



## РАХУНКОВА ПАЛАТА

---

---

### РІШЕННЯ

від 19 березня 2019 року № 6-1

м. Київ

#### **Про розгляд Звіту про результати аналізу використання коштів державного бюджету на оплату праці працівників органів державного управління**

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України “Про Рахункову палату” розглянуто Звіт про результати аналізу використання коштів державного бюджету на оплату праці працівників органів державного управління. За результатами розгляду Рахункова палата

#### **ВСТАНОВИЛА:**

**1. У 2016 році з набранням чинності новим Законом України “Про державну службу” та схваленням Кабінетом Міністрів України Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки (далі – Стратегія) було закладено достатнє підґрунтя для реформування державної служби відповідно до Принципів державного управління SIGMA за встановленими критеріями прозорості, справедливості та обґрунтованості заробітної плати працівників державних органів. Реформування системи оплати праці державних службовців, яке було визначено ключовим і першочерговим серед інших національних реформ, мало здійснюватися на стабільній фінансовій основі відповідно до обґрунтованих макроекономічних показників із зосередженням особливої уваги на забезпеченні конкурентоспроможного рівня оплати праці державних службовців, які відіграють визначальну роль у проведенні таких реформ.**

Водночас пріоритети сфери реформування державної служби та системи оплати праці державних службовців на сьогодні не досягнені. 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.

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.

**2. Перелік покладених на Міністерство фінансів України, Міністерство соціальної політики України та НАДС, як уповноважені органи державної влади, функціональних повноважень є достатнім для належної реалізації Законів України “Про державну службу” та “Про оплату праці” в частині забезпечення прозорих, справедливих та конкурентних умов оплати праці працівників органів державного управління. Водночас існує низка проблемних питань, які створюють ризик недосягнення пріоритетів, установлених Стратегією у цій сфері.** Передусім це стосується наявності міжпосадових диспропорцій в умовах оплати праці та диспропорцій внаслідок встановлення особливих умов оплати праці працівників низки державних органів, зниження бази розрахунку посадового окладу державного службовця найнижчої категорії з оплати праці, поступового підвищення частки додаткових та стимулюючих виплат у структурі заробітної плати державних службовців, несвоєчасного затвердження схеми посадових окладів працівників державних органів на відповідний рік.

Всебічної оцінки зазначених проблемних питань з метою прийняття дієвих управлінських рішень щодо їх усунення або мінімізації не було проведено як на початкових етапах, так і під час реалізації заходів запровадженої реформи, тому до цього часу вони не вирішені.

**3. Досягненню поставлених стратегічних завдань щодо 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.** Особливостей умов оплати праці цих працівників нормами Закону України “Про державну службу” на час проведення аудиту не визначено, а обмеження максимального розміру нарахованої місячної заробітної плати фахівців з урахуванням стимулюючих виплат **на рівні не більше 60 тис. грн** встановлено лише Концепцією запровадження посад фахівців з питань реформ. Однак, з урахуванням внесених у серпні 2017 року змін до Концепції, **це обмеження також вилучено.**

Встановлений постановою Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 №15 “Питання оплати праці працівників державних органів” розмір щомісячної надбавки фахівцям з питань реформ за виконання особливо важливої роботи коливався **від 45–55 тис. грн** у Державного секретаря Кабінету Міністрів України, державного секретаря міністерства, керівника державного органу, залученого до реформування, **до 30–40 тис. грн** у державного експерта директорату, генерального департаменту, Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції. Як наслідок, враховуючи затверджену постановою Схему посадових окладів на посадах державної

служби за групами оплати праці, встановлена керівнику державного органу щомісячна надбавка за виконання особливо важливої роботи у **3,5 раз** перевищувала розмір встановленого йому посадового окладу (13 тис. грн), державному експерту – у **п'ять разів** (6 тис. гривень).

**4. У результаті утворення у структурі окремих центральних органів виконавчої влади підрозділів з питань формування державної політики та введення до їх штатів посад фахівців з питань реформ граничну чисельність працівників цих органів збільшено у 2017 році на 1,3 тис. осіб. При цьому у 2018 році запланованої Стратегією оптимізації чисельності працівників у системі органів державного управління, яка ставила на меті потенційне заощадження коштів, не відбулося. Вимоги пункту 5 постанови Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 № 647 “Деякі питання реалізації комплексної реформи державного управління” щодо скорочення залученими до реформи центральними органами виконавчої влади протягом 2018 року не менше ніж на 5 відс. граничної чисельності працівників, яка склалася на 01.01.2017, у березні 2018 року виключені, а покладене на НАДС пунктом 15 Плану заходів з реалізації Стратегії завдання в частині розроблення та затвердження у II кварталі 2018 року плану оптимізації чисельності працівників органів державного управління, враховуючи цільові показники чисельності на 2018–2020 роки, не виконано.**

**5. З урахуванням норм статті 50 Закону України “Про державну службу”, за встановлених як на початок 2017 року, так і на дату аналізу умов оплати праці державних службовців, пріоритетне завдання Стратегії в частині досягнення співвідношення частки посадового окладу та премії на рівні 70/30 відс. не може бути забезпечено взагалі. Крім посадового окладу на посаді державної служби цей Закон передбачає у складі обов’язкових виплат також надбавку за ранг державного службовця та надбавку за вислугу років, розмір якої з урахуванням норм статті 52 Закону може становити до 50 відс. посадового окладу державного службовця.**

**6. Прийняття на законодавчому рівні базової величини для визначення посадового окладу державного службовця на основі рівня прожиткового мінімуму для працездатних осіб (межа бідності) не узгоджується з нормами Закону України “Про прожитковий мінімум” та не сприяє досягненню задекларованих Кабінетом Міністрів України стратегічних цілей реформи в частині підвищення домінуючої ролі посадового окладу в структурі заробітної плати державних службовців, а також її конкурентоспроможності в умовах забезпечення фінансової стабільності державного бюджету.**

У 2017 році, замість збільшення до 4000 грн, мінімальний розмір посадового окладу групи 9 у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міст обласного значення, був встановлений Кабінетом Міністрів України у розмірі 2000 грн, тобто вдвічі меншим. У 2019 році мінімальний посадовий оклад групи 9 чергового разу занижений на 4822 грн (у 2,4 раз), а керівника державного органу найвищої 1 групи – на 34422 грн (у 2,4 раз). Водночас пунктом 14 розділу XI “Прикінцеві та перехідні положення” Закону України “Про державну службу” право керівників державної служби

**встановлювати у межах економії фонду оплати праці державним службовцям додаткові стимулюючі виплати продовжено до 31.12.2019.** Це лише поглиблює наявні диспропорції в умовах оплати праці державних службовців.

**7. Проведенню комплексного функціонального обстеження органів державного управління, на необхідності якого неодноразово наголошувала Рахункова палата та яке б стало інформаційною основою для упорядкування в апаратах цих органів чисельності державних службовців та службовців з метою оптимізації видатків на оплату їх праці, не приділяється достатньої уваги.** Незважаючи на те, що Стратегією визначено проведення функціонального обстеження ключовим для наступної підготовки рекомендацій щодо удосконалення системи державного управління на центральному рівні, зокрема внутрішньої організації роботи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади з метою підвищення ефективності роботи, використання людських та фінансових ресурсів, кінцева дата завершення цього заходу перенесена з 2017 року на IV квартал 2020 року. Рекомендації Рахункової палати з цього питання, надані за результатами попереднього контрольного заходу, Кабінетом Міністрів України не враховано.

**8. Виконання задекларованого Стратегією завдання в частині фінансової стабільності реформування системи оплати праці державних службовців не забезпечується застосуванням Міністерством фінансів України порядком планування видатків державного бюджету на вказані цілі.** Таке планування здійснюється фактично не згідно з економічно обґрунтованими розрахунками на основі вже визначених на відповідний наступний рік посадових окладів державних службовців та інших працівників органів державного управління, а за усередненими даними щодо розміру посадового окладу, визначеними на основі показників схеми, яка діяла у попередньому році. Напрацьована Мінфіном методика розрахунку, яка у встановленому порядку не затверджена, не забезпечує дотримання визначеного Бюджетним кодексом України принципу обґрунтованості бюджетної системи, який передбачає формування бюджету на реалістичних розрахунках витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил.

Під час виконання Державного бюджету України в частині видатків на оплату праці працівників органів державного управління **це створює суттєві відхилення фактичних даних від планових показників, міжвідомчі та міжпосадові диспропорції в умовах оплати праці вказаних працівників, а встановлені законодавством вимоги і стратегічні пріоритети щодо співвідношення частки посадового окладу та інших додаткових і стимулюючих виплат не виконуються.**

**9. Планування Мінфіном видатків державного бюджету на оплату праці працівників органів державного управління ускладнено відсутністю актуальних даних про чисельність цих працівників у розрізі державних органів, визначених законодавством груп з оплати праці та посад державної служби.** Створювана у НАДС на виконання Плану заходів з реалізації Стратегії інформаційна система управління людськими ресурсами на державній службі HRMIS вартістю близько 69 млн грн призначена для

ведення обліку лише працівників на посадах центральних та місцевих органів виконавчої влади, а Концепцією щодо створення цієї системи її впровадження не передбачено у ряді державних колегіальних органів та центральних органах виконавчої влади, які утворилися впродовж 2017 – 2018 років. Це не дозволить забезпечити повного моніторингу чисельності працівників органів державного управління та не задовольнить інформаційні потреби Мінфіну на етапі планування видатків державного бюджету на оплату їх праці.

**10. 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 в 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 на посадах категорії “В”, частка якої згідно з нормами частини третьої статті 6 Закону № 889 повинна становити не менше **70 відс.** загальної чисельності працівників державних органів.

**11. 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 –

керівника державного органу з юрисдикцією на території усієї України.

**12. Нормативно-правова база, яка врегульовує питання оплати праці працівників органів державного управління, залишається суперечливою і непрозорою.** Вимоги статті 8 Закону України від 24.03.95 № 108 “Про оплату праці”, відповідно до яких умови розміру оплати праці працівників установ та організацій, що фінансуються з бюджету, повинні визначатися виключно Кабінетом Міністрів України, не дотримуються. Визначені Стратегією реформування завдання щодо удосконалення чинної нормативно-правової бази у сфері оплати праці не виконані та відтерміновані до завершення 2019 року.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

### **В И Р І Ш И Л А:**

**1.** Звіт про результати аналізу використання коштів державного бюджету на оплату праці працівників органів державного управління затвердити.

**2.** Про результати аналізу використання коштів державного бюджету на оплату праці працівників органів державного управління поінформувати Верховну Раду України.

**3.** Рішення Рахункової палати про результати аналізу використання коштів державного бюджету на оплату праці працівників органів державного управління надіслати Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування та Представництву Європейського Союзу в Україні.

**4.** Звіт та відомості про результати аналізу використання коштів державного бюджету на оплату праці працівників органів державного управління у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України та запропонувати забезпечити:

**4.1.** Неухильне дотримання вимог частини третьої статті 51 Закону України “Про державну службу” в частині своєчасного визначення схеми посадових окладів на посадах державної служби виключно під час підготовки проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік.

**4.2.** Невідкладну організацію та проведення центральними органами виконавчої влади за координації НАДС і Секретаріату Кабінету Міністрів України, як першочергового завдання, комплексного функціонального обстеження цих органів з розробленням та затвердженням в установленому порядку класифікатора посад державної служби відповідно до пріоритетів Стратегії реформування державного управління України на 2016 – 2020 роки.

**4.3.** Проведення за результатами комплексного функціонального обстеження та відповідно до затвердженого класифікатора посад оптимізації чисельності працівників органів державного управління в частині посад державної служби та службовців.

**4.4.** Внесення змін до Стратегії реформування державного управління України на 2016 – 2020 роки в частині перегляду встановленого пріоритету та застосування запланованого співвідношення 70/30 відс. до цілісних постійної та змінної складових заробітної плати, а не лише до посадового окладу та премії.

**4.5.** Удосконалення порядку планування Міністерством фінансів України

видатків державного бюджету на оплату праці працівників органів державного управління на основі затвердженої в установленому порядку методики.

**4.6.** Внесення змін до Плану заходів щодо реалізації Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.12.2017 № 844-р, у частині розширення переліку органів, в яких впроваджуватиметься вказана система.

**5.** Звіт та рішення Рахункової палати про результати аналізу використання коштів державного бюджету на оплату праці працівників органів державного управління надіслати Міністерству фінансів України, Міністерству соціальної політики України та Національному агентству України з питань державної служби для розгляду та реагування.

**6.** Оприлюднити Звіт і рішення Рахункової палати за результатами аналізу на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

**7.** Заступнику Голови Рахункової палати Майснеру А. В. забезпечити представлення позиції Рахункової палати (інформації) про результати аналізу в засобах масової інформації та у Верховній Раді України.

**8.** Контроль за виконанням цього рішення покласти на заступника Голови Рахункової палати Майснера А. В.

**Голова Рахункової палати**

**В. В. Пацкан**