

Інформаційна довідка щодо систем оплати праці державних службовців парламентів іноземних держав*

***Анотація.** В Інформаційній довідці викладено досвід іноземних держав щодо застосування грейдів у системі оплати праці державних службовців за результатами аналізу відповідей на звернення до ECPRD. Відзначено особливості застосування методу грейдування для організації заробітної плати державних службовців парламентів та основні фактори оцінювання посад. Акцентовано увагу на порядку врегулювання оплати праці службовців парламентів.*

***Ключові слова:** реформування системи оплати праці, публічна (державна) служба, грейд, фактори оцінки, заробітна плата, посада.*

Вступ.

Прозора та прогнозована система оплати праці є ключовим чинником високопрофесійної парламентської служби¹. В Україні, як і в низці держав світу, діяльність службовців парламенту регламентується загальним законодавством про публічну (державну) службу.

Робота на державній службі пов'язана з високим інтелектуальним навантаженням, високим рівнем відповідальності, що ускладнює завдання збереження на державній службі професійних кадрів і забезпечення їм конкурентної заробітної плати. Через те, що зміст діяльності та кваліфікаційні здібності державних службовців Апарату Верховної Ради України не повною мірою можна вважати рівнозначними компетенції службовців інших державних органів, актуальним є досвід іноземних держав щодо застосування грейдування в організації заробітної плати² парламентських службовців.

Основна частина.

Визначені Законом України «Про державну службу»³ засади реформування системи оплати праці державних службовців отримали подальший розвиток у рамках заходів євроінтеграційного процесу⁴. У зв'язку із цим в Україні запроваджена система грейдів (зарплатних рівнів) для державних службовців. Відповідно до схваленої Кабінетом Міністрів України Концепції реформування системи оплати праці державних службовців⁵ затверджено Каталог типових посад

¹ Для досягнення мети інформаційної довідки та врахування відмінностей у законодавстві іноземних держав щодо базових понять у сфері публічної служби терміни «публічний службовець», «державний службовець», «цивільний службовець» складають синонімічний ряд, а до службовців парламентських служб віднесено державних службовців адміністрацій, канцелярій, секретаріатів, бюро, офісів, директоратів парламентів держав.

² Під організацією заробітної плати слід розуміти її побудову, що забезпечує взаємозв'язок міри/кількості праці та міри/розміру її оплати.

³ Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

⁴ Commission Analytical report on Ukraine's alignment with the EU acquis. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/commission-analytical-report-ukraines-alignment-eu-acquis_en

⁵ Про схвалення Концепції реформування системи оплати праці державних службовців та затвердження плану заходів з її реалізації: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 травня 2020 р. № 622-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/622-2020-%D1%80#Text>

державної служби і критерії віднесення до таких посад⁶. Класифікація посад – це 27 сімей типових посад, які враховують функціональну спрямованість та визначають зміст діяльності за кожною посадою. Застосування класифікації посад обумовило необхідність аналізу посад в органах державної влади та впровадження нових рівнів заробітної плати (грейдів) у сфері публічної служби.

Загальні положення. Грейдова система оплати праці – це система нарахування розмірів посадових окладів на основі бально-факторного методу та матрично-математичних моделей, при якій кожній посадовій позиції присвоюється певний грейд⁷, відповідно до якого розраховується рівень заробітної плати⁸. За такої системи рівень оплати праці визначається: обсягом обов'язків, які виконуються відповідно до посадової інструкції; рівнем (класом) посади; тривалістю виконуваної роботи; обсягом повноважень тощо. Подібною до цієї системи можна вважати тарифну сітку – базовий елемент тарифної системи оплати праці, що утворюється за допомогою таких коефіцієнтів: складність роботи та кваліфікація працівника (службовця). Однак грейдування передбачає застосування ширшого спектру критеріїв (факторів): комунікативні навички; самостійність, оперативність прийняття рішень; керування ефективністю діяльності⁹, рівень відповідальності, вартість помилки тощо. У разі застосування грейдової системи для оплати праці парламентських службовців адміністрація (бюро, офіс) парламентської служби визначає такі критерії самостійно шляхом оцінювання посад, з урахуванням функціональної спрямованості та особливостей роботи, необхідних кваліфікаційних вимог та інших критеріїв (факторів).

Види систем оплати праці парламентських службовців. Моніторинг законодавства та досвід організації заробітної плати парламентських службовців іноземних держав дає підстави констатувати, що здебільшого для організації заробітної плати службовців використовується система грейдів. Однак є держави, які застосовують інші системи оплати праці.

У *США* для організації заробітної плати службовців законодавчої гілки влади, зокрема офісів конгресменів і комітетів, не застосовується система грейдів. Кожен член Палати представників та Сенату отримує «фіксовану» суму для найму персоналу. На цю суму конгресмен може найняти не більше 18 осіб на повний робочий день. Максимальна сума заробітної плати, яку може отримати службовець Палати представників та Сенату, є еквівалентною певному розряду в системі GS

⁶ Каталог типових посад державної служби і критерії віднесення до таких посад : Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 23 жовтня 2023 р. № 1109. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1109-2023-%D0%BF?find=1&text=%D0%BE%D0%B1%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F#Text>

⁷ Грейд (*англ.*) означає ступінь, ранг, клас, рівень, до якого відносять посади, близькі (однакові) за значенням і цінністю внеску у загальну діяльність організації/установи.

⁸ Гуцаленко Л., Костюк А. Система грейдування – управлінський механізм мотивації праці. *Ефективна економіка*. 2019. № 11.

⁹ Керування ефективністю діяльності – набір методів та інструментів, які використовуються для досягнення максимальної продуктивності та результативності (постановка цілі, обрання стратегії, планування, контроль виконання, моніторинг виконання та оцінка результатів).

(General System – pay grade system for federal executive branch employees), яка використовується для службовців федерального рівня виконавчої гілки влади¹⁰.

Деякі службовці Конгресу, зокрема співробітники Бібліотеки Конгресу та Дослідницької служби Конгресу, працюють за системою оплати праці GS. Зарплати за цією системою складаються з двох частин: основної заробітної плати та коригування місцевої заробітної плати (тобто з урахуванням вартості життя у регіоні).

У **Франції** діяльність державних службовців, які працюють у парламенті, регулюється окремими нормативними актами для забезпечення автономії парламенту від уряду. Відповідно до Постанови № 58-1100 про функціонування парламентських асамблей¹¹ особи, які працюють в асамблеях (палатах) парламенту, є державними цивільними службовцями, чий статус визначається офісом відповідної асамблеї (палати). Офіс кожної асамблеї (палати) визначає умови найму службовців. Посади поділяються на кілька категорій: адміністратори, заступники адміністраторів, секретарі, агенти. Кожен відділ офісу має свою «шкалу заробітної плати», яка враховує обмеження, обумовлені специфікою роботи відділу та рівнем відповідальності. Базова зарплата службовців парламенту є співмірною зарплаті державних службовців виконавчої гілки влади, але різниця полягає в розмірах премій, які враховують обмеження, що накладає служба через інтенсивність роботи у парламенті (багато нічних засідань, ненормований робочий день, менше можливостей для відпочинку та відновлення сил). Як свідчать дані статистики, парламентські службовці мають вищу заробітну плату, ніж інші державні службовці.

У **Швеції** оплата праці службовців здійснюється за системою індивідуальної оплати праці, яка замінила колишню систему грейдів. Індивідуальна заробітна плата встановлюється на основі складності, рівня відповідальності та результатів роботи службовця, а також впливу «ринкової ситуації» на умови працевлаштування¹². Уряд приймає рішення лише щодо розміру посадових окладів державних службовців вищого рівня, з урахуванням положень загальної колективної угоди.

За результатами колективних переговорів на центральному рівні між Шведським агентством державних роботодавців (SAGE) та відповідними профспілками укладається загальна колективна угода, що встановлює рамки для локальних переговорів про оплату праці на відповідний період. Встановлення розмірів заробітної плати для службовців парламенту відбувається після локальних переговорів так само, як і для інших державних установ, відповідно до загальної колективної угоди, але з урахуванням умов роботи парламентської служби та пріоритету збереження висококваліфікованих кадрів. Посадові оклади керівників

¹⁰ General System - pay grade system for federal executive branch employees. URL: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/pay-leave/salaries-wages/2024/general-schedule/>

¹¹ Ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000705067>

¹² Central government and delegated employer responsibility – the Swedish Model.

центральных державних установ визначаються з урахуванням їхньої кваліфікації та досвіду. Зарплати також залежать від чисельності персоналу, бюджету, складності роботи, отриманих результатів, річних оцінок тощо.

Щодо іноземних держав, які застосовують систему грейдів для оплати праці парламентських службовців, то заслуговує на увагу таке. Якщо на парламентських службовців поширюється загальне законодавство про публічну службу, то і система грейдів для оплати праці, як правило, застосовується для встановлення розміру заробітних плат парламентських службовців. Водночас у низці держав відповідно до загальних законів про державну службу або у бланкетний спосіб врегульовані особливості грейдової системи оплати праці парламентських службовців. Наприклад, у Словаччині відповідно до Закону про державну службу та внесення змін до деяких законів посади державної служби класифікуються за посадовими класами / розрядами. Щодо оплати праці парламентських службовців, то у зазначеному Законі міститься бланкетна норма до актів парламенту. Так, таблиця заробітної плати для службовців парламенту міститься у додатку до Закону № 350/1996 про Регламент Національних Зборів Республіки Словаччина.

Регламентами або іншими законодавчими актами можуть визначатися особливі функціональні обов'язки парламентської служби, що впливає на оцінку посад та організацію заробітної плати службовців (наприклад, Люксембург). Порядок аналізу (оцінки) посад, на підставі затвердженої класифікації посад публічних службовців, визначається внутрішніми документами парламентських служб, зокрема статутами (Естонія) або наказами (Польща). Встановлення критеріїв оцінки посад періодично оновлюються.

Коригування розміру постійної частини заробітної плати службовця. Мета впровадження системи грейдів полягає у розробці факторів коригування постійної частини заробітної плати державних службовців з урахуванням цінності посади та її функціональної ролі в досягненні результату діяльності установи (Закон Румунії про заробітну плату персоналу, що виплачується з державного бюджету)¹³. Сутністю грейдування є групування посад за певними критеріями з метою стандартизації оплати праці. Будуються ієрархічні рівні посад і встановлюється кількість грейдів у системі оплати праці. Опис посад – це акумулювання інформації про зміст конкретних посад, функцій та необхідних професійних й особистісних компетенцій службовця (Польща, Наказ № 1 Голови Канцелярії Сенату від 14 грудня 2007 р. про оклади в Канцелярії Сенату). Іноді передбачається необхідність попередньої підготовки або наявність досвіду певної професійної діяльності для заняття посад у парламентській службі (Швейцарія). Після опису посад відбувається їх ранжування за розміром посадових окладів (від максимального до мінімального або зазначається тільки максимальний розмір (наприклад, у Швейцарії)). Як правило, основними критеріями для встановлення розміру постійної частини заробітної плати службовців є: обсяг обов'язків, які особа виконує відповідно до посадової інструкції; клас посади; тривалість виконання

¹³ Завіновська Г. Т. Грейдова система оплати праці в організації. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/197225664.pdf>

роботи тощо (наприклад, додатки № I-IX до Закону Румунії про заробітну плату персоналу, що виплачується з державного бюджету).

Розмір місячної заробітної плати посадових осіб Канцелярії Президента, Адміністрації Сейму та інших підрозділів Сейму Латвії визначається з урахуванням цінності посади (рівня і складності відповідальності), а також оцінки індивідуальної кваліфікації та наявності навичок у конкретній посадовій особі.

Завершальним етапом впровадження системи грейдів є розрахунок кількості балів для кожної посади; розподіл балів за грейдями; встановлення посадових окладів і розрахунок діапазону окладів. Так, у Люксембургу для державних службовців парламентської адміністрації кількість балів варіюється залежно від тривалості роботи на службі / категорії заробітної плати. Службовці категорії А при призначенні на посаду отримують бонус у розмірі 25 індексних балів, ще 20 індексних балів після 6 років служби й додатково 15 індексних балів після 12 років служби. Службовці категорії В при призначенні на посаду отримують бонус у розмірі 20 індексних балів, 15 додаткових індексних балів після 6 років служби і додатково 10 індексних балів після 12 років служби. Службовці категорій С і D при призначенні на посаду отримують бонус у розмірі 15 індексних балів, 10 додаткових індексних балів після 6 років служби і додатково 5 індексних балів після 12 років служби. Державним службовцям парламенту нараховуються: надбавки за чергування / виклик; надбавки на утримання дітей (у розмірі 29 індексних балів) і на харчування; матеріальна допомога в кінці року, еквівалентна тринадцятій зарплаті; надбавки за ступінь магістра і доктора наук; матеріальна допомога для придбання одягу, необхідного для виконання службових обов'язків тощо. При зміні працівником посадового розряду чи групи посадових окладів під час визначення нової надбавки за чергування / виклик (відповідно до посадових обов'язків) враховуються роки служби за нижчою посадовою категорією або групою окладів.

У низці держав застосовують грейдінг службовців щодо: наявного досвіду, кваліфікації, освіти, особистих професійних характеристик тощо. Так, у Чехії для визначення розміру заробітної плати державних службовців, зокрема парламентської служби, застосовується Перелік посад у сфері державної служби та управління, затверджений урядом у 2010 році¹⁴. Відповідно до змісту його положень, окрім грейдів, є ще посадові ступені, які визначаються тривалістю досвіду роботи. Зазначені ступені забезпечують зростання заробітної плати із збільшенням стажу.

Щодо інших систем оплати праці, то у Франції розмір винагороди парламентських службовців розраховується на основі індексованих тарифних ставок для кожної категорії посад, наприклад: агенти – 214 євро на місяць (початкова ставка) і 650 євро (максимальна ставка); секретарі – 300 євро (початкова ставка) та 760 євро (максимальна ставка); заступники адміністраторів – 350 євро

¹⁴ О каталогу prací ve veřejných službách a správě: NAŘÍZENÍ VLÁDY ze dne 14. června 2010. URL: https://stud.com.ua/81108/menedzhment/greyderuvannya_posad_metod

(початкова ставка) та 1027 євро (максимальна ставка); адміністратори – 471 євро (початкова ставка) та 1725 євро (максимальна ставка).

У Словаччині застосовується «змішана» система оплати праці, а розмір постійної частини заробітної плати розраховується на основі індексованих тарифних ставок для кожної категорії посад відповідно до класифікації посад.

Як уже зазначалося, у США службовці офісів парламентарів і комітетів Конгресу не працюють за системою грейдів або іншої класифікації посадових окладів, отже базовий рівень заробітної плати відсутній. Проте розмір максимальної зарплати парламентського службовця прив'язаний до системи оплати праці GS. Розмір базової заробітної плати GS коригується щорічно (у січні) на основі загальнонаціональних змін у вартості праці та розмірів окладів працівників приватного сектору.

Отже, визначення критеріїв для встановлення постійної частини заробітної плати є визначальним заходом для формування фонду оплати праці парламентських службовців.

Співвідношення фондів оплати праці парламентських службовців та парламентарів. За загальним правилом порівняння заробітної плати членів парламенту та службовців парламентських служб в іноземних державах не проводиться, як і не встановлюється співвідношення між розміром фонду заробітної плати членів парламенту та фонду заробітної плати службовців парламентської служби. Чисельність членів парламенту, як правило, не впливає на розмір фонду заробітної плати персоналу парламенту.

Висновки.

Питання застосування універсального методу оплати праці, що враховує не тільки інтереси держави як роботодавця, а й інтереси державного службовця, є актуальним для багатьох держав. Як свідчить сучасний закордонний досвід, організація ефективної структури постійної частини заробітної плати державного службовця, зокрема парламентського службовця, здебільшого заснована на системі грейдів (*Додаток 1*).

Грейдування передбачає оцінку посад. Є п'ять основних методів: ранжування, парне порівняння, класифікація посад, бальна оцінка, факторне порівняння. У сфері публічної служби, як правило, застосовують класифікацію посад (Естонія, Латвія) і бальний метод оцінювання кожної посади, особливо у державах із державною службою «кар'єрного типу» (Люксембург). Посади оцінюються за низкою критеріїв (базовим є метод Хея): наявність професійних знань і навичок, що потребуються; обсяг відповідальності; рівень складності та новизна завдань, що вирішуються. За результатами оцінювання визначають рівень оплати праці за кожною посадою окремо. При поділі на грейди враховується те, що в одному грейді не можуть бути керівник та підлеглі. Чи потрапить керівник та його заступники до одного грейду – залежатиме від функцій заступників керівника. Службовці, які займають однакові посади, але мають різну кваліфікацію, належать до різних грейдів.

До недоліків грейдової системи слід віднести: можливе зростання напруженості та конфліктних ситуацій через неприйняття службовцями грейдової системи; нерівність заробітної плати для осіб, які мають однаковий грейд; потребу в переоцінці роботи у разі зміни її змісту або появи нової посади. Крім того, відсутня методологія, яка б дозволила об'єктивно оцінити якість виконання роботи державним службовцем.

Якщо у сфері публічної служби держави застосовується грейдова система оплати праці, то така система, як правило, застосовується і для організації заробітної плати парламентських службовців (Естонія, Латвія, Люксембург, Польща, Румунія та ін.). В низці держав оплата праці парламентських службовців може не базуватися на грейдовій системі та встановлюватися спеціальними актами (США, Франція). Разом із тим зарплата парламентських службовців певною мірою корелюється із зарплатою службовців виконавчої гілки влади, головним чином уряду. Водночас парламентські службовці можуть мати вищу заробітну плату, ніж інші державні службовці, що пов'язано з інтенсивністю роботи та її виконанням у вечірні чи нічні години (Франція).

За результатами аналізу досвіду іноземних держав щодо оплати праці у сфері публічної служби варто зазначити таке.

В іноземних державах фонди оплати праці парламентарів і парламентських службовців є окремими та щорічно встановлюються законом про бюджет. Рівень зарплат парламентарів і службовців парламентських служб відрізняється, оскільки визначається по-різному. Як правило, зарплата парламентарів безпосередньо не впливає на рівень заробітної плати парламентських службовців, особливо за грейдовою системою, оскільки зарплата останніх встановлюється відповідно до посадових класів. Так само чисельність членів парламенту не пов'язана із фондом зарплати парламентських службовців.

В окремих державах (Румунія, Велика Британія, США) зарплати парламентарів вищі ніж зарплати парламентських службовців, що відображає їхній вищий статус і відповідальність. Наприклад, у Румунії зарплата парламентаря розраховується на основі вищих коефіцієнтів, що відповідають надбавкам, встановленим для осіб, які перебувають на вищих посадах в органах державної влади. У Франції, навпаки, зарплати парламентарів можуть бути нижчими ніж зарплати парламентських службовців. З огляду на зазначене законодавством передбачено низку пільг і компенсацій для парламентарів із метою забезпечення належного виконання їхніх функцій.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*