

вул. Вел. Житомирська, 11, офіс 619, 01025, Київ, Україна  
тел. +38 044 255 92 31  
вул. Банкова, 6-8, офіс 323, 01008, Київ, Україна;  
тел. +38 044 255 41 65



Вересень 2016

## **Оцінка ризиків виконання Закону України «Про державну службу»**

Реформа державного управління є однією з ключових реформ у країнах з перехідною економікою, оскільки від неї залежить дієва система державного управління та чинників конкурентоспроможності країни. Зниження кількості державних службовців, покращення рівня обслуговування населення та надання адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій є одними з основних завдань реформи. Крім того, ефективна система державного управління є однією з основних передумов демократичного врядування, що ґрунтується на принципах верховенства права.

### **Нормативно-правова база.**

Законом України «Про державну службу» (10.12.2015 – далі Закон) було визначено нові підходи та принципи до формування професійної державної служби в Україні. Законом визначено принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях. Даним Законом також змінено перелік посад державних службовців, які підпадають під дію Закону, їх класифікацію та систему оплати праці для них.

Розпорядженням КМУ від 24 червня 2016 р. № 474-р «Деякі питання реформування державного управління України» схвалена Стратегія реформування державного управління в Україні на 2016 – 2020 роки. Даною стратегією передбачені основні етапи реформування державної служби в Україні, в тому числі і скорочення кількості службовців на 10% до 2020 року.

### **Категорії державних службовців.**

Законом 2015 року передбачено три категорії «А», «Б» та «С» та 9 рангів державних службовців. Категорія і ранг державного службовця залежать від посади державного службовця. На відміну від попередньої редакції Закону 1993 року (зі змінами) було скорочено градацію державних службовців на чотири категорії (відповідно до Закону 1993 року було 1-7 категорія) та зменшено на шість рангів градацію їхніх рангів (1-15 ранг).

Важливою особливістю Закону є те, що категорії/ранги державним службовцям присвоюються з огляду на посаду працівника, а не відповідно до місця його роботи (АП, КМУ, ВРУ, ЦОВВ або інше відомство). Одна і та ж посада в різних відомствах могла мати різні ранги та категорії. У таблиці 1 подані порівняльні характеристики посад відповідно до Закону України «Про державну службу» 1993 та 2015 років.

Схема посадових окладів державних службовців (база порівняння посада в ЦОВВ)

Категорія	Ранг	Назва посади ЗУ «Про державну службу» від 1993 року	Категорія	Ранг	Назва посади ЗУ «Про державну службу» від 2015 року
			А	1	керівників державних органів і прирівняні до них
1	1 - 3	<b>перших заступників міністрів, керівників ЦОВВ</b> , які не є членами Уряду, їх перших заступників, голів та членів державних колегіальних органів, Постійного Представника Президента України в АРК, голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, керівників АП, Апарату ВРУ, заступників керівників АП, Апарату ВРУ, інші прирівняні		2	перших заступників керівників державних органів і прирівняні до них
2	3 – 5	посади керівників секретаріатів комітетів ВРУ, структурних підрозділів АПУ, Апарату ВРУ, Секретаріату КМУ, радників та помічників Президента, Голови ВРУ, Прем'єр-міністра, <b>заступників міністрів, заступників інших керівників ЦОВВ</b> , першого заступника Постійного Представника резидента в АРК, перших заступників голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та інші прирівняні них посади	Б	3	заступників керівників державних органів і прирівняні до них
3	5 - 7	посади заступників керівників структурних підрозділів, завідувачів секторів, головних спеціалістів, експертів, консультантів АПУ, Апарату ВРУ і Секретаріату КМУ, заступників Постійного Представника Президента в АРК, заступників голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, а також голів районних, районних у м.Києві та Севастополі державних адміністрацій, <b>начальників управлінь, самостійних відділів у складі ЦОВВ</b> , державних колегіальних органів, інші прирівняні		4	керівників самостійних структурних підрозділів державних органів і прирівняні до них
4	7 – 9	посади спеціалістів АПУ, Апарату ВРУ і Секретаріату КМУ, <b>заступників начальників управлінь, самостійних відділів (підвідділів) ЦОВВ</b> , державних колегіальних органів, керівників управлінь, відділів, служб обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, інші прирівняні		5	заступників керівників самостійних структурних підрозділів державних органів і прирівняні до них
5	9 – 11	<b>посади спеціалістів ЦОВВ</b> , державних колегіальних органів, заступників голів районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, заступників керівників управлінь, відділів, служб обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, спеціалістів апарату цих адміністрацій, інші прирівняні	В	6	керівників підрозділів у складі самостійних структурних підрозділів державних органів, їх заступників і прирівняні до них
				7	головних спеціалістів державних органів і прирівняні до них
				8	провідних спеціалістів державних органів і прирівняні до них
				9	спеціалістів державних органів і прирівняні до них
6	11 – 13	посади керівників управлінь, відділів, служб районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, спеціалісти управлінь, відділів, служб обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, інші прирівняні			
7	13-15	посади спеціалістів районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, їх управлінь і відділів, інші прирівняні			

## Кількість державних службовців.

На початок 2016 року в Україні всього 351,8 державних службовців і працівників органів місцевого самоврядування, з яких 268,4 тисячі державних службовців та 83,4 тисячі працівники органів місцевого самоврядування (рис. 1). Починаючи з 2014 року офіційна кількість службовців стрімко скорочується і це скорочення пов'язане з необхідністю скорочення великої кількості працівників державної служби. Скорочення відбувається практично по всіх регіонах, за виключенням Донецької, Луганської областей та міста Києва.

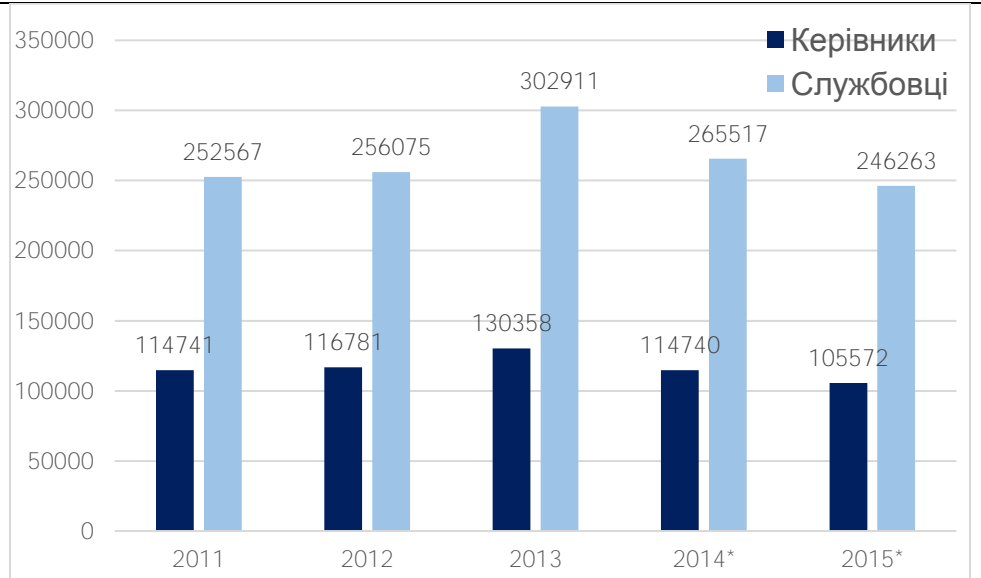
**Рис. 1.**

Кількість державних службовців в розрізі категорій посад (керівники – службовці), осіб 2011-2015 рр.

Примітка: \* дані наведено без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м.Севастополя.

**Джерело:**

Державний комітет статистики України



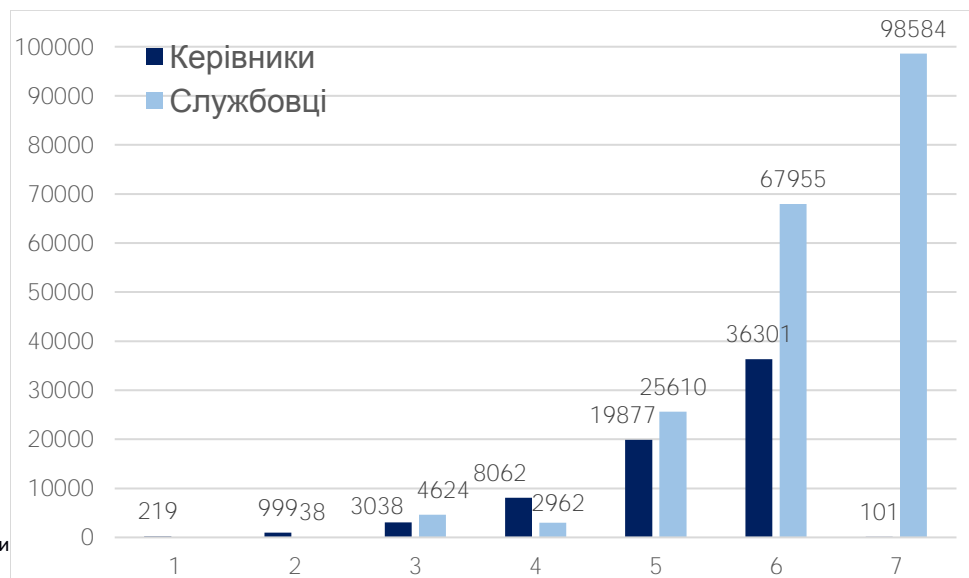
Аналізуючи структуру державних службовців слід відзначити, що 75% (203 тис.осіб) всіх державних службовців мають 6 та 7 категорію державної служби та працюють в місцевих органах влади (рис. 2). В Україні є 166,5 тис. державних службовці органів місцевої влади 6 та 7 категорії державної служби, що становить 62% від загальної чисельності всіх державних службовців.

**Рис. 2.**

Кількість державних службовців в розрізі категорій посад, осіб станом на 31 грудня 2015 року.

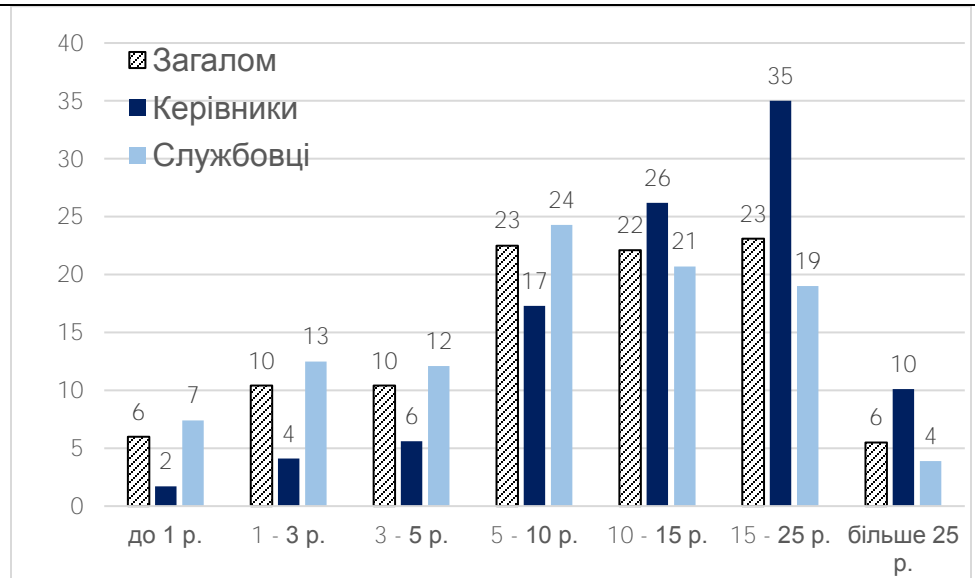
**Джерело:**

Державний комітет статистики України



Іншою особливістю, яка характеризує державну службу в Україні є те, що переважна більшість її працівників мають значний стаж роботи на державній службі. 51% всіх її працівників мають стаж роботи більше 10 років. Тільки 26% державних службовців маю стаж роботи менше ніж 5 років. Дана особливість формує структуру видатків на заробітну плату працівників.

**Рис. 3.**  
Розподіл службовців (державна служба та органи місцевого самоврядування) за стажем державної служби за категоріями посад, % (01.01.2016 р.)



**Джерело:**  
Державний комітет статистики  
України

### Оптимізація кількості державних службовців.

Відповідно до Стратегії реформування державної служби передбачається оптимізація та автоматизація внутрішніх процесів в органах влади, реформа системи надання адміністративних послуг, що сприятиме скороченню протягом 2017-2020 років у державних органах чисельності державних службовців та працівників, які виконують функції з обслуговування, не менш як на 10 відсотків, порівняно з чисельністю таких працівників станом на 1 січня 2016 року. Протягом наступних 5 років передбачається скорочення 26,8 тисяч державних службовців.

Окрім цього, очікується, що протягом 2016 року близько 10-15 відсотків державних службовців може бути переведено на посади працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування<sup>1</sup>. Оскільки їхні посади не підпадають під дію Закону.

### Заробітні плата та премії державним службовцям.

Закон України “Про державну службу” передбачає проведення реформування системи оплати праці державних службовців з метою забезпечення її конкурентоспроможності на ринку праці, підвищення рівня прозорості, передбачуваності та справедливості. Встановлення конкурентоспроможного рівня заробітної плати сприятиме залученню кращих фахівців, що є важливою складовою частиною

<sup>1</sup> Розпорядженням КМУ від 24 червня 2016 р. № 474-р «Деякі питання реформування державного управління України».

реформування системи державного управління в Україні. Проведення реформування може бути успішним за умови забезпечення збалансованості державного бюджету у середньостроковій перспективі.

Статтю 50 Закону визначено, що заробітна плата державного службовця складається з:

- 1) посадового окладу<sup>2</sup>;
- 2) надбавки за вислугу років<sup>3</sup>;
- 3) надбавки за ранг державного службовця;

4) виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків тимчасово відсутнього державного службовця у розмірі 50 відсотків посадового окладу тимчасово відсутнього державного службовця;

5) виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків за вакантною посадою державної служби за рахунок економії фонду посадового окладу за відповідною посадою;

б) премії (фонд встановлюється на рівні 20% загального фонду посадових окладів за рік та економії фонду оплати праці.):

- премія за результатами щорічного оцінювання службової діяльності;
- місячна або квартальна премія відповідно до особистого внеску державного службовця в загальний результат роботи державного органу. Загальний розмір премій не може перевищувати 30 відсотків фонду його посадового окладу за рік.

Окрім цього, відповідно до 54 статті Закону державного службовцю може надаватися матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань у розмірі середньомісячної заробітної плати<sup>4</sup>.

### **Видатки на реалізацію Закону.**

Відповідно до Прикінцевих та перехідних положень Закону видатки на реалізацію положень цього Закону у 2016 році здійснюються в межах коштів, передбачених Законом України "Про Державний бюджет України на 2016 рік". Враховуючи дане обмеження, коштів передбачених державним бюджетом на 2016 рік має бути достатньо для недопущення утворення заборгованостей по виплаті заробітної плати державним службовцям та утворення нової кредиторської заборгованості.

За інформацією Міністерства фінансів у Державному бюджеті на 2016 рік передбачено фінансування фонду оплати праці державним службовцям у розмірі 20,5 млрд.грн. У той час, як у пояснювальній записці до проекту Закону України «Про державний бюджет України на 2017 рік» (реєстр. 5000) зазначено, що для реалізації у 2017 році вищезазначених заходів передбачено збільшення фонду оплати праці близько на 39,6 млрд. гривень, порівняно з врахованим в бюджеті на 2016 рік<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Розмір посадового окладу, надбавки за ранг державного службовця встановлюється постановою КМУ від 6 квітня 2016 р. № 292 «Деякі питання оплати праці державних службовців у 2016 році».

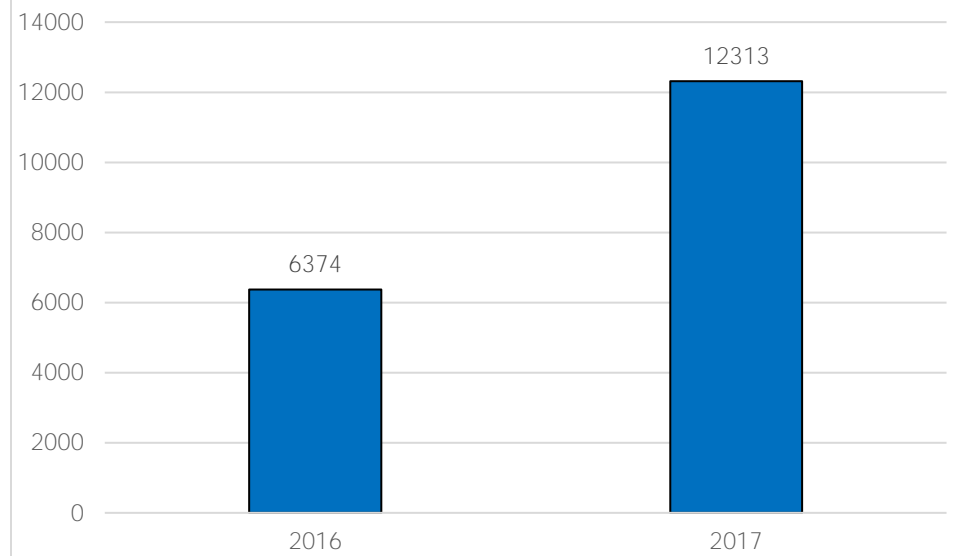
<sup>3</sup> Надбавка встановлюється на рівні 3% посадового окладу державного службовця за кожний календарний рік стажу державної служби, але не більше 50 відсотків посадового окладу.

<sup>4</sup> Постанова КМУ від 08 серпня 2016 р. № 500 "Про затвердження Порядку надання державним службовцям матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань".

<sup>5</sup> проект Закону України "Про Державний бюджет України на 2017 рік".

**Рис. 4.**

Середній рівень фонду оплати праці (заробітна плата та податки) на одного державного службовця в місяць, 2016 – 2017 рр, грн.



**Джерело:**

Розрахунки автора

На рисунку 4 представлено середній рівень фонду оплати праці на одного державного службовця в 2016 та 2017 роках. За рахунок зміни формули нарахування заробітної плати та премії для державних службовців відбувається збільшення фонду практично в два рази при не значній зміні кількості службовців.

Враховуючи той факт, що Закон діє протягом 7 місяців 2016 року, окремі відомства здійснили виконання Закону без врахування норм його прикінцевих положень, існують серйозні ризики в кінці року отримати відсутність фінансування на оплату праці державним службовцям. Установи, які здійснили підвищення оплати праці працівникам, могли здійснити зміни до своїх кошторисів та «приблизити» видатки на заробітну плату з листопада-грудня місяців на попередні місяці для здійснення відповідних розрахунків.

### **Ризики реалізації Закону.**

1. Відсутність коштів на виплату заробітної плати державним службовцям в окремих відомствах, як результат виконання Закону та підвищення рівня заробітної плати працівникам в травні – грудні 2016 року. Даний ризик буде спостерігатися у відомствах з наявними обласними осередками та великою кількістю працюючих в них. Такий перекоп сформується за рахунок необхідності збільшення заробітної плати та значного підвищення виплат за вислугу років. Значна частина працівників у цих відомствах працюють довгий період часу (деталі рис. 3) і, відповідно до закону, надбавки можуть сягати до 50%. Зокрема, ризики можуть спостерігатися в наступних відомствах:

- Державна казначейська служба;
- Державна фінансова інспекція;
- Державний комітет статистики;
- Міністерство юстиції;
- Державний фонд майна;
- Державна екологічна інспекція;
- Державна ветеринарна та фітосанітарна служба;
- Державна служба з питань праці;

- Антимонопольний комітет;
- Пенсійний фонд (в рамках власного кошторису);
- Інші.

По окремих відомствах касовий розрив може становити до 20% від суми бюджетних призначень, що можуть досягати до 100 млн.грн.

За даними Міністерства фінансів, станом на середину вересня 2016 року поточна заборгованість із виплат заробітної плати державним службовцям становила ~250 млн.грн., в тому числі 1 млн.грн. прострочена заборгованість. Додаткова потреба в додаткових коштах на виконання вимог Закону у 2016 році становить 1,8 млрд.грн.

2. Відсутність детальних та коректних розрахунків, необхідних для розрахунку видатків у 2017 та наступних роках (відсутні дані про кількість державних службовців за категоріями, рангами та вислугою років). На сьогодні відсутні офіційні дані щодо кількості державних службовців в Нацдержслужбі станом на середину 2016 року. Дані, що існують станом на середину 2016 року, містять багато погрішностей та неточностей – оскільки установи та відомства не системно виконують вимоги Нацдержслужби. Для прикладу:
  - не всі відомства подали звітність про кількість та структуру державних службовців;
  - якість даних підлягає сумніву – по тим відомствам, які подали звітність, фактична чисельність державних службовців перевищує штатну (таб. 2).

Таблиця 2

**Кількість державних службовців ЦОВВ за категоріями посад державної служби «А», «Б», «В» за останній звітний період, станом на 01 липня 2016 року**

Категорія	Кількість посад державних службовців за штатним розписом	Фактична чисельність працюючих державних службовців
А	437	444
Б	25206	25427
В	59191	61456
<b>Всього</b>	<b>84834</b>	<b>87327</b>

3. Розрахунки Міністерства фінансів можуть містити суб'єктивні та не коректні гіпотези і, як наслідок, представлена інформація може не відповідати дійсності. Причина - пункт 2 – некоректна вихідна інформація. Для перевірки даного ризику необхідно отримати відповідні розрахунки від Міністерства фінансів. Офіс фінансового та економічного аналізу у ВРУ офіційно звернувся до Міністерства фінансів з проханням надати розрахунки. Станом на 20 вересня 2016 розрахунки не отримані. Було надіслано тільки презентацію на відповідну тематику. Після отримання розрахунків будуть надані відповідні уточнення та коментарі з даного питання.

4. Розрахунки Міністерства фінансів не відповідають ні одній з трьох моделей<sup>6</sup> розрахунків, здійснених компанією РwC Україна<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Без зміни кількості працівників, скорочення кількості працівників протягом 5 років на 10% та скорочення кількості працівників на 50%.

<sup>7</sup> До всіх моделей розроблених є суттєві зауваження щодо коректності вихідних даних та гіпотез відповідно до яких здійснювалися розрахунки.