої та професійно-технічної освіти працівників, що вони отримують у навчальних закладах, виконуваний роботі. Перші розмови серед експертів щодо відповідних питань розпочалися ще у 2012 році під час розроблення законопроекту № 0957 «Про систему професійних кваліфікацій», але на той час ідея рухатися від розробки професійних стандартів до

гармонізації ринку освітніх послуг з ринком праці не була підтримана ані владою, ані експертним співтовариством<sup>53</sup>.

Вперше в правовий оборот термін «професійний стандарт» введено Законом № 5026-VI від 22 червня 2012 року шляхом додання в Закон України «Про професійно-технічну освіту» від 10 лютого 1998 року № 103/98-ВР статті 33-1 «Професійний стандарт». В цьому Законі **професійний стандарт визначено як затверджені в установленому порядку вимоги до кваліфікації працівників, їх компетентності, що визначаються роботодавцями і слугують основою для формування професійних кваліфікацій.** Також зазначено, що професійні стандарти співвідносяться з рівнями національної і галузевих рамок кваліфікацій і групуються за галузевими ознаками.

В статті 39 Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII термін «професійний стандарт» визначено як **затверджені в установленому порядку вимоги до компетентностей<sup>54</sup> працівників, що слугують основою для формування професійних кваліфікацій.** Професійні стандарти можуть розроблятися роботодавцями, їх організаціями та об'єднаннями, органами державної влади, науковими установами, галузевими радами, громадськими об'єднаннями, іншими зацікавленими суб'єктами. Порядок розроблення, введення в дію та перегляду професійних стандартів затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням Національного агентства кваліфікацій.

На виконання пункту 3.2 рішення Комітету ВРУ з питань науки і освіти (протокол № 54 від 10.01.2012 року) НДІ соціально-трудова відносин Мінсоцполітики підготував в 2012 році Методичні рекомендації з розроблення професійних стандартів за компетентностним підходом<sup>55</sup>.

Спільний представницький орган сторони роботодавців на національному рівні своїм рішенням від 23 січня 2015 року рекомендував відповідний Порядок розроблення, затвердження та перегляду професійних стандартів<sup>56</sup>.

Порядок розроблення та запровадження професійних стандартів з урахуванням згаданих напрацювань затверджено на загальнодержавному рівні постановою Кабінету Міністрів України лише 31 травня 2017 року<sup>57</sup>.

Мінсоцполітики своїм наказом від 22.01.2018 року № 74 затвердив Методику розроблення професійних стандартів<sup>58</sup>. В пункті першому розділу I

---

<sup>53</sup> Колишко Р. Формування системи професійних кваліфікацій в Україні / Інститут професійних кваліфікацій [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://ipq.org.ua/upload/files/files/06\\_Biblioteka/05\\_Komentari\\_ekspertiv/R.%20Kolyshko.pdf](http://ipq.org.ua/upload/files/files/06_Biblioteka/05_Komentari_ekspertiv/R.%20Kolyshko.pdf).

<sup>54</sup> Застосування терміну «компетенція» в однині є коректним, коли йдеться про певні професійні завдання та обов'язки (див. пункт 5 статті 2 Закону № 889). За нашою думкою, цей термін можна застосовувати також в множині, але лише у випадках, коли йдеться про різні професії, якими може володіти або яким може навчатися особа.

<sup>55</sup> Методичні рекомендації з розроблення професійних стандартів за компетентнісним підходом / ДУ НДІ соціально-трудова відносин [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://ipq.org.ua/Biblioteka.pdf>.

<sup>56</sup> Порядок розроблення, затвердження та перегляду професійних стандартів [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://ipq.org.ua/Biblioteka.pdf>.

<sup>57</sup> Постанова КМУ «Порядок розроблення та запровадження професійних стандартів» від 31 травня 2017 р. № 373.

<sup>58</sup> Наказ Мінсоцполітики «Про затвердження Методики розроблення професійних стандартів» від 22.01.2018 року № 74 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0165-18#Text>.

цієї Методики встановлено, що вона визначає загальні вимоги розроблення професійних стандартів з метою надання методичної допомоги роботодавцям, їхнім організаціям та об'єднанням, галузевим (міжгалузевим) радам, центральним органам виконавчої влади, науковим установам, іншим заінтересованим суб'єктам у забезпеченні єдиного підходу та дотримання об'єктивності під час розроблення професійних стандартів та забезпечення якості проведення їх перевірки.

**Зазначена Методика не виключає врахування специфічних вимог, що обумовлені особливістю праці в сфері державної служби.**

Професійні стандарти державних службовців, крім загальних вимог до їх розроблення, мають належним чином враховувати також особливості державної служби, а саме її публічний характер, спрямованість дій державного службовця на забезпечення та захист публічних інтересів і відмову від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих державному службовцю повноважень, а також відповідні моральні та ділові якості, порядок оцінки його службової діяльності.

***3.9. Вважаємо за необхідне також розроблення і запровадження НАДС Методичних рекомендацій щодо врахування особливостей державної служби при розробленні професійних стандартів державних службовців.***

Основою для розроблення професійних стандартів державних службовців може стати оновлений Класифікатор занять на основі Міжнародної стандартної класифікації занять 2008 року (див. пункт 2.2 цієї експертизи), в якому мають бути систематизовані і описані зміст завдань і обов'язків за професійними групами і професіями (спеціалізованими професійними заняттями) державних службовців; рівні їхніх умінь та спеціалізація, потрібні для компетентного виконання роботи, а також навчання, професійного та особистого рівня; встановлені з врахуванням потрібного рівня умінь і спеціалізації вимоги до кваліфікації та досвіду роботи; перелік посад за відповідними професіями.

Також з урахуванням вимог Закону № 889 професійні стандарти державних службовців мали б встановлювати за професіями (спеціалізованими професійними заняттями) державних службовців:

а) необхідні моральні і ділові якості; для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистого розвитку;

б) показники успішності (продуктивності) службової діяльності державного службовця з урахуванням спрямованості його дій на забезпечення і захист публічних інтересів.

Поки незначна практика розробки професійних стандартів потребує аналізу в плані адекватного врахування в них специфічних вимог до державної служби, як різновиду трудової діяльності, що регулюється адміністративним правом, а в питаннях, неврегульованих адміністративним правом, також - трудовим правом.

За відсутністю для переважної частини державних службовців професійних стандартів проблематичними залишаються питання про відповідність змісту роботи назві посади, оцінювання продуктивності (успішності) службових діяльності державного службовця та його здатності компетентно виконувати роботу, а також за що можна платити відповідну зарплату.

Особливий науковий інтерес представляє обґрунтоване визначення професійно важливих моральних і ділових якостей державних службовців.

***3.9.1. Рекомендувати НАДС та іншим державним органам при розробленні професійних стандартів державних службовців використовувати напрацьовану і широко апробовану у світі методологію визначення м'яких (soft) професійних характеристик, гарантуючих найкраще виконання роботи. .***

Методологія визначення характеристик професійної компетентності розроблена американськими психологами на початку 90-тих років минулого сторіччя і є точним та неупередженим підходом до прогнозування найкращого виконання роботи<sup>59</sup>.

В основу цієї методології покладені концепція про компетенцію, її критерії та причинні відносини, про критеріальну вибірку, а також техніку інтерв'ю для отримання поведінкових прикладів та побудову загальних моделей компетенцій для прогнозування успіху в певних областях професійної діяльності.

Під **компетенцією** розуміється базова якість особи, що має причинне відношення до найкращого на основі критеріїв виконання роботи.

Базова якість означає, що компетенція є глибоко лежачою та стійкою частиною людської особистості і може зумовлювати поведінку людини в багатьох ситуаціях і робочих завданнях.

Причинне відношення означає, що компетенція зумовлює або викликає певну поведінку і виконання.

На основі критеріїв – означає, що компетенція дійсно прогнозує добре або погане виконання, яке прогнозується за допомогою конкретного критерію або стандарту.

Виділяють **п'ять типів базових якостей**: мотиви, психофізіологічні особливості (або якості), Я-концепцію, знання, уміння<sup>60</sup>.

**Мотиви** – те, про що людина думає або чого бажає постійно і що викликає дію.

**Психофізіологічні особливості (або якості)** – фізичні характеристики і відповідні реакції на ситуації або інформацію.

---

<sup>59</sup> Лайл М. Спенсер-мл. и Сайн М. Спенсер. Компетенции на работе. Пер. с англ. М: НИРО, 2005. - 384 с.

<sup>60</sup> В російському перекладі термін «skill» (уміння) із книги Лайла М. Спенсера-мл. и Сайна М. Спенсера. Компетенции на работе. Пер. с англ. М: НИРО, 2005. – С. 13 неточно перекладено як «навички». Між навичками і уміннями є певна різниця. В економіці праці навичками вважаються уміння, що в результаті неодразового виконання певних операцій доведені до автоматизму. Чим складніша робота тим операцій, доведених до автоматизму, відносно менше.

**Я-концепція** – установка, цінності або образ - Я людини. Людські цінності – це реактивні мотиви, що є прогнозованою відповіддю людини в короткотерміновому періоді в ситуаціях, коли за старшого залишаються інші.

**Знання** – це інформація, якою володіє людина в певних змістових областях.

**Уміння** – здатність виконувати певну фізичну або розумову задачу.

Знання і уміння або жорсткі (*hard*) компетенції мають тенденцію бути очевидними і відносно поверховими характеристиками людей. Їх відносно легко розвивати.

Більш прихованими і відносно глибокими є мотиви і психофізіологічні особливості людини. Їх важче розвивати. Саме за глибокими характеристиками людини найбільш рентабельно відбирати людей і саме вони визначають м'які (*soft*) компетенції.

Десь між мотивами та психофізіологічними особливостями і знаннями та уміннями знаходиться Я-концепція. Установки і цінності можна змінити шляхом навчання, психотерапії та вправ для позитивного розвитку, хоча це потребує більше часу та зусиль.

Самий рентабельний спосіб знайти підходящих людей для виконання складної роботи – це відбір за глибокими характеристиками.

**Причинний потік**, в основі якого лежить мотив, психофізіологічні особливості та Я-концепція, прогнозує уміння та навички, що в свою чергу визначає результати виконання роботи.

Для вивчення компетенцій використовується частіше всього такі **критерії**:

а) **найкраще виконання**, що статистично визначається як одне стандартне відхилення від середнього виконання (це рівень виконання, якого досягає приблизно один із кращих осіб із десяти виконавців в конкретній робочій ситуації);

б) **ефективне виконання**, тобто «мінімально прийнятний» рівень роботи, нижче якого працівник буде вважатися некомпетентним для цієї роботи.

Для того, щоб покращити виконання державні органи мають використовувати характеристики найкращих осіб в якості «планового взірця» для відбору та розвитку державних службовців.

Компетенції можуть бути поділені на порогові та диференційні.

**Порогові компетенції** – це ті, в яких кожен має бути мінімально ефективним, але які не відрізняють середніх виконавців від найкращих.

**Диференційні компетенції** – це характеристики, які відрізняють найкращих виконавців від середніх.

Методологія визначення м'яких характеристик професійної компетенцій передбачає використання **критеріальних вибірок**, тобто порівняння найбільш успішних людей з менш успішними.

Визнано, що звичайні тестові перевірки осіб на відповідність встановленим характеристикам м'яких компетенцій, прийнятні в академічних умовах і зовсім неприємні при відборі працівників, тому що не прогнозують



результати виконання роботи. Неприйнятні також тести-самозвіти і тести з множинним вибором з ряду альтернативних відповідей.

Найкращий спосіб виявити, що буде робити особа – це її спонтанна поведінка в умовах неструктурованої ситуації або як вона себе поводить в схожих ситуаціях раніше.

Тому методологія визначення м'яких професійних характеристик передбачає **визначення думок і поведінки в незавершених ситуаціях, причино пов'язаних з успішним результатом**. Особа повинна мати можливість спонтанно генерувати свою поведінку в неструктурованих і незавершених ситуаціях.

Тому для спеціально відібраних груп найкращих і середніх працівників пропонувалося **скласти детальні звіти про те, що вони робили в самих критичних ситуаціях, що мали місце в їхній роботі**. Предметом інтерв'ю стали стислі розповіді про три супер успіхи і три дуже серйозні невдачі.

Інтерв'ю дозволяють накопичити значний масив інформації про характеристики, що притаманні найкращим працівникам і відсутні у середніх працівників. Відповідні відмінності оцінювалися в балах за методикою психологічних вимірювань (*Content Analysis of Verbal Expression: CAVE*), яка до цього використовувалася психологами для вимірювання мотивації.

Проведені дослідження дозволили побудувати 286 моделей компетенцій для різних видів професійної діяльності. Виділено біля 760 окремих типів поведінки, з них 360 індикаторів, що визначають 21 компетенцію і охоплюють від 80 відсотків до 98 відсотків типів поведінки. Список з 360 поведінкових індикаторів склав Словник компетенцій.

Компетенції поєднанні в кластери на основі **базового наміру**, що розглядається в якості рівня аналізу між глибоко захованими соціальними мотивами і поверховими типами поведінки.

Кожному опису компетенції відповідає таблиця, що містить розгорнуту шкалу. Шкали отримані емпіричним шляхом, а тому розрізняються за довжиною.

**Словар компетенцій може бути використаний, як загальний орієнтир, при визначенні м'яких характеристик професійної компетентності державних службовців.**

*4. Пропонуємо НАДС разом з Мінекономрозвитком в порядку постановки розглянути питання щодо розроблення та запровадження стратегії продуктивності на загальнодержавному рівні і на рівні державних органів з використанням досвіду США, розглядаючи її як необхідну системоутворюючу основу для посилення відтворюючої та стимулюючої ролі оплати праці державних службовців.*

*4.1.* Для створення методології розробки і запровадження системи оплати державних службовців, основаної на стратегії продуктивності, необхідно передусім визначитися з термінологією та принципами побудови такої системи.

**Доброчесне виконання завдань і функцій держави** означає спрямованість дій державного службовця на забезпечення і захист публічних інтересів і відмову від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень, якщо виходити із визначення принципу доброчесності державної служби в пункті 5 частини першої статті 4 Закону № 889.

Зауважимо, що захищати можна лише те, що реально існує матеріально або уявно в свідомості людей. Тобто завжди забезпечення має передувати захисту.

Доброчесність державних службовців у кінцевому підсумку проявляється в належному забезпеченні і захисті публічних інтересів.

**Публічні інтереси** - це важливі для значної кількості фізичних і юридичних осіб потреби, які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються суб'єктами публічної адміністрації<sup>61</sup>.

Публічні інтереси можуть виконувати роль загального орієнтира дій державних службовців в разі, якщо будуть чітко визначені і стануть вимірюватися в кількісному та/або якісному вираженні.

Відповідно до принципу сьомому розділу 3 «Публічна служба і менеджмент людських ресурсів» Принципів публічного адміністрування, підготовлених експертами Програми SIGMA, **в сфері державної служби має застосовуватися вимірювання для просування доброчесності** (*measures for promoting integrity*).

Як вже зазначалось, просування доброчесності на державній службі залишається скоріше красивим гаслом, ніж практичним керівництвом до дій.

Зауважимо, що термін *integrity* перекладається як доброчесність, так і цілісність. В плані методології це означає, що **доброчесність є, з одного боку, принципово важливою моральною категорією в сфері державної служби, а з іншого, має стати необхідним адміністративно-правовим засобом орієнтації дій державних службовців на захист публічних інтересів.**

Стратегія продуктивності в сфері державної служби має стати необхідним засобом спрямування дій державних службовців на забезпечення і захист публічних інтересів.

**Урядування** – ПРООН визначає як «здійснення політичної, економічної та адміністративної влади для ведення державних справ на всіх рівнях. Це поняття охоплює механізми, процеси і установи, за допомогою яких громадяни і групи формують свої інтереси, користуються своїми законними правами, виконують свої обов'язки та врегульовують свої розбіжності»<sup>62</sup>.

**Демократичне урядування** – набір цінностей демократії і процес взаємодії між суб'єктами держави, громадянського суспільства і приватного сектору, побудований на основоположних і універсальних принципах,

---

<sup>61</sup> Галунько В.В. Публічний інтерес в адміністративному праві / В.В. Галунько // Форум права. – 2010. – № 4. – СС. 178-182.

<sup>62</sup> UN. Economic and Social Council. Committee of Experts on Public Administration: Compendium of basic terminology in governance and public administration (point 5) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://undocs.org/E/C.16/2006/4>.

включаючи участь, підзвітність, прозорість, верховенство закону, розподіл влад, доступ, субсидіарність, рівність і свободу преси<sup>63</sup>.

**Продуктивність** (англ. *performance*) - здатність давати продукцію<sup>64</sup>.

Продукція державних органів та держави в цілому – це публічні послуги у широкому розумінні цієї категорії (див. далі пункт 4.5.1).

**4.2. На загальнодержавному рівні продуктивність вимірюється через валовий внутрішній продукт (ВВП) на душу населення.**

Під ВВП розуміється вартість кінцевої продукції (товарів і послуг), виробленої резидентами України за певний період часу. ВВП є одним із найважливіших показників розвитку економіки, який характеризує кінцевий результат виробничої діяльності економічних одиниць-резидентів у сфері матеріального та нематеріального виробництва<sup>65</sup>.

В контексті добробуту населення першочерговий інтерес представляє **ВВП за паритетом купівельної спроможності**, що розраховується виходячи з вартості всіх кінцевих товарів і послуг, реалізованих в економіці країни за рік з поправкою на рівень цін. Але розрахунки ВВП за паритетом купівельної спроможності потребують значного часу і будуть не співпадати в часі із складанням звітів державними органами за минулий рік.

**4.3. Факторами продуктивності** на загальнодержавному рівні є:

- а) подолання поганого урядування;
- б) приборкання корупції;
- в) приділення належної уваги людському і природному капіталу;
- г) посилення регуляції<sup>66</sup>.

**Стратегія продуктивності в сфері державної служби має стати дієвим засобом подолання поганого урядування, поряд з приборканням корупції.**

Може виникати питання про співвідношення посилення регуляції і дерегуляцію. В контексті продуктивності мова не йде про послаблення регуляції, як засобу, що використовується для створення можливостей для розвитку підприємницької ініціативи. Мається на увазі посилення регуляції лише в тих сферах, де потрібні виправлення вад вільного ринку і захист інтересів національного товаровиробника.

**Нічого немає більш шкідливого, ніж сліпа віра в можливості «вільного ринку»<sup>67</sup>.**

<sup>63</sup> UN. Economic and Social Council. Committee of Experts on Public Administration: Compendium of basic terminology in governance and public administration (point 30) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://undocs.org/E/C.16/2006/4>.

<sup>64</sup> Продуктивність [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki/>. <sup>64</sup> Валовий внутрішній продукт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki/>.

<sup>65</sup> Валовий внутрішній продукт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki/>.

<sup>66</sup> The quality of growth/VinodThomas... [etal]. - P. XXVII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/756531468780293668/the-quality-of-growth>.

<sup>67</sup> Віктор Галасюк. Передмова до українського видання. – В кн. Грем Максон, Йорген Рандес. Керування економічним розвитком для зменшення безробіття, нерівності та змін клімату [текст] / Грем Максон, Йорген Рандерс. – Київ: Парабулум, 2017. – С. 12.

**4.3. Стратегія продуктивності** – це загальний, деталізований план, що охоплює довготривалий проміжок часу, спосіб забезпечення продуктивного виконання завдань і функцій держави.

За взірць при формуванні стратегії продуктивності доцільно взяти (з урахуванням особливостей організації влади в Україні) принципи та положення Акту США про продуктивність та результати держави (1993 року), модернізованого в 2010 році (*GPRA Modernization Act of 2010*)<sup>68</sup>.

В GPRA виділяється два рівня процесів і продуктів: загальнодержавний (*Executive branch-wide*) і державних органів (*Agency-level*).

На загальнодержавному рівні визначаються області політики (*policy areas*) з відповідними пріоритетними цілями держави (*Government Priority Goals*) в кожній з них, а також питання керування покращеннями в цих областях.

На рівні державного органу розробляється стратегічний план (*Agency Strategic Plan*). В ньому відповідно до місії державного органу та пріоритетних цілей держави визначаються загальні цілі або предмети діяльності (*General Goals or objectives*) цього органу. Виходячи з пріоритетних цілей держави, описуються вимоги до загальних цілей або предметів діяльності державного органу. Також описуються погляди і пропозиції парламентаріїв щодо цілей або предметів діяльності відповідного державного органу. Крім того, описуються заходи Плану продуктивності державного органу щодо виконання загальних цілей і предметів діяльності державного органу.

В США цілі держави і державних органів визначаються в контексті президентських пропозицій до бюджету на чотирьохрічний термін. Це здійснюється на другій рік президентського терміну.

На дворічний термін в США розробляються загальнодержавний план продуктивності (*Federal Government Performance Plan*) в контексті президентських пропозицій до бюджету на цей період, а на рівні державних органів – план продуктивності державного органу (*Agency Performance Plan*).

В загальнодержавному плані продуктивності по кожній пріоритетній цілі держави визначаються організаційні та політичні учасники, відповідальна посадова особа і встановлюються показники продуктивності.

В плані продуктивності державного органу по кожній загальній цілі визначається збалансований набір показників продуктивності і відповідальна посадова особа. Описуються також цілі учасників реалізації загальних цілей або предмети їх діяльності.

**4.4.** Важливим засобом узгодження пріоритетних цілей держави з загальними цілями державних органів, а також цілей державних органів між собою є практика **побудови логічних моделей**.

---

<sup>68</sup> GPRA: Modernization Act of 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.congress.gov/111/plaws/publ352/PLAW-111publ352.pdf>; Clinton T. Brass. Changes to the Government Performance and Results (GPRA): Overview of the New Framework of Products and Processes [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42379.pdf>.

В логічних моделях на загальнодержавному рівні і на рівні державних органів розглядаються **вводи** (*inputs*), **діяльність** (*activities*) і **виходи** (*outputs*). Результати діяльності окремих державних органів можуть бути входами по відношенню до інших державних органів або по відношенню до пріоритетних цілей держави. Тобто в таких випадках вони є внутрішніми послугами, необхідними для функціонування держави в цілому або певних її органів.

Логічні моделі можуть бути використані для інтегрованого вимірювання продуктивності державних органів і в програмах оцінювання результатів їх діяльності.

В США встановлена поквартальна звітність Офісу менеджменту і бюджету (*Office of Management and Budget*) Адміністрації Президента (далі - *OMB*) і державних органів щодо прогресу в просуванні до пріоритетних цілей держави. Відповідні дані публікуються на сайті *OMB*.

#### **4.5. Пропозиції щодо визначення пріоритетних цілей держави в стратегії продуктивності.**

**4.5.1.** Важливе методологічне значення для визначення пріоритетних цілей держави є усвідомлення того очевидного факту, що кінцевим результатом виконання завдань і функцій держави є **публічні послуги в широкому розумінні цієї категорії.**

Можна вважати, що публічні інтереси у широкому розумінні цієї категорії включають три складові:

- а) ефективний захист суверенітету, територіальної цілісності і недоторканості держави;
- б) достатній життєвий рівень населення України;
- в) моральне і фізичне здоров'я нації, її культурний розвиток та консолідація.

Україна є однією з найбільших за територією та кількістю населення країн Європи, але за розміром Валового внутрішнього продукту (далі - *ВВП*) займає 56 місце у світі, а за розміром на душу населення – лише 119 позицію<sup>69</sup>

Реальним засобом **суттєвого підвищення життєвого рівня населення України** може і має стати **значне підвищення продуктивності**, бажано вимірюваної показником *ВВП* за паритетом купівельної спроможності на душу населення.

Підвищенням продуктивності є також ключовим засобом для покращення фінансування оборони і відповідно запорукою **ефективного захисту суверенітету, територіальної цілісності і недоторканості держави.**

Також підвищення продуктивності, виступаючи засобом підвищення життєвого рівня населення, посилює фінансові можливості держави в сфері соціальної політики і сприяє **моральному і фізичному здоров'ю нації, її культурному розвитку та консолідації.**

---

<sup>69</sup> Аудит економіки України 2030 / Кабінет міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/news/predstavleno-ekonomichnij-audit-krayini-ta-do-2030-roku>. - С. 5.

Відповідно **продуктивність є центральною категорією логічної моделі загальнодержавних пріоритетів**. Від зростання продуктивності залежать бюджетні можливості держави.

**4.5.2.** Загальнодержавним пріоритетом має бути також боротьба з корупцією. **Показниками продуктивності боротьби з корупцією** можуть бути Індекс сприйняття корупції в порівнянні з іншими країнами світу<sup>70</sup> і результати соціологічних досліджень за Методикою стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні<sup>71</sup>.

За Індексом сприйняття корупції Україна відноситься у світі до групи **«країн, що намагаються боротися з корупцією»**. В 2020 році Україна набрала за цим Індексом 30 балів зі 100 можливих і посіла 126 місце з 180. Всі інші країни-сусіди (крім Росії – 28 балів) мають кращі показники: у Молдови – 32 бали, у Білорусі – 45, в Угорщини з Румунією – 44, у Словаччини – 50. А лідер – Польща, у неї 58 балів<sup>72</sup>.

За результатами національно репрезентативного опитування населення в 2020 році корупцію серед загальнодержавних проблем, вслід за війною на Сході України, назвали дуже серйозною – 69% і скоріше серйозною 22,2% респондентів. На думку населення, найбільш корумпованими інституціями є митниця, суди, ВРУ, прокуратура, поліція (крім патрульної)<sup>73</sup>.

Корупція є причиною бідності, тому що веде до зростання тіньової економіки, зрощення владних структур, підвищення рівня економічної злочинності, а також викликає неминучу моральну деградацію суспільства, різко знищує середній клас, чітко розмежовуючи багатих і бідних<sup>74</sup>.

Зауважимо, що **зростання з моменту набуття чинності Законом № 889 чинності, розмірів заробітної плати державних службовців категорії «А», якщо звертатися до показників корупції, аж ніяк не вплинуло на її приборкання**. Україна, як була «країною, що намагається боротися з корупцією», так нею поки і залишається. Підтверджується добре відома істина, що для подолання корупції потрібна невідворотність настання відповідальності за корупційні діяння. **Заробітна плата в основах менеджменту розглядається**

<sup>70</sup> Україна в Індексі сприйняття корупції – 2020 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cpi.ti-ukraine.org/#/>.

<sup>71</sup> Методика стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні // Офіційний веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [ftp://91.142.175.4/nazk\\_files/МЕТОДИКА\\_НАЗК\\_21.12.2016.pdf](ftp://91.142.175.4/nazk_files/МЕТОДИКА_НАЗК_21.12.2016.pdf) 13; Оніщенко С.В., Іванюк Б.М., Голозубова Д.В. Вимірювання та оцінювання рівня корупції в сучасних умовах // Економічна безпека держави та суб'єктів господарювання. – 2017. - № 6 (67). – СС. 18-27; Волосевич І. Корупція в Україні 2020: розуміння, сприйняття та поширеність [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/Corruption\\_Survey\\_2020\\_Presentation\\_Info-Sapiens.pdf](https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/Corruption_Survey_2020_Presentation_Info-Sapiens.pdf).

<sup>72</sup> Україна понизилась у рейтингу «Індекс сприйняття корупції-2019» Що це означає [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.radiosvoboda.org/a/ukraina-ponyzylas-u-rejtyngu-index-spryjniattia-korupcii-2019/30389774.html>

<sup>73</sup> Волосевич І. Корупція в Україні 2020: розуміння, сприйняття та поширеність [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/Corruption\\_Survey\\_2020\\_Presentation\\_Info-Sapiens.pdf](https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/Corruption_Survey_2020_Presentation_Info-Sapiens.pdf).

<sup>74</sup> Вплив корупції на економічне зростання / Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2016/11/2016-10-07-Anticorruption-product-full.pdf>.

всього на всього лише як **гігієнічний фактор**. Головне все ж таки відчуття невідворотності відповідальності, коли йдеться про корупційні діяння, а не конкурентний розмір заробітної плати.

#### **4.5.3. Продуктивна економічна політика є головною запорукою продуктивної соціальної політики.**

Суттєве підвищення продуктивності можливе в процесі здійснення **політики економічного розвитку**, характерною ознакою якого є глибокі структурні зміни в економіці, в процесі яких має відбуватися **перехід від сировинної економіки до економіки кінцевої продукції з високою долею доданої вартості**.

Світова історія є наочним підтвердженням того фундаментального факту, що за останні півтисячі років всі країни, які перейшли від бідності до багатства, досягли успіху завдяки сприянню (протекціонізму) видам економічної діяльності зі збільшеною прибутковістю, тобто – передусім обробній промисловості<sup>75</sup>.

Історичний досвід прискореного економічного розвитку Японії, Південної Кореї та Тайваню, а в останні роки – Китаю, свідчить про те, що існує **три види державного втручання в економіку, критично важливі для переходу від бідності до багатства**.

Перша форма втручання полягає у максимізації виробництва у сільському господарстві, де в бідних країнах зайнятий значний відсоток населення. Найкращий спосіб – реструктуризація агрокультури на засадах трудомісткого сімейного господарства (фермерства).

Друга форма втручання – спрямування інвестицій у виробництво. Кожен успішний уряд в Східній Азії був першим у пошуку шляхів прискореної технічної модернізації через субсидії, що надаються відносно до показників експорту. Ця комбінація підняла індустріалізацію на небачений досі рівень.

Третя форма втручання – втручання в фінансовий сектор задля фокусування капіталу на дрібному сільському господарстві та розвитку виробництва<sup>76</sup>.

#### **4.5.4. Цілі і норми соціальної політики визначені в ратифікованій Україною Конвенції МОП 1962 року № 117 (далі – Конвенція МОП № 117), яка є частиною національного трудового законодавства і міжнародним договором, в якому Україна бере участь. За змістом статті 8-1 КЗпПУ норми міжнародного договору, в якому бере участь Україна, є пріоритетними по відношенню до норм національного трудового законодавства.**

Вся політика повинна, передусім, спрямовуватися на досягнення добробуту народу й розвиток населення, а також на заохочення його прагнення до соціального прогресу. Вся політика більш загального застосування

<sup>75</sup> Райнерт Ерік С. Як багаті країни забагатіли... і чому бідні країни лишаються бідними. – К.: Темпора, 2018. - С. 9.

<sup>76</sup> Стадвелл, Джо. Чому Азії вдалося: Успіхи і невдачі найдинамічнішого регіону світу / Джо Стадвелл; пер. з англ. Олександра Цехановська. – К.: Наш формат, 2017. - СС. 11-13.

визначається з належним урахуванням її впливу на добробут населення (стаття 1 Конвенції МОП № 117).

**4.5.4.1. Підвищення рівня життя розглядається як основна мета при плануванні економічного розвитку (стаття 2 Конвенції МОП № 117).**

Соціальна політика має сприяти подоланню бідності. **Показниками продуктивної соціальної політики** має бути передусім скорочення чисельності населення, яке знаходиться за межею бідності, а також скорочення розриву між доходами найбільш забезпеченої верстви населення і найменш забезпеченою верствою.

**4.5.4.2. Соціальна політика не може зводиться лише до соціального захисту населення. Вихідною її задачею є гідна праця і достатня та справедлива зарплата, а в більш широкому контексті – справедлива політика розподілу отриманих доходів.**

Згідно з частиною першою статті 5 Конвенції № 117 вживаються заходи для забезпечення незалежним виробникам і найманим працівникам умов, які дадуть їм можливість підвищити свій рівень життя власними зусиллями й забезпечать підтримання прожиткового мінімуму, що встановлюється шляхом офіційних досліджень життєвих умов, які проводяться після консультацій з представниками організацій роботодавців і працівників.

**4.5.4.3. Одним із пріоритетів державної соціальної політики має бути поступове наближення державних соціальних стандартів на основі економічного розвитку і справедливого розподілу доходів до європейських соціальних стандартів раціонального споживання, що гарантують оптимальне задоволення потреб і достатній життєвий рівень населення<sup>77</sup>.**

Це торкається передусім такого державного соціального стандарту, як прожитковий мінімум. В Україні для встановлення прожиткового мінімуму використовуються нормативи мінімального споживання, що не забезпечують оптимального задоволення потреб кожного і нормальне відтворення робочої сили.

**4.5.4.3. Показником продуктивності соціальної політики** має бути передусім поступове наближення з урахуванням бюджетних можливостей прожиткового мінімуму спочатку до фактичного прожиткового рівня, а в перспективі - до рівня, що гарантує оптимальне задоволення потреб на рівні європейських стандартів.

Від розміру встановленого прожиткового мінімуму залежить розмір встановлюваного державою мінімальної заробітної плати, а також розмір мінімальної пенсії і розміри мінімальних стипендій, інших мінімальних виплат, призначених для соціального захисту громадян (стаття 2 Закону України «Про прожитковий мінімум» від 15 липня 1999 року № 966-XIV).

---

<sup>77</sup> Боков О. Вдосконалення методології визначення прожиткового мінімуму в контексті досвіду країн Європейського Союзу // Україна: аспекти праці.- 2013. - № 1. – СС. 40-43.



Також показниками продуктивності соціальної політики відповідно мають бути наближення з урахуванням бюджетних можливостей розмірів мінімальної зарплати, мінімальних пенсій, мінімальних стипендій, інших виплат для соціального захисту громадян до фактичного прожиткового рівня і далі до європейських стандартів.

**5. Актуальною задачею залишається посилення стимулюючої ролі заробітної плати державних службовців за рахунок збільшення долі посадового окладу в загальному розмірі заробітної плати.**

**5.1. Визнати неефективність додаткових стимулюючих виплат, не пов'язаних з результатами діяльності державних органів і держави в цілому.**

Як зазначалося, відсутні будь-які дані про ефективність запровадження додаткових стимулюючих виплат відповідно до абзацу восьмому пункту 14 розділу XI Закону № 889. Період, на який вони запроваджувалися, давно минув.

Фактори, подібні до особливої важливості роботи та інтенсивності праці, мають бути враховані при оцінюванні завдань та обов'язків державних службовців за факторно-бальною схемою та відповідному обґрунтуванні розмірів посадових окладів (див. пункт 2.2.7 цієї експертизи).

**5.2. Визнати неефективність надбавки за вислугу років. В індивідуальному порядку включити надбавки за вислугу років в посадові оклади державних службовців з наступним вирівнюванням окладів по мірі загального підвищення їх розмірів.**

В менеджменті людських ресурсів надбавка за вислугу років називають виплатою «за присутність». Надбавка за вислугу років не враховує різний вклад працівників в загальні результати роботи. Ефективність не зростає прямо пропорційно зі стажем роботи.

Крім того, максимальний розмір надбавки до 50 відсотків окладу разом з іншими виплатами часто приводить до того, що додаткова заробітна плата перевищує основну (посадовий оклад), припиняючи її стимулюючу роль.

**5.3. Визнати низьку стимулюючу роль надбавки за ранг державного службовця. Пропонується включати надбавки за ранг в посадові оклади державних службовців.**

Надбавка за ранг державного службовця посилює більшою мірою моральну, ніж матеріальну зацікавленість. Разом з цим вона відноситься до додаткових видів оплати і дещо припиняє стимулюючу роль посадового окладу.

**6. Вважасмо за доцільне для запобігання конфлікту інтересів в питаннях підготовки та просування пропозицій щодо оплати праці державних службовців запровадити регулярне публічне вивчення НАДС громадської думки з цих питань, а також узгодження НАДС таких**

*пропозицій з зацікавленими інститутами громадянського суспільства, зокрема з такими, як громадська рада при НАДС, Асоціація платників податків України<sup>78</sup>, спільний представницький орган репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні<sup>79</sup> тощо.*

Як зазначалось раніше, існує ризик виникнення конфлікту між публічним інтересом платників податків у економному, розумному і ефективному використанні їх коштів на оплату державних службовців, з одного боку, і приватними та корпоративним інтересами державних службовців і певною мірою осіб, уповноважених на виконання функцій держави, щодо підвищення розмірів заробітної плати державним службовцям, з іншого.

З огляду на те, що оплата праці державних службовців фінансується із бюджету, тобто за кошти платників податків, то платники податків є основними зацікавленими особами (стейкхолдерами) щодо формування та реалізації політики оплати праці державних службовців. Ефективність використання коштів платників податків на фінансування оплати державних службовців має перевірятися по загальним результатам діяльності державних органів і держави в цілому.

**Стейкхолдери, принаймні, відповідні інститути громадянського суспільства мають бути залучені до формування політики в області оплати праці державних службовців та оцінювання ефективності використання державних коштів при її реалізації.**

Асоціація платників податків України – громадська організація, має своєю метою створення сприятливого середовища для ведення бізнесу, покращення ситуації із захисту прав та інтересів платників податків, сприяння прозорості діяльності органів державної влади, вплив на процеси законотворення в Україні, реалізацію державної політики у податковій, митній та бюджетній сферах.

Спільний представницький орган репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні є представником профспілкової сторони соціального діалогу на національному рівні у взаємовідносинах із стороною органів виконавчої влади та стороною роботодавців.

***7. Концепція загальної винагороди, сформульована в рамках менеджменту людських ресурсів, вимагає розглядати оплату праці державних службовців та їхнє пенсійне забезпечення в єдиному контексті.***

***Порядок пенсійного забезпечення державних службовців може посилювати або послаблювати стимулюючу роль заробітної плати державних службовців залежно від врахування її розміру при встановленні розміру пенсії.***

***Пропонувати НАДС розробити Концепцію загальної винагороди державних службовців, звернувши особливу увагу на запровадження порядку***

<sup>78</sup> Асоціація платників податків України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://appu.org.ua/about>.

<sup>79</sup> Положення про Спільний представницький орган репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://spo.fpsu.org.ua/normativni-dokumenty>.

*пенсійного забезпечення державних службовців, що забезпечує посилення стимулюючої ролі їхньої заробітної плати.*

### **7.1. Винагорода за виконану роботу є основною частиною загальної винагороди працівника.**

Крім винагороди за виконану роботу, загальна винагорода працівника включає такі складові:

- а) навчання та професійний і особистий розвиток;
- б) робоче середовище (ключові цінності організації, лідерство, врахування думки працівника, його заслуги і визнання досягнень, чітке визначення і розвиток службових функцій і ролей, якість професійного життя, соціально-побутові умови, рівновага роботи і життя, робота з талановитими працівниками);
- в) відпуски, що дозволяють відновлювати робочу силу;
- г) належне соціальне страхування і пенсійне забезпечення.

Винагорода за виконану роботу є основним (але не єдиним) стимулом мотивації працівника. В цілому позитивний або негативний вплив всіх, без виключення складових загальної винагороди працівника може в геометричній прогресії підсилювати, а може послаблювати трудову та творчу мотивацію працівника. **Відповідно стимулююча роль заробітної плати працівника може в геометричній прогресії підсилюватися або послаблюватися.**

У менеджменті людських ресурсів визнано, що стратегія управління загальною винагородою може забезпечити синергію спільного впливу різних видів винагороди, формувати глибокий та довготерміновий ефект посилення мотивації до праці, сприяти глибокій відданості працівника справі.

Стратегічний підхід до загальної винагороди працівника дозволяє зміцнювати трудові відносини, забезпечує гнучкість в роботі і краще задоволення індивідуальних потреб, а також дозволяє залучати таланти до виконання найбільш складних і творчих робіт<sup>80</sup>.

Стратегічний підхід до загальної винагороди працівника доцільно запровадити в управлінні державної служби, розробивши відповідну **Концепцію і план заходів з її реалізації, а також забезпечити виконання запланованих заходів.**

### **7.2. Вважаємо, що стимулююча роль заробітної плати державних службовців, як основної складової загальної винагороди державного службовця, суттєво знижена, особливо на посадах категорії «В» і частково «Б», у зв'язку з відміною статтею 90 Закону № 889 раніше діючого порядку призначення спеціальних пенсій державним службовцям із зворотною дією у часі.**

Згідно з пунктом 13 щодо соціального захисту Рекомендації № R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи про статус

---

<sup>80</sup> Общее вознаграждение. – В кн.: Армстронг Майкл, Стівенс Тіна. Оплата праці: Практичний посібник з побудови оптимальної системи оплати праці та винагороди персоналу / Пер. з англ. За заг. ред.. Т.В. Герасимової. – Дніпропетровськ: Баланс Бізнес Букс, 2007. - СС. 13-25.

публічних службовців у Європі держава має забезпечувати їх пенсійне забезпечення на основі загальної системи чи особливих механізмів пенсійного забезпечення. Тобто європейська практика зовсім не виключає призначення держаним службовцям спеціальних пенсій.

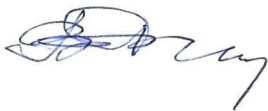
Загальна система пенсійного забезпечення державних службовців введена статтею 90 Закону № 889 від 10 грудня 2015 року із зворотною дією в часі. Згідно з статтею 58 Конституції України закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної сили в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи. У даному випадку пенсійне забезпечення державних службовців погіршене.

**7.3. Пропонуємо НАДС внести пропозиції КМУ щодо внесення в порядку законодавчої ініціативи змін в статтю 90 Закону № 889, що поновлюють раніше діючий порядок встановлення спеціальних пенсій державним службовцям.**

Передбачити додатково, що спеціальні пенсії призначаються тим державним службовцям, яким наказом керівника державної служби відповідного державного органу за довготривалу і добросовісну роботу присвоєне звання «довічного державного службовця».

Передбачити законом також можливість позбавлення статусу «довічного державного службовця» і відповідно права на спеціальну пенсію в разі порушення особою вимог доброчесної поведінки.

Громадську експертизу за дорученням ГО СЦПІ провели експерти:



**В.М. Філіпповський**



**Ж.М. Балабанюк**