



ЗМІНА ВИДАТКІВ НА ОПЛАТУ ПРАЦІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У 2023-2024 РОКАХ

2024

Державна антикорупційна програма на 2023-2025 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України (далі – Кабмін) від 04.03.2023 № 220¹, визначає низку невіршених питань у чинній системі оплати праці державних службовців, а саме:

- значні диспропорції,
- необґрунтовані стимулюючі виплати,
- низький рівень заробітної плати на місцевому рівні,
- наділення керівника значним обсягом дискреційних повноважень під час визначення розміру заробітної плати,
- відсутність класифікації посад державної служби за функціональним принципом, що не дає змогу здійснювати оплату праці, враховуючи функціональну спрямованість, складність та відповідальність роботи на посаді.

Відтак, сучасний механізм формування та розподілу фонду оплати праці на державній службі непрозорий, а також відсутня юридична визначеність механізму планування і розподілу фонду оплати праці між державними органами.

Тому Законом України «Про Державний бюджет України на 2024 рік»² запроваджено на 2024 рік нову модель оплати праці державних службовців на основі класифікації посад державної служби, яка, зокрема, передбачає:

- посилення ролі посадового окладу,
- зменшення варіативної складової оплати праці,
- запровадження грейдової системи посадових окладів, де розмір мінімального грейду буде встановлено на рівні мінімальної заробітної плати.

Звісно, вказані новації в оплаті праці відповідають положенням проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну служ-

¹<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BE#Text>

²<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-20#Text>

бу» щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад» (реєстр. № 8222 від 23.11.2022, поданий Кабміном), прийнятого 28.07.2023 року Верховною Радою України за основу в першому читанні /*постанова ВРУ від 28.07.2023 № 3289-IX*/, проте існує висока ймовірність того, що цей законопроект не стане основою реформи державної служби, яка вже розпочалась.

На виконання відповідних законодавчих норм Кабмін ухвалив низку постанов, які набрали чинності з 1 січня 2024 року, а саме:

- «Про підготовку до запровадження умов оплати праці державних службовців на основі класифікації посад у 2024 році» від 23.10.2023 №1109³ /*затверджено каталог типових посад державної служби і критерії віднесення до таких посад; алгоритм проведення класифікації посад державної служби в умовах воєнного стану*/;
- «Питання оплати праці державних службовців на основі класифікації посад у 2024 році» від 29.12.2023 № 1409⁴ /*затверджено схему посадових окладів на посадах державної служби з урахуванням сімей і рівнів посад, юрисдикції та типів державних органів у 2024 році; перелік типових посад державної служби в межах рівнів посад*/.

Крім того, на виконання положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» щодо скорочення граничної чисельності працівників органів виконавчої влади, Кабмін прийняв постанову «Деякі питання скорочення чисельності працівників органів виконавчої влади» від 29.12.2023 № 1410, яка набере чинності з 1 квітня 2024 року. Скорочення граничної чисельності працівників торкнеться 67 органів виконавчої влади, за виключенням апаратів Міністерства внутрішніх справ України (1 000 працівників), Міністерства оборони України (829), Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України (427), Міністерства фінансів України (852), Національної поліції /без поліції охорони/ (3 000 – центральний апарат і 138 330 – територіальні органи).

Відзначимо, що оплата праці державних службовців окремих державних органів у 2024 році здійснюється за старими правилами – відповідно до умов, встановлених на 2023 рік. До них належать:

- Національне агентство з питань запобігання корупції,
- Національне антикорупційне бюро України,
- Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг,

³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1109-2023-%D0%BF#Text>

⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1409-2023-%D0%BF#Text>

- Антимонопольний комітет України,
- Державне бюро розслідувань,
- Міністерство оборони України,
- Міністерство внутрішніх справ України,
- Управління справами Апарату Верховної Ради України.

Законодавчо передбачені умови оплати праці державних службовців не застосовуються для державних службовців у державних органах, що не провели класифікацію посад державної служби. Оплата праці таких державних службовців здійснюється відповідно до умов, встановлених на 2023 рік, при цьому стимулюючі виплати можуть бути нараховані в граничному розмірі до 50% посадового окладу на місяць (таке собі «покарання» для тих, хто не встигне провести класифікацію).

Що стосується фонду оплати праці державного органу, то тут теж відбулись певні зміни у його визначенні (рис. 1).



Рисунок 1. Зміни підходу до визначення Фонду оплати праці державного органу

З урахуванням вимог статті 51 Бюджетного кодексу України, керівники бюджетних установ та державних органів мають забезпечити утримання чисельності працівників та виплату заробітної плати в межах видатків, передбачених у Законі України «Про Державний бюджет України» на відповідний рік.

І хоча новий підхід в нарахуванні заробітної плати державних службовців дозволить обмежити отримання необґрунтованих премій, проте вказана зміна лише підсилює позитивний ефект в частині уникнення фінансування вакантних посад. Адже практика минулих років показала, що наявність вакансій – це штучне збільшення фонду виплати стимулюючих надбавок

/за даними Мінфіну, на початку 2023 року до 25% посад на державній службі були вакантними/.

Відзначимо, що Мінфін підтверджує «покращення» умов оплати праці державних службовців збільшенням видатків на оплату праці у 2024 році порівняно з 2023 роком, а також наголошує на тому, що фонд оплати праці для центральних органів виконавчої влади було доведено за єдиними підходами та унеможливлено негативну практику «домовлятися» із парламентом щодо збільшення фонду. Крім того Національне агентство України з питань державної служби на своєму офіційному сайті зазначає, що розміри посадових окладів узгоджено з пропозиціями Мінфіну, які закладалися під час розрахунку фондів оплати праці працівників, що передбачено Законом України «Про Державний бюджет України на 2024 рік»⁵.

З огляду на кардинальну зміну підходу до оплати праці державних службовців, актуальним видається порівняння видатків на оплату праці в державних органах у 2023 (факт) і 2024 (план) роках (без сектору безпеки та оборони).

Так, буде проаналізовано:

- ✓ **Видатки загального фонду державного бюджету** /пояснення: переважна більшість головних розпорядників бюджетних коштів (далі –ГРБК) фінансуються за загальним фондом державного бюджету, а спеціальний фонд державного бюджету – це власні надходження бюджетних установ або цільові податкові/неподаткові надходження/.
- ✓ **За виключенням загальнодержавних видатків та кредитування за ознакою ГРБК**, оскільки вони передбачають насамперед виконання заходів з реалізації державної політики за участю інших органів влади.
- ✓ **75 ГРБК**, за виключенням Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, фінансування якої здійснюється за рахунок надходження до спеціального фонду державного бюджету внесків на регулювання, які сплачуються суб'єктами господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг.
- ✓ **8 ГРБК, що відносяться до сектора безпеки і оборони**, а саме: Служби зовнішньої розвідки України, Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ України, Головного управління розвідки Міністерства оборони України, Служба безпеки України, Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації

України, Міністерства з питань стратегічних галузей промисловості України та Управління державної охорони України.

- ✓ Акцент буде зроблено на 16 міністерствах та Державному агентстві відновлення та розвитку інфраструктури України.

Щодо обласних державних адміністрацій (далі – ОДА) коротко зауважимо наступне:

- 1 Загальні видатки на оплату праці у 2024 році, порівняно з 2023 роком, зросли на 63% (з 4,1 до 6,6 млрд грн).
- 2 Якщо аналізувати зміну видатків на оплату праці у розрізі областей, то найменший відсоток збільшення у 2024 році, порівняно з 2023 роком, демонструє Херсонська ОДА +18%, Чернівецька ОДА +38% та Луганська ОДА +43%, при цьому лідерами в нарощуванні видатків на оплату праці стали Сумська ОДА +79%, Волинська ОДА +79% та Рівненська ОДА +84%.
- 3 Частка видатків на оплату праці в загальній сумі видатків теж зросла – з 56% у 2023 році до 77% у 2024 році.
- 4 Якщо аналізувати частку видатків на оплату праці в загальній сумі видатків у розрізі областей, то у 2024 році цей показник більш рівномірний і закріпився на рівні 74-79%.

2023 рік мав певні відхилення від середнього показника, які продемонстрували: Харківська ОДА – 14%, Чернігівська ОДА – 36%, Дніпропетровська ОДА – 44%, Херсонська ОДА – 50%, Запорізька ОДА – 62% та Київська ОДА – 65%. Проте така ситуація пояснюється тим, що відповідним областям за рішенням Кабміну протягом 2023 року виділялись певні кошти з резервного фонду державного бюджету на різні цілі (зокрема пов'язані із повномасштабним вторгненням). Тому загальна сума видатків для цих ОДА пропорційно збільшувалась, а частка в ній на оплату праці – пропорційно зменшувалась.

Ймовірно, що фактична ситуація з часткою видатків на оплату праці в загальній сумі видатків у розрізі областей на кінець 2024 року також може бути не такою рівномірною як планова, оскільки війна триває, і обласні військові адміністрації будуть потребувати додаткових бюджетних коштів на вирішення тих чи інших питань.

У табл. 1 та на рис. 2 наведемо групування ГРБК залежно від рівня зміни видатків на оплату праці у 2024 році порівняно з 2023 роком.

Таблиця 1. Групування ГРБК залежно від рівня зміни видатків на оплату праці у 2024 році порівняно з 2023 роком

Зміна видатків на оплату праці 2024 до 2023, %	Перелік ГРБК
зменшення	Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України (-35%)
+0-10%	Офіс Генерального прокурора, Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України
+11-20%	Управління справами Апарату Верховної Ради України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Державна судова адміністрація України, Центральна виборча комісія, Фонд державного майна України, Національна академія правових наук України, Національна академія наук України, Національна академія медичних наук України, Національна академія педагогічних наук України, Національне антикорупційне бюро України, Херсонська обласна державна адміністрація
+21-30%	Міністерство молоді та спорту України, Державне управління справами, Національна академія мистецтв України, Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Державне космічне агентство України, Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України, Міністерство юстиції України, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Міністерство цифрової трансформації України, Уповноважений із захисту державної мови
+31-40%	Конституційний Суд України, Міністерство культури та інформаційної політики України, Міністерство у справах ветеранів України, Бюро економічної безпеки України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство освіти і науки України, Господарсько-фінансовий департамент Секретаріату Кабінету Міністрів України, Чернівецька обласна державна адміністрація
+41-50%	Національне агентство України з питань державної служби, Рахункова палата, Державне бюро розслідувань, Міністерство охорони здоров'я України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Міністерство енергетики України, Міністерство фінансів України, Вища рада правосуддя, Луганська обласна державна адміністрація, Дніпропетровська обласна державна адміністрація
+51-60%	Вищий антикорупційний суд, Державна регуляторна служба України, Верховний Суд, Міністерство економіки України, Черкаська обласна державна адміністрація, Харківська обласна державна адміністрація, Донецька обласна державна адміністрація, Київська обласна державна адміністрація, Житомирська обласна державна адміністрація
+61-70%	Національна академія аграрних наук України, Державна інспекція ядерного регулювання України, Запорізька обласна державна адміністрація, Закарпатська обласна державна адміністрація, Одеська обласна державна адміністрація, Миколаївська обласна державна адміністрація
+71-80%	Полтавська обласна державна адміністрація, Вінницька обласна державна адміністрація, Хмельницька обласна державна адміністрація, Кіровоградська обласна державна адміністрація, Івано-Франківська обласна державна адміністрація, Тернопільська обласна державна адміністрація, Чернігівська обласна державна адміністрація, Львівська обласна державна адміністрація, Сумська обласна державна адміністрація, Волинська обласна державна адміністрація

+81-90%	Рівненська обласна державна адміністрація
+91-100%	Міністерство закордонних справ України, Міністерство аграрної політики та продовольства України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку
Понад 100%	Антимонопольний комітет України (+148,2%)

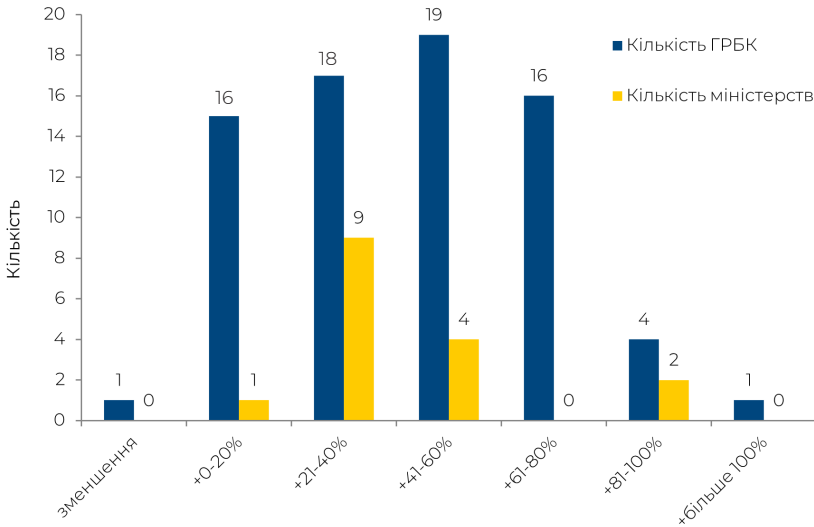


Рисунок 2. Кількість ГРБК/окремо міністерств залежно від рівня зміна витрат на оплату праці у 2024 році порівняно з 2023 роком

Маючи обмеження за обсягами дослідження, проаналізуємо унікальні кейси, а саме: найбільше зменшення витратів на оплату праці у Державному агентстві відновлення та розвитку інфраструктури України – на 35% та найбільше їх збільшення в Антимонопольному комітеті України – на 148,2%.

1 **Оплата праці працівників Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України** (далі – Агентство відновлення) здійснюється за бюджетною програмою «Керівництво та управління у сфері відновлення та розвитку інфраструктури України» (3111010).

Для розуміння ситуації та цифр – трішки історії. У державному бюджеті на 2023 рік першочергово на оплату праці Державного агентства автомобільних доріг України та Державного агентства інфраструктурних проєктів України було передбачено майже 57 млн. грн (139 штатних одиниць) та майже 16 млн грн (55 штатних одиниць) відповідно, тобто всього 73 млн грн. Після ухвалення 13 січня 2023 року урядового рішення щодо об'єднання

цих двох державних органів в Агентство відновлення змінами до державного бюджету на 2023 рік від 24.02.2023N^о 2953-IX, на оплату праці державних службовців було передбачено вище вказаних сумарних 73 млн грн. Проте черговими змінами від 29.06.2023 N^о 3166-IX вказані видатки було збільшено до 103 млн грн /на 30 млн грн, або 42%/ (враховано правку N^о398, подану н.д. Маріковським О. В. до другого читання відповідного законопроєкту, при чому вказана правка була незбалансованою).

При цьому гранична чисельність при об'єднанні зменшилась на 4 штатні одиниці та становить у 2023-2024 роках 190 державних службовців⁶. Відтак вважаємо, що збільшення видатків на оплату праці в Агентстві відновлення у 2023 році не було обґрунтованим. Крім того, затверджена сума у бюджеті 2024 року на відповідну ціль на рівні 67 млн грн відповідає сумі, вказаній Агентством відновлення у бюджетному запиті на 2024-2026 роки, а отже має бути достатньою для утримання чисельності працівників та виплату заробітної плати в межах цих видатків державного бюджету.

2 **Оплата праці працівників Антимонопольного комітету України** (далі – АКУ) здійснюється за бюджетною програмою «Керівництво та управління у сфері конкурентної політики, контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції» (6011010) – єдиною бюджетною програмою установи. Так, видатки на оплату праці у 2024 році, порівняно з 2023 роком, зросли на 148% або з 170 млн грн до 423 млн грн. При цьому гранична чисельність працівників залишилась незмінною (327 державних службовців в апараті та 386 - у територіальних органах).

Зауважимо, що Антимонопольний комітет у бюджетному запиті на 2024-2026 роки вказав, що на оплату праці у 2024 році потребує 224 млн грн (ця сума і була в поданому Кабміном проєкті державного бюджету на 2024 рік). Проте при підготовці проєкту закону «Про Державний бюджет України на 2024 рік» до другого читання було частково враховано правку N^о 1194 н.д. Арахамії Д.Г., якою і збільшено видатки на оплату праці на 198 млн грн. При цьому, відповідно до «Прикінцевих положень» Закону України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» Антимонопольний комітет України при розрахунку заробітної плати не використовує грейди, а розраховує її відповідно до умов, встановлених на 2023 рік. Крім того, очікується, що рівень споживчої інфляції за підсумком 2024 року становитиме 10,8%. Тому таке значне зростання видатків на оплату праці потребує ґрунтовних пояснень.

У такий спосіб можна розглядати кожного із ГРБК та шукати причини зростання видатків на оплату праці у 2024 році, порівняно з 2023 роком, адже кейсів доволі багато, що підтверджує рис. 3.

⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів» від 05.04.2014 N^о85 (зі змінами). Отримано з: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/85-2014-%D0%BE#Text>

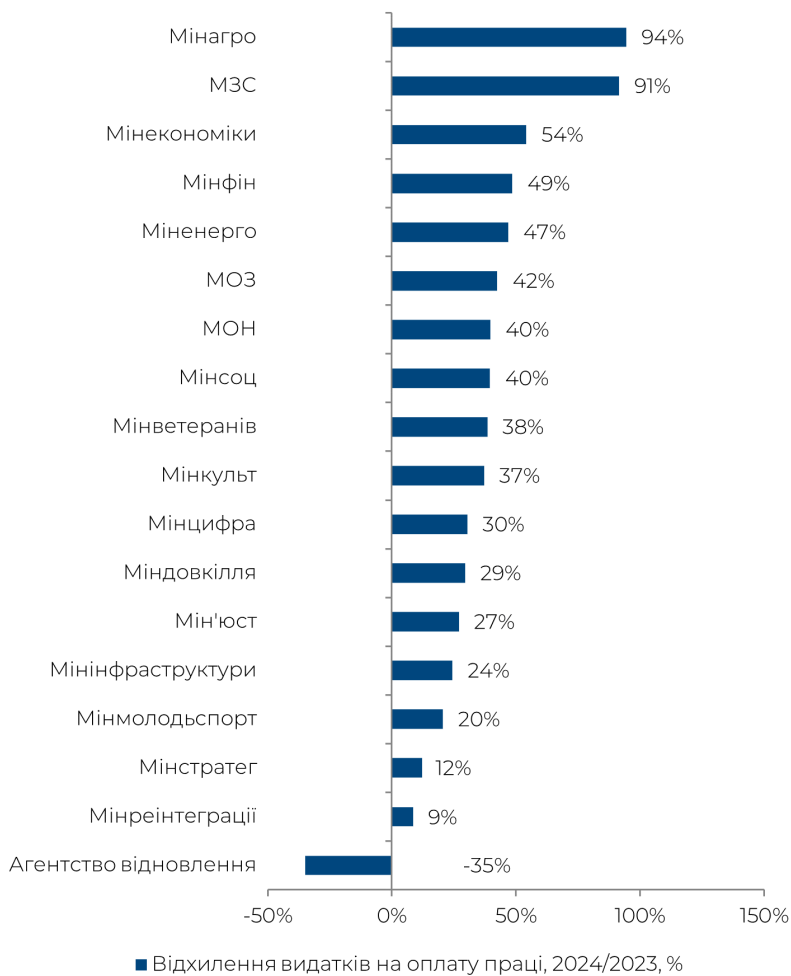


Рисунок 3. Зміна видатків на оплату праці у міністерствах та Агентстві відновлення у 2024 році порівняно з 2023 роком, %

Довідково: підвищені оклади повинні мати законодавчо визначена частка державних службовців окремих міністерств, з якими обов'язковому погодженню підлягають проекти актів Кабміну, а саме: Мінфін, Мін'юст, Мінекономіки та Мінцифра, які віднесено до сім'ї посад, що здійснюють аналіз державної політики та нормотворчу діяльність.

Так, рис. 3 показав, що у переважній більшості видатки на оплату праці у міністерствах у 2024 році зростають (за виключенням Агентства відновлення). Однак відповідний відсоток зростання має високу волатильність: від 8,6% для Мінреінтеграції до 94% для Мінагро.

Що стосується Мінагро, то слід сказати, що в підпорядкуванні міністерства перебувають деякі відомства, а саме Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру та Державне агентство розвитку меліорації, рибного господарства та продовольчих програм, тому виплата заробітної плати здійснюється за 8 бюджетними програмами (табл. 2).

Таблиця 2. Приклад аналізу зміни видатків на оплату праці в Міністерстві аграрної політики та продовольства України у 2023-2024 роках

Бюджетна програма		Видатки на оплату праці		Відхилення
код	назва	2023 (факт)	2024 (план)	%
2801000	Апарат Мінагро	188	256	37%
2801010	Керівництво та управління у сфері агропромислового комплексу	83	133	60
2801130	Підвищення кваліфікації фахівців агропромислового комплексу	9,8	12	18
2801310	Організація і регулювання діяльності установ в системі агропромислового комплексу	95	112	18
2801570	Організація та функціонування Аграрного фонду	0,0	2,0	-
2803000	Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру	525	1 135	116
2803010	Керівництво та управління у сфері геодезії, картографії та кадастру	525	1 135	116
2804000	Державне агентство розвитку меліорації, рибного господарства та продовольчих програм	518	1000	93
2804010	Керівництво та управління у сфері меліорації та рибного господарства	186	342	80
2804020	Організація діяльності рибовідтворювальних комплексів та інших бюджетних установ у сфері рибного господарства	23	73	217
2804120	Експлуатація державного водогосподарсько-меліоративного комплексу	305	585	92
ВСЬОГО		1 231	2 394	94%

З табл. 2 видно, що загальну картину сформувало зростання видатків на оплату праці не в самому апараті Мінагро, а в його підзвітних відомствах, де видатки зросли майже вдвічі, а по окремих програмах - і в 4 рази. При цьому, слід зауважити, що відповідні показники було закладено першочергово у проєкті державного бюджету на 2024 рік, адже у таблиці правок до законопроєкту до другого читання усі правки, що стосувались Мінагро, було відхилено.

Така ситуація насамперед пояснюється тим, що вказані відомства мають велику граничну чисельність державних службовців не лише в апараті (наприклад, Держрибагентство – 1138) але і в територіальних органах (наприклад, Держгеокадастр: апарат – 263 держслужбовці; територіальні органи – 4001 державний службовець). Аналогічне пояснення можна надати і зростанню видатків на оплату праці в багатьох міністерствах, які мають в підпорядкуванні відомства з розгалуженою сіткою територіальних органів.

Також на рис. 4 наведемо зміну видатків на оплату праці в органах державної влади, які, відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2024 рік», не зобов'язані проводити класифікацію посад, а застосовують умови оплати праці, встановлені на 2023 рік.



Рисунок 4. Зміна видатків на оплату праці в органах державної влади, які не проводять класифікацію посад у 2024 році, а застосовують умови, встановлені на 2023 рік

Рис. 4 дає привід замислитись над відсутністю єдиного підходу до визначення видатків на оплату праці в органах державної влади, які у 2024 році розраховують оплату праці державних службовців за правилами 2023 року.

Це ще раз підтверджує, що кожен кейс є унікальним і потребує детального вивчення та аналізу, а також, за потреби, ґрунтовних пояснень та аргументів відповідного органу державної влади щодо причин значного зростання видатків на оплату праці.

Дисклеймер

Дослідження створено Центром досліджень фіскальної політики за підтримки ICAP Єднання у межах проєкту «Ініціатива секторальної підтримки громадянського суспільства України», що реалізується ICAP Єднання у консорціумі з Українським незалежним центром політичних досліджень (УНЦПД) та Центром демократії та верховенства права (ЦЕДЕМ) завдяки щирій підтримці американського народу, наданій через Агентство США з міжнародного розвитку.



