



КОМІТЕТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
з питань соціальної політики
та захисту прав ветеранів

вул. М. Грушевського, 5, м. Київ, 01008, www.rada.gov.ua

ПРОЄКТ

В И С Н О В О К

**щодо доцільності включення до порядку денного сесії проєкту
Закону України про справедливу систему оплати праці в Україні
(реєстр. № 14387)**

Відповідно до статті 16 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» та доручення Голови Верховної Ради України Стефанчука Р.О. Комітет Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів на своєму засіданні 18 лютого 2026 року (протокол № ___) розглянув проєкт Закону України про справедливу систему оплати праці в Україні (реєстр. № 14387 від 19.01.2026), поданий народними депутатами України Третьяковою Г.М., Безгіним В.Ю. та іншими.

Вказаний законопроект, як зазначено в пояснювальній записці до нього, розроблено з метою створення системного закону, який передбачатиме встановлення єдиної системи оплати праці з уніфікованою структурою та визначенням принципів формування оплати праці у публічному та приватному секторах. З огляду на це пропонується визнати таким, що втратив чинність, Закон України «Про оплату праці» та внести зміни до восьми законодавчих актів України, зокрема Кодексу законів про працю України, законів України «Про державну службу», «Про колективні угоди та договори», «Про Регламент Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про статус народного депутата України» та інших.

Законопроектом передбачено, зокрема, таке:

- визначення більше 20 термінів, серед яких «оплата праці», «заробітна плата», «мінімальна заробітна плата», «гендерний розрив в оплаті праці», «грейди», «публічна служба», «політичні посади», «правила поведінки на підприємстві, установі, організації», «роботодавець», «спільна оцінка оплати праці (joint pay assessment)» тощо;

- деталізацію структури оплати праці з поділом на заробітну плату (складається з основної і додаткової) та заохочення від роботодавця (страхування, медичні або соціальні послуги тощо);

- запровадження обов'язкової грейдової системи оплати праці замість чинної тарифної системи чи будь-якої іншої моделі оплати праці для всіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів, що фінансуються з бюджету;

- перегляд умов визначення розміру мінімальної заробітної плати з відновленням норми, що це плата за просту, некваліфіковану працю, та з урахуванням, зокрема, фактичного розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, а не встановленого у законі про державний бюджет;

- введення нового представницького суб'єкта – ексклюзивного переговорного агента від громадянського суспільства, роботодавців або профспілок, що уповноважений на формулювання спільної позиції, ведення переговорів, укладення угод та представлення інтересів, зокрема у процедурах визначення розміру мінімальної заробітної плати;

- встановлення таємниці оплати праці;

- утворення при Голові Верховної Ради України дорадчої групи експертів з питань оплати праці з метою інформування суспільства щодо обґрунтованості умов та розмірів оплати праці осіб, що займають політичні посади, та сприяння Верховній Раді України у встановленні умов і розмірів оплати праці народних депутатів України;

- впровадження нових підходів щодо захисту права працівника на своєчасне отримання заробітної плати, зокрема шляхом виплати працівнику пені в розмірі не менше облікової ставки Нацбанку України у розрахунку на рік за кожен день затримки та надання права тимчасово припиняти виконання роботи у разі затримки виплати зарплати на строк більше 15 календарних днів. Крім того передбачається виплата працівнику компенсації у розмірі трьох середньомісячних заробітних плат у випадку неплатоспроможності роботодавця;

- запровадження нових інструментів державного регулювання у вигляді Виконавчого табеля (затверджується Законом) та Генерального табеля (затверджується Кабінетом Міністрів України), які встановлюють перелік посад публічної служби та максимальні (граничні) розміри річної заробітної плати на таких посадах;

- запровадження механізму регресу в оплаті праці, який передбачає, що виплати, які перевищують граничні розміри, встановлені цим законом, підлягають поверненню до державного бюджету або відповідного бюджету в порядку, затвердженому Кабінетом Міністрів України.

На думку авторів законопроекту він має потенціал стати системоутворюючим актом у сфері трудового права, посилити соціальну стабільність, забезпечити економічну стійкість та правову визначеність в державі.

Водночас щодо положень проекту закону варто висловити деякі зауваження, зокрема такі.

1. Метою законопроекту, як вказано у пояснювальній записці, є встановлення єдиної системи оплати праці з уніфікованою структурою та визначенням принципів формування оплати праці у публічному та приватному секторах. Проте, аналіз положень законопроекту свідчить, що пропонується підхід формування грошової винагороди за працю, який пропонується реалізовувати шляхом введення нового понятійно-категоріального апарату та низки відповідних правових інструментів, стосується виключно працівників

публічної служби, джерелом формування фонду оплати праці для яких є державний бюджет.

Як зазначає Дослідницька служба Верховної Ради України, *досягнення заявленої мети проекту закону є проблематичним*, оскільки загальний підхід до розуміння процесу організації оплати праці не змінюється, а лише пропонуються зміни щодо правових інструментів організації оплати праці на публічній службі. Складність поєднання в одному законі різних економічних і соціальних реалій та, відповідно, способів організації оплати праці для працівників публічного й приватного секторів об'єктивно пояснюється існуванням низки відмінностей: джерела фінансування (бюджет проти власного капіталу), мета діяльності (суспільний інтерес проти прибутку), метод правового регулювання (законодавчі норми проти договірних угод).

У свою чергу Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України вважає, що єдиної та уніфікованої системи оплати праці у публічному й приватному секторах в умовах ринкової економіки бути не може. Поєднання в одному «системному» законі правового регулювання оплати праці в публічному та приватному секторах, а також визнання статей 96-98 Кодексу законів про працю України та Закону України «Про оплату праці» такими, що втрачають чинність, *приведе до юридичної невизначеності та остаточного розбалансування законодавства про працю*.

Навіть сегменти публічної сфери, які намагається об'єднати законопроект в рамках одного акта законодавства, є принципово різними, оскільки вони регулюються різними правовими механізмами, мають відмінні джерела фінансування, ієрархію повноважень, правовий статус працівників, службових і посадових осіб, обмеження, механізми призначення, гарантії та процедури оскарження – зазначає Національне агентство України з питань державної служби (далі – НАДС).

Так дію законопроекту пропонується поширити, зокрема, на державну службу, органи місцевого самоврядування, політичні посади (Президент України, народні депутати України, члени Уряду, Генеральний прокурор та ін.), військове командування та посади офіцерського складу, керівництво та працівники окремих конституційних та спеціальних державних органів (СБУ, НБУ, НАБУ, ДБР, БЕБ, ЦВК, РНБО, Рахункова палата та ін.). При цьому працівники бюджетної сфери поза державною службою (освіта, медицина, комунальний та соціальний сектори), які прямо не визначені, проте опосередковано «випадають із системи», оскільки для них не передбачено табеля, органу затвердження, критеріїв, розрахунків, бюджетного моделювання.

Підтримуючи необхідність побудови справедливої та прозорої системи оплати праці, раціонального та ефективного використання бюджетних коштів, позиція НАДС полягає у тому, що *політика у сфері оплати праці має ґрунтуватися на системних принципах і стандартах, зокрема шляхом досягнення європейських принципів і стандартів державного управління*.

2. За результатами попереднього аналізу законопроекту на предмет наявності положень, що можуть стосуватися міжнародно-правових зобов'язань

України у сфері європейської інтеграції та права Європейського Союзу, який здійснено експертами проекту міжнародної технічної допомоги «Програма підтримки інтеграції України до ЄС (Ukraine2EU)», у законопроекті № 14387 наявна євроінтеграційна складова.

Зокрема одним із євроінтеграційних зобов'язань України є реформування оплати праці державних службовців, яке впродовж останніх років здійснюється з урахуванням європейських Принципів державного управління, розроблених OECD/SIGMA, та є вимогою програми Ukraine Facility для наближення української системи державного управління до стандартів ЄС.

Так прийнятий у 2025 році Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад» (далі – Закон № 4282) спрямований на виконання рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2023 року, та є частиною системної реформи державної служби, імплементація якої здійснюється відповідно до зобов'язань України перед Європейським Союзом, і визначає нові засади формування системи оплати праці державних службовців, зокрема через запровадження грейдів.

НАДС звертає увагу, що збереження нової системи оплати праці державних службовців є визначальною умовою отримання фінансової підтримки в рамках механізму Ukraine Facility, а її зміна або впровадження альтернативної моделі має ризик бути розціненою Європейською Комісією як невиконання структурного показника, що суперечить Рамковій угоді між Україною та ЄС, ратифікованій Законом України від 06 червня 2024 року № 3786-ІХ. Невиконання зобов'язань може активувати механізм зменшення або утримання фінансування, передбачений статтею 26 Регламенту (ЄС) 2024/792 Європейського Парламенту та Ради від 29 лютого 2024 року.

НАДС наголошує, що у випадку ухвалення законопроекту, який нівелює або видозмінює фундаментальні індикатори реформи оплати праці державних службовців, потенційні наслідки від застосування ЄС обмежувальних заходів можуть мати для країни негативні наслідки, зокрема, призупинення або скорочення чергового траншу, перегляду обсягів подальшого фінансування, погіршення позиції України у переговорах з ЄС з питань відновлення та фінансування країни-кандидата на вступ до ЄС, формування негативної оцінки довіри з боку інших міжнародних партнерів, включно з МВФ, Світовим банком та урядами країн-донорів, підрив прогнозованості надходжень ресурсів від країн-партнерів, що критично важливо в умовах воєнного стану та високого рівня дефіциту бюджету, значна частина якого покривається саме за рахунок зовнішньої допомоги.

Крім вищезазначеного у контексті зобов'язань України щодо приведення національного законодавства у відповідність до *acquis* ЄС та положень законопроекту № 14387 варто відмітити принаймні дві нещодавно прийняті директиви, напряму дотичні до питань оплати праці:

Директива 2022/2041 про адекватну мінімальну заробітну плату в Європейському Союзі від 19.10.2022, вимоги якої можна умовно звести до таких ключових моментів: прозорі критерії обчислення мінімальної заробітної плати та її адекватність; участь соціальних партнерів та підвищення ролі колективних договорів у встановленні умов оплати праці;

Директива 2023/970 про прозорість оплати праці від 24.04.2023, що має два основних фокуси: прозорість оплати праці та рівна оплата за роботу рівної цінності. Так, відповідно до положень цієї Директиви працівникам не може бути заборонено обговорювати свою заробітну плату, вони мають право отримати інформацію про діапазони оплати праці за запитом, а також право на персоналізоване порівняння своєї заробітної плати із зарплатою інших співробітників, які виконують таку ж або рівноцінну роботу.

Законопроект здебільшого *не враховує наведені вище вимоги директив ЄС, а й почасти прямо їм суперечить*, як, наприклад, стаття 6 «Таємниця оплати праці» чи запровадження ексклюзивного переговорного агента від громадянського суспільства, роботодавців або профспілок, ані статус, ані функціонал якого чітко не визначені. Як зазначає Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України, соціальний діалог, за допомогою якого мають встановлюватися розміри та умови оплати праці, в жодному разі не можна змішувати з громадянським діалогом, що охоплює інших суб'єктів та має іншу природу й призначення.

Категорично заперечує проти запровадження ексклюзивного переговорного агента і СПО об'єднань профспілок, який вважає, що це *розбалансиє наявну систему колективно-договірного регулювання, витіснить професійні спілки на другий план у соціальному діалозі і переговорному процесі, підмінить їх «громадськими об'єднаннями» та «особами на політичних посадах», а сам соціальний діалог — «громадським діалогом» всупереч чинному законодавству про соціальний діалог та конвенціям МОП.*

Роботодавці та профспілки виконують свої функції відповідно до законів України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» та «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності». Проте в Україні *відсутній єдиний закон про громадянське суспільство*, його правові, економічні та організаційні засади створення і діяльності, взаємодії з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями.

3. За експертним висновком Міністерства фінансів України, *реалізація акта у разі його прийняття потребуватиме додаткових видатків бюджетів усіх рівнів для підвищення розміру мінімальної заробітної плати, виплати пені у разі затримки виплати заробітної плати, встановлення нових випадків надання матеріальної допомоги, здійснення нових статистичних спостережень, фінансування функціонування відкритої інформаційної системи на офіційних вебсайтах Кабінету Міністрів України та Мінфіну (у якій в режимі реального часу відображаються дані про рівні та граничні розміри оплати праці за посадами публічної служби), надання службового житла, фінансування за рахунок бюджету*

Верховної Ради України роботи дорадчої групи експертів з питань оплати праці, утвореної при Голові Верховної Ради України, поетапного підвищення грошового забезпечення військовослужбовців сил безпеки і оборони, запровадження виконавчого табеля в частині забезпечення мінімального розміру грошового забезпечення найнижчої посади тощо.

Тобто у разі прийняття законопроекту без вишукування додаткових видатків *його положення будуть фінансово не забезпечені.*

Проте, авторами проекту всупереч вимог статті 91 Регламенту Верховної Ради України та статті 27 Бюджетного кодексу України не надано фінансово-економічних обґрунтувань та відповідних розрахунків.

4. Законопроект має значну кількість положень, які:

- *не узгоджуються з нормами чинного законодавства, але зміни до них проектом не пропонуються.* Наприклад, визначення терміну «заробітна плата» відмінне від того, яке міститься у статті 94 Кодексу законів про працю України; використання термінів, не передбачених Бюджетним кодексом України («бюджетна спроможність державного бюджету», «бюджет ВРУ», «бюджетна дисципліна»); врахування фактичного розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб при визначенні розміру мінімальної заробітної плати, хоча у Законі України «Про прожитковий мінімум» передбачено використання фактичного розміру прожиткового мінімуму лише для спостереження за динамікою рівня життя в Україні (стаття 5) тощо;

- *не належать до предмету правового регулювання цього законопроекту.* Наприклад, внесення змін до статті 34 Закону України «Про статус народного депутата України» положенням щодо кадрового та фінансового обслуговування помічників-консультантів та не поширення на них правил трудового розпорядку Апарату Верховної Ради України;

- *не узгоджуються між собою, мають неоднозначне трактування.* Наприклад, з норм законопроекту не зрозуміло, хто є роботодавцем у сфері публічної служби – уповноважений орган чи Кабінет Міністрів України, зважаючи, зокрема, на те, хто здійснює призначення, прийняття або укладення трудового (службового) договору з публічним службовцем, та джерела фінансування оплати праці; у пункті 4 Прикінцевих та перехідних положень проекту передбачається поетапне визначення розміру мінімальної заробітної плати у співвідношенні до медіанної заробітної плати з посиланням на частину п'яту статті 5 проекту, проте стаття 5 не містить норми щодо визначення мінімальної заробітної плати у розмірі не нижчому від 60 відсотків медіанної заробітної плати;

- *містять суперечності.* Наприклад, у частині другій статті 8 проекту говориться, що на осіб, що займають політичні посади, поширюється дія частини першої цієї статті, де зазначено, що заробітна плата виплачується не рідше двох разів на місяць. Проте наступне ж речення говорить про протилежне – «виплата заробітної плати таким особам здійснюється один раз на місяць». У частині першій статті 16 передбачено, що роботодавець зобов'язаний поінформувати працівника про умови оплати праці при укладанні трудового договору

(контракту), проте в частині шостій цієї ж статті вже йдеться про обов'язок роботодавця повідомити цю інформацію до укладення трудового договору;

- *мають дублювання*. Наприклад, у статтях 1 та 5 дублюється визначення терміна «мінімальна заробітна плата»; у статті 5 наведено три варіанти встановлення розміру мінімальної заробітної плати – у частинах четвертій, шостій і восьмій; у статті 16 у другій і сьомій частинах йдеться про повідомлення роботодавцем працівника про зміну умов оплати праці тощо.

Дослідницька служба Верховної Ради України вважає, що ідея законопроекту заслугоує на підтримку. Проте, при його розгляді доцільно звернути увагу на реалізовані законодавчі ініціативи щодо впровадження елементів грейдової системи організації оплати праці окремих категорій працівників публічної служби в Україні, наведений досвід держав-членів ЄС, який ілюструє тенденцію до певного виокремлення підходів до організації оплати праці працівників бюджетної сфери, а також низку інших висловлених застережень.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини законопроект підтримує за умови врахування зауважень.

Верховний Суд вважає, що запропоноване законопроектом законодавче регулювання становить загрозу суддівській незалежності, суперечить Конституції України, а тому в частині обмеження суддівської винагороди є неприйнятним.

Міністерство фінансів України зазначає, що законопроект потребує доопрацювання та надання фінансово-економічних розрахунків.

Національне агентство України з питань державної служби висловлює низку зауважень та вважає, що законопроект потребує доопрацювання шляхом концептуального експертного перегляду, оскільки ігнорує практичні аспекти та адміністративну спроможність держави виконати такий обсяг роботи за відведений термін.

Спільний представницький орган репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні висловлює зауваження та зазначає, що законопроект потребує доопрацювання.

Національна тристороння соціально-економічна рада надала пропозиції профспілкової сторони.

Спільний представницький орган сторони роботодавців на національному рівні надав свої пропозиції до законопроекту.

Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України зазначає, що законопроект № 14387 не може розглядатися у запропонованій редакції та потребує концептуального перегляду та звуження сфери його дії до відносин публічної служби, чіткого визначення мети та предмета правового регулювання такого закону на основі фінансово-економічних розрахунків, а також приведення у відповідність запропонованого правового регулювання праву Європейського Союзу (acquis ЄС).

Державна установа «Інститут економіки та прогнозування Національної академії наук України» відмічає, що законопроект № 14387 має значний потенціал для модернізації ринку праці, проте його успіх залежить від усунення колізій із

Трудовим кодексом, посилення управлінської диференціації та збалансування регуляторного впливу на приватний сектор.

Національний інститут стратегічних досліджень надав свої пропозиції до законопроекту.

Враховуючи вищезазначене, а також висловлені зауваження і пропозиції учасників засідання Комітету та результати обговорення положень проекту Закону України про справедливую систему оплати праці в Україні (реєстр. № 14387), поданого народними депутатами України Третяковою Г.М., Безгіним В.Ю. та іншими, Комітет Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів ухвалив висновок та рекомендує Верховній Раді України зазначений законопроект

Співдоповідачем на пленарному засіданні Верховної Ради України визначено Голову Комітету з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів Третякову Г.М.

Голова Комітету

Г.Третякова