врядування і стійкості в Україні». URL:https://www.coe.int/uk/web/kyiv/strengthening-good-democratic-governance-and-resilience-in-ukraine.

5. План дій Ради Європи для України «Стійкість, відновлення та відбудова» на 2023-2026 роки. URL: https://rm.coe.int/action-plan-ukraine-2023-2026-ukr/1680aa8282.

6. Підзаконні нормативно-правові акти (відповідно до Закону № 3077). Офіційний веб-ресурс Національного агентства України з питань державної служби. URL:https://nads.gov.ua/diyalnist/sluzhba-v-organah-miscevogo-samovry aduvannya/vprovadzhennia-zakonu-ukrainy-vid-02-travnia-2023-roku-3077-ikh-pro-sluzhbu-v-orhanakh-mistsevoho-samovriaduvannia/pidzakonni-normatyvno-pravovi-akty-vidpovidno-do-zakonu-3077.

КОЛОМОЄЦЬ Тетяна Олександрівна,
докторка юридичних наук, професорка,
член-кореспондент НАПрН України,
заслужена юристка України,
декан юридичного факультету,
Запорізький національний університет
(м. Запоріжжя, Україна)

ОПЛАТА ПРАЦІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ – ІНСТРУМЕНТ ЇХ МОТИВАЦІЇ ЧИ ЗАЛУЧЕНОСТІ (У ПОШУКАХ НОВОЇ НОРМАТИВНОЇ МОДЕЛІ)

Забезпечення результативності державної служби в цілому як інституту залежить від результативності всіх її складових, серед яких і оплата праці. В умовах докорінного перегляду нормативних засад державної служби в аспекті затвердження Дорожніх карт – алгоритмів оновлення нормативно-правових засад публічного адміністрування в цілому в аспекті практичної реалізації євроінтеграційних векторів державотворчих та правотворчих процесів в Україні, виконання «домашнього завдання» України на її шляху до ЄС, важливо забезпечити релевантність відповідним вимогам всіх вітчизняних законодавчих ініціатив, серед яких і ініціативи стосовно нормативно-правових засад оплати праці державних службовців. Згідно із положеннями чинного законодавства України про державну службу, однією із обов'язкових ознак державної служби є її «фінансове забезпечення за рахунок державного бюджету» (ст. 1 Закону України «Про державну службу»).

Складовими останнього є: посадовий оклад, надбавки, доплати та премії (ст. 51-52 Закону), своє цільове призначення які можуть виконувати лише у тому випадку, якщо абсолютно визначеними є їх

нормативно-правові засади та релевантними вимогам реального часу є умови практичної реалізації. І, навпаки, їх роль і значення істотно знижується в умовах «дефектності» перших і других, а підсумковий результат останніх взагалі негативно впливає на престиж і результативність державної служби в цілому. Саме тому при розробці новітніх тематичних законодавчих ініціатив важливим є з'ясування наявності достатньої «ресурсності» для реалізації потенціалу оплати праці як складової державної служби, з'ясування реального призначення її як інструменту мотивації або ж інструменту замученості державних службовців, з огляду на що і варто формулювати основний зміст законопроєктного акту, на що зверталася увага у середовищі вчених-правників під час обговорення перспектив розвитку службового права та державної служби в Україні в умовах сучасних державотворчих та правотворчих процесів [1].

Як слушно зазначила Голова НАДС Наталія Алюшина під час презентації публічного звіту про діяльність НАДС за 2024 рік, «… одним із ключових напрямів діяльності НАДС стало реформування системи оплати праці» [2] і саме «… дисбаланс в оплаті праці державних службовців … негативно впливає як у розрізі «внутрішнього розподілу між державними службовцями» (однаковий розмір оплати незалежно від реальних показників професійної діяльності), так і «зовнішньому розрізі» у порівнянні із оплатою праці у приватному секторі» [2]. Основним вектором для формулювання змісту законопроєкту стосовно засад оплати праці державних службовців має бути унормування принципу релевантності (пропорційності, балансу) виплат (винагороди) тим зусиллям, які державні службовці реально докладають під час свого професійного служіння публічним інтересам, із одночасним забезпеченням абсолютної зрозумілості, справедливості та прозорості таких виплат як для самих державних службовців, так і для громадськості в цілому, що сприятиме усуненню будь-яких сумнівів, соціальних «напруг», в т.ч. й корупційного характеру.

Задля практичної реалізації реформ, зорієнтованих на адаптацію змісту законодавства України до стандартів ЄС, виконання зобов'язань в рамках Ukraine Facility Plan, Принципів державного управління, розроблених OECD/SIGMA, в т.ч. й у частині «… реформи заробітної плати шляхом прийняття законодавства щодо запровадження справедливої та прозорої системи оплати праці на основі функціональної класифікації посад» [3], «впровадження принципів оплати праці, зокрема класифікації окладів, заснованої на системі класифікації посад, повного переліку змінних складових заробітної плати і співвідношення між фіксованою та змінною частиною заробітної плати встановлюються законом для забезпечення узгодженості, справедливості і прозорості всієї державної служби.

Докладні норми оплати праці фіксуються у підзаконних нормативних

актах. Призначення різних складових заробітної плати, надбавок і матеріальної допомоги окремим державним службовцям на розсуд керівництва обмежується для забезпечення справедливості, прозорості та єдності підходів до виплати заробітної плати в цілому» [4], профільним комітетом Верховної Ради України 11 березня 2025 р. у другому читанні прийнято законопроєкт про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад» (т.з. «Законопроєкт № 8222), який отримав характеристику як «такий, що має статус «євроінтеграційного» та «стратегічний крок у реформуванні державної служби України» [5]. Чи дійсно практичне втілення положень відповідного Законопроєкту буде «вдалою» спробою імплементації європейської моделі оплати праці держаних службовців у національних реаліях державної служби, можна відповісти лише за результатами аналізу його змісту. Останній дозволяє сформулювати декілька «основних висновків», які і варто покласти в основу формулювання відповіді на вищезазначене запитання.

Так, одним із «ключових» положень запропонованого законопроекту є впровадження т.з «дуальної моделі» оплати праці державних службовців, яка дозволяє поєднати її «сталу» та «варіативну» складові. Якщо вести мову про першу, то це посадовий оклад, надбавка за вислугу років та надбавка за ранг, тоді як у випадку із другою увага сконцентрована на премії. З огляду на основний зміст і призначення всіх складових оплати праці, цілком можна вести мову про те, що законодавець намагався забезпечити поєднання використання ресурсу оплати праці і як інструменту мотивації, і як інструменту залученості державних службовців, із акцентом на концентрацію їх зусиль зацікавленості у результатах своєї професійної діяльності під час служіння публічним інтересам.

Аналіз відповідних положень акта формує враження про те, що «… законодавець продублював положення чинного законодавства – ст. 50 «Оплата праці державних службовців» (зокрема, ч. 1, яка фіксує перелік складових оплати праці – посадовий оклад, надбавки і премії) і ст. 52 «Надбавки, доплати і премії» [1], однак поглиблений аналіз його положень все ж таки підтверджує тезу про те, що законодавець змінив «вектор та акценти» у розгляді ресурсу інституту оплати праці, що докорінно відрізняє проєктну нормативну модель відповідного інститут від чинної. І мова, йде не про «косметичні зміни» у розподілі оплати праці на дві складові, а про позиціонуваня різної спрямованості ролі і значення кожної складової оплати праці у формуванні загального розміру оплати праці, про їх принципову відмінність у формування підсумкового «продукту». Якщо стала складова є «… фінансовою виплатою, винагородою за службову професійну діяльність», тоді як варіативна – залежить від «ініціативи, особистого внеску особи в

загальний результат діяльності…, є винагородою за виконання додаткових обсягів роботи» [6].

Законодавець чітко визначив вектор формування змісту відповідного акту, із акцентом уваги на те, що перша складова оплати праці державних службовців має бути завжди (стабільна складова), водночас друга складова має залежати від обставин конкретної справи, від реалій професійної діяльності державного службовця, від запитів часу, ургентних завдань, пріоритетних потреб суспільства, держави, що і дозволяє розмежувати цільове призначення складових оплати праці у загальному її змісту, забезпечивши і його мотивацію і його замученість до державної служби в цілому та забезпечення її результативності. Запропонована перша складова оплати праці – це «стабільна», «базова», прогнозована частина оплати праці державного службовця, яка гарантована державою, водночас наявність другої складової у змісті оплати праці обов'язково передбачає аргументацію, зрозумілість, прозорість й залежність від «додаткових зусиль державного службовця», що слугує підставою для формулювання передумов для ініціатив, активності, новаторства державного службовця у порівнянні з іншими [1]. Саме ця «змінна», «плинна» складова оплати праці має бути інструментом для реагування з боку керівника для залучення державних службовців до додаткових, у т.ч. й надзвичайних, ургентних активностей.

Привертає увагу позиція законодавця стосовно обраного варіанту нарахування розміру оплати праці в цілому та окремих його складових. Законодавець запропонував у документі т. зв. «базовий» критерій - «відсоткове значення (розмір)» для визначення кожної із складових оплати праці у загальному обсязі останньої. Якщо стала («базова») складова оплати праці має бути «… не менше 70 %», тоді як «плинна», варіативна – «… не більше 30 %», що беззаперечно підкреслює «засадничу роль» сталої складової у їх співвідношенні у формуванні обсягу оплати праці в цілому й усуває будь-які додаткові передумови для зміни векторів у загальному балансі формування оплати праці державних службовців.

Не менш цікавою виглядає і позиція законодавця щодо елементного наповнення кожної складової оплати праці й визначення їх розміру. Якщо, наприклад, надбавка за вислугу років обраховується у розрахунку «… 2 % від розміру посадового окладу за кожен календарний рік стажу, але не більше 30 %посадового окладу», тоді як надбавка за ранг обраховується у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [6], а посадовий оклад визначається «… з урахуванням каталогу типових посад і критеріїв віднесення до таких посад» [6]. Фактично планується закріпити «єдиний класифікатор усіх посад» й одночасну «прив'язка» всіх посадових окладів до відповідного класифікатора, що дозволить забезпечити прозорість у визначенні оплати праці в цілому» [6]. Такий запропонований законодавцем підхід фактично дозволяє усунути будь-

які передумови для прояву суб'єктивного розсуду з боку будь-якого керівника у питаннях визначення оплати праці державних службовців, суб'єктивного впливу на визначення розмір оплати праці державних службовців, впливу на професійну діяльність та результативність такої діяльності державних службовців.

З огляду на важливість мотиваційного значення оплати праці, у законопроекті приділено увагу й унормуванню засад преміювання державних службовців. Запропоновано не тільки визначення премії, але й розподіл її на два види – щорічну за підсумками щорічного оцінювання результатів службової діяльності та місячну (квартальну). Більше того, розуміючи значимість мотиваційної складової відповідної складової оплати праці, водночас і наявність ризиків для її використання, із можливістю впливу на державних службовців, законодавцем запропоновано засади для унеможливлення зловживання нею. «… Загальний розмір премій … які може отримати державний службовець за рік, не може перевищувати 30 % фонду його сталої заробітної плати за рік» [6], при цьому деталізованим є й підхід законодавства стосовно визначення «граничного розміру» кожного різновиду премії, як-то: «… розмір місячної премії державного службовця не може перевищувати 30 % розміру його посадового окладу за фактично відпрацьований час протягом місяця, за який виплачується премія [6]. Розмір квартальної премії не може перевищувати 90 % розміру його посадового окладу за фактично відпрацьований час протягом кварталу, за який виплачується премія» [6]. Використання відповідних «якісних» та «кількісних» показників преміювання фактично й усуває підстави для маніпулювання премією як складовою оплати праці з боку керівника по відношенню до державного службовця, його професійної діяльності та результативності останньої.

Отже, аналіз запропонованого законопроекту дозволяє вести мову про певну позитивну результативність пошуку законодавця новаційної моделі оплати праці для з'ясування реального ресурсу оплати праці як інструменту мотивації та залученості державних службовців до професійного служіння публічним інтересам, його результативності. Впровадження дуального змісту оплати праці державних службовців актуалізує роль і значення посадового окладу як «базового елементу» у формуванні загального розміру оплати праці, із унормованою його гарантованістю, прогнозованістю, визначеністю. Водночас, з огляду на мотиваційний аспект оплати праці, логічним є унормування засад для виплат надбавок, із орієнтацією останніх саме на мотивацію до тривалості та результативності професійного служіння особи публічним інтересам. Чітка критеріальність та алгоритмізація у визначенні всіх складових оплати праці державних службовців забезпечує прогнозованість, прозорість, публічність процедур оплати праці, водночас наявність т.зв. «варіативної» складової слугує створює

«сприятливий простір» для прояву ініціативи, новаторства та додаткової активності державних службовців, із адекватним реагуванням на них з боку держави. Хоча у змісті законопроекту і є положення, стосовно змісту яких точаться дискусії (насамперед, у частині фіксації «винятків» для оплати праці для державних службовців деяких органів держави, що дозволяє розглядати їх як дискримінаційні засади у нормативному врегулюванні), водночас в цілому запропонована ініціатива законодавця є такою, що дозволяє вирішити питання « … справедливої оплати праці, мотивації, розвитку і реального майбутнього державної служби» [5], поєднання «мотивації та залученості» у визначенні реального ресурсу оплати праці державних службовців.

Список використаних джерел

1. Коломоєць Т.О. Оплата праці державних службовців: «вдалою» є запропонована перспектива нормативного оновлення (законопроєкт № 8222)? Права людини та публічне врядування: матеріали VIII Міжнародного правничого форуму, м. Чернівці, 30 травня 2025 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2025, С. 269-273.

2. Голова НАДС представила публічний звіт про діяльність Агентства у 2024 р. та окреслила пріоритети на 2025 рік. URL: https://nads.gov.ua/news/holova-nads-predstavyla-publichnyi-zvit-pro-diialnist-ahentstva-u-2024-rotsi-ta-okreslyla-priorytety-na-2025-rik

3. OECD (2023), The Principles of Public Administration, OECD, Paris, https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2023 edition-UKR.pdf

4. https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-Ukrainian.pdf

5. Парламент підтримав законопроєкт про реформу системи оплаті праці державних службовців. URL: https://nads.gov.ua/news/parlament-pidtrymav-zakonoproiekt-pro-reformu-systemy-oplati-pratsi-derzhavnykh-sluzhbovtsiv

6. Проєкт Закону про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40885 ; blob:https://itd.rada.gov.ua/d3e8afc0-5ddc-4cc7-82ab-b51527c9e17c

КОЛПАКОВ Валерій Костянтинович,
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри конституційного і адміністративного права,
Запорізький національний університет
(м. Запоріжжя, Україна)