



---

**РЕФОРМУВАННЯ ОПЛАТИ ПРАЦІ  
В БЮДЖЕТНІЙ СФЕРІ: ДОСВІД ОКРЕМИХ КРАЇН  
СНД ТА ВИСНОВКИ ДЛЯ УКРАЇНИ**

*І.М. НОВАК,  
кандидат економічних наук, провідний  
науковий співробітник Інституту демографії  
та соціальних досліджень НАН України*

З метою створення механізму підтримання оптимальних міжгалузевих та міжпосадових співвідношень в оплаті праці у 2002 році Кабінет Міністрів України затвердив Єдину тарифну сітку розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери (ЄТС). Починаючи з 1 червня 2007 року в Україні запроваджено другий етап ЄТС з диференціацією 3,93 рази між 1-м та 25-м розрядами, при цьому відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 04.04.2007 №602 розмір посадового окладу (тарифної ставки) працівника 1 тарифного розряду ЄТС з 1 квітня 2007 року встановлюється на рівні законодавчо визначеного розміру мінімальної заробітної плати. Згідно із Законом України “Про Державний бюджет України на 2007 рік”, мінімальна заробітна плата з 1 липня дорівнює 440 грн., а з 1 жовтня – 460 грн. на місяць, що становить відповідно лише 78,4% та 81,0% величини прожиткового мінімуму для працездатної особи (з 01.04.2007 – 561 грн. та з 01.10.2007 – 568 грн.). Відтак, тарифна ставка працівників перших п’яти розрядів ЄТС не досягає навіть величини прожиткового мінімуму для працездатної особи, а тарифна ставка працівника 13-го (середнього) розряду становить лише близько 1,6 прожиткового мінімуму для працездатної особи.

У цьому контексті слід зазначити, що світовий досвід ґрунтується на забезпеченні диференціації в оплаті праці у 5–6 разів [1], а за результатами досліджень Інституту праці (Росія), різниця у складності найбільш та найменш кваліфікованих робіт становить 5–5,5 разів. Але, наприклад, в Японії це співвідношення не перевищує 3–4 разів, однак розмір мінімальної заробітної плати там становить близько однієї тисячі доларів на місяць [2]. Отже, навіть запровадження в Україні третього етапу ЄТС з діапазоном 4,51 рази не можна вважати достатнім заходом щодо вирішення існуючих проблем в оплаті праці працівників бюджетної сфери, оскільки на основі чинної ЄТС сьогодні неможливо забезпечити реалізацію мотиваційної функції заробітної плати, що належним чином стимулювала б пра-

цівників до підвищення кваліфікації, рівня освіти та інших професійних досягнень.

Актуальні проблеми оплати праці в бюджетній сфері досліджують Д.Богиня, М.Волгін, М.Гриценко, Ю.Кокін, А.Колот, Е.Лібанова, В.Новіков, Г.Осовий, Л.Ржаніцина, В.Торлопов, Л.Червінська та інші.

Аналіз наукових праць з обраної проблематики свідчить про те, що питання оплати праці у бюджетній сфері є найбільш актуальними саме для пострадянських держав, оскільки принципи її фінансування переважно за рахунок видатків державного бюджету суттєво відрізняються від практики розвинутих країн. Водночас недосконалість механізмів оцінки та стимулювання праці призводить до відсутності зв'язку між кваліфікацією та рівнем оплати праці, поширення бідності серед працівників бюджетної сфери, інших негативних наслідків. Втім, шляхи формування політики оплати праці у бюджетній сфері поки що залишаються недостатньо дослідженим напрямом. Викладені аргументи визначають *актуальність* тематики вивчення та аналітичного узагальнення досвіду країн СНД з цього напрямку на сучасному етапі розбудови України як соціальної держави.

*Метою* даної роботи є дослідження досвіду окремих країн СНД з питань оплати праці працівників бюджетної сфери та його узагальнення для забезпечення формування відповідних основних пріоритетів національної політики.

Регулювання заробітної плати працівників організацій бюджетної сфери у *Російській Федерації* знаходиться в сфері прямого державного регулювання на федеральному рівні, рівнях суб'єктів Федерації та місцевих органів самоврядування. Оплата праці в бюджетній сфері здійснюється на основі 18-ти розрядної Єдиної тарифної сітки, що введена у 1992 р. з метою встановлення єдності в організації заробітної плати у бюджетній сфері на основі принципу рівної оплати за рівно складну працю. У листопаді 2001 року, згідно з постановою Уряду Російської Федерації, різниця між першим та вісімнадцятим розрядами ЄТС була скорочена з 10,07 до 4,5 разів (табл. 1).

*Таблиця 1*

**Тарифні коефіцієнти Єдиної тарифної сітки з оплати праці працівників організацій бюджетної сфери Російської Федерації**

<b>Розряди</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>
Коефіцієнти	1,00	1,11	1,23	1,36	1,51	1,67	1,84	2,02	2,22
Розряди	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Коефіцієнти	2,44	2,68	2,89	3,12	3,36	3,62	3,90	4,20	4,50

Однак зменшення міжрозрядних коефіцієнтів не супроводжувалось адекватними заходами щодо підвищення ставки першого розряду до рівня прожиткового мінімуму. Наслідками цього стали зниження стимулюючої ролі оплати праці, зацікавленості в підвищенні рівня кваліфікації. В останні роки середньомісячна заробітна плата працівників бюджетної сфери становить лише 50–70% середньоросійського рівня і навіть за найвищими розрядами ЄТС не досягає

величини прожиткового мінімуму для працездатного населення. Однією з головних проблем у цій сфері залишається нестабільне економічне становище суб'єктів Федерації, більшість з яких отримують трансферти з федерального бюджету та матеріальну допомогу на утримання бюджетних галузей.

У листопаді 2002 року на засіданні уряду були схвалені основні принципи концепції реформи системи оплати праці працівників бюджетної сфери, яка передбачала відмову від нарахування заробітної плати у бюджетній сфері на основі Єдиної тарифної сітки (ЄТС) із заміною її оплатою праці на основі галузевих систем, для чого необхідно було розробити окремі тарифні сітки для різних галузей та підгалузей. Запропоновано три основні критерії, від яких залежатиме величина оплати праці: місце роботи, професійний стаж та займана посада. При визначенні розмірів заробітної плати мають ураховуватися рівень освіти, стаж, займана посада, тип бюджетної організації, її спеціалізація, кваліфікаційна категорія працівника, його почесні звання, складність роботи тощо, а запроваджені тарифні системи повинні максимально враховувати галузеві та регіональні особливості.

Галузеві тарифні системи мають складатися з трьох частин: оплата праці робітників, тарифні ставки яких визначатимуться на основі ЄТКС; схеми посадових окладів спеціалістів та службовців, диференційовані залежно від складності праці, соціальної значущості праці та кваліфікації виконавців; посадові оклади керівників закладів, диференційовані за обсягами робіт та спеціалізацією закладів. Зазначені системи охоплюватимуть: тарифні ставки і посадові оклади працівників галузі, встановлювані на основі тарифікації й атестації робіт і працівників; системи доплат і надбавок за умови праці, що відхиляються від нормальних, а також компенсаційні й стимулюючі виплати. Реформа включатиме впорядкування надтарифних виплат, поліпшення нормування праці, встановлення обсягів фінансування з бюджетів усіх рівнів. Отже, перед кожною галуззю ставиться завдання сформувати ефективний зарплатний механізм, що буде безпосередньо пов'язаний з кількістю та якістю праці й забезпечуватиме раціональне використання наявних коштів.

Крім того, концепція передбачає, що федеральний центр передає вирішення питання про рівень заробітної плати до суб'єктів Федерації, встановлюючи на загальноросійському рівні лише величину мінімального розміру оплати праці та наділяючи регіональні й муніципальні органи влади правом запроваджувати місцеві системи оплати праці, виходячи з власних фінансових можливостей, а також функцією забезпечення фінансування видатків на заробітну плату працівників бюджетної сфери. При цьому співвідношення федеральних розмірів ставок і окладів з аналогічними показниками в суб'єктах Федерації враховується при розрахунках трансфертів та розмірів фінансової допомоги. На федеральному рівні визначатимуться також розміри ставок і окладів працівників установ цього рівня.

*Позитивні аспекти* запропонованої концепції реформи системи оплати праці працівників бюджетної сфери полягають у наступному.

- ◀ Перехід до галузевої побудови систем оплати праці дає змогу більш гнучко врахувати особливості, зміст та умови праці у кожній конкретній га-

лузі та відобразити їх у тарифних сітках, ставках, посадових окладах, доплатах і надбавках, при цьому атестація перестає бути єдиним чинником, що визначає ціну праці, а головними факторами зарплатної диференціації стають рівень освіти, кваліфікація, спеціальний стаж, складність та якість праці.

- ◀ Змінюється структура заробітної плати на користь тарифної частини, впорядковується система надтарифних виплат, удосконалюється нормування праці; порядок формування фондів оплати праці бюджетних організацій передбачатиме врахування надтарифної частини, обсягів бюджетних асигнувань та наявність позабюджетних коштів.
- ◀ Забезпечується максимальне розширення прав регіональних та муніципальних органів влади в частині прийняття рішень щодо розмірів тарифних ставок та окладів, стимулюючих і компенсаційних виплат у підвідомчих їм організаціях та установах.
- ◀ Регіонам надається право самим визначати розмір заробітної плати працівників бюджетної сфери залежно від досягнутої в регіоні якості життя, величини прожиткового мінімуму та власних фінансових можливостей, відтак регіони, що мають додаткові фінансові можливості, можуть запроваджувати місцеві доплати.

Втім, існують також *негативні аспекти* реформи оплати праці у бюджетній сфері, що загалом стосуються таких положень:

- ◀ галузеві системи втрачають переваги ЄТС щодо забезпечення реалізації принципу рівної оплати за рівно складну працю, формування міжгалузевої єдності основ організації заробітної плати, передусім щодо рівності у співвідношеннях тарифної оплати за аналогічними професійно-кваліфікаційними групами працівників;
- ◀ ЄТС враховує кваліфікацію працівника, тоді як з нової системи оплати праці цей чинник виключено, що веде до зменшення й без того слабкої мотивації до підвищення професійного рівня працівників бюджетної сфери;
- ◀ перехід на галузеві тарифні сітки створює умови для посилення галузевого лобізму, крім того, регіональна складова концепції призведе до розшарування всередині галузей залежно від місця проживання;
- ◀ Федеральна влада гарантує виплату лише мінімальної заробітної плати;
- ◀ реалізація пропозицій щодо надання ЄТС рекомендаційного характеру, а регіонам – права самостійно визначати умови оплати праці у бюджетних галузях, може призвести до різких відмінностей у рівнях оплати праці працівників через зростаючу соціально-економічну диференціацію регіонів;
- ◀ оскільки переважна більшість суб'єктів Федерації є дотаційними, в них не буде можливості платити достойну заробітну плату за новою схемою, з'являться неперспективні регіони;
- ◀ постає проблема взаємовідношення між тарифними ставками працівників, що оплачуються за рахунок бюджету суб'єкта Федерації, та тих, хто працює в організаціях, що фінансуються з федерального бюджету;

- ◀ перехід на галузеві системи оплати праці за рахунок коштів з регіональних і місцевих бюджетів може призвести до скорочення чисельності працівників, зайнятих у бюджетній сфері, що негативно відіб'ється на якості послуг, формуванні трудового потенціалу та зайнятості населення.

З огляду на вищевикладені застереження, а також у зв'язку з неоднозначним сприйняттям суспільством запропонованої реформи, пов'язаної зі скасуванням ЄТС, її реалізація в Російській Федерації відкладена. Триває пошук найбільш ефективних механізмів реформування оплати праці в бюджетній сфері, якими буде передбачено збереження за Федеральним центром контролю не лише щодо рівня заробітної плати, а й системи її нарахування на всій території країни.

У Республіці Білорусь оплата праці в бюджетній сфері здійснюється на основі Єдиної тарифної сітки працівників, запровадженої постановою Міністерства праці від 23.03.2001 №21, що містить 27 розрядів, різниця між 1 та 27 розрядами становить 7,84 разів (табл. 2).

**Таблиця 2**

**Єдина тарифна сітка працівників Республіки Білорусь**

<b>Розряди</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>14</b>
Коефіцієнти	1,00	1,16	1,35	1,57	1,73	1,90	2,03	2,17	2,32	2,48	2,65	2,84	3,04	3,25
Розряди	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	
Коефіцієнти	3,48	3,72	3,98	4,26	4,56	4,88	5,22	5,59	5,98	6,40	6,85	7,33	7,84	

Постановою Міністерства праці та соціального захисту Республіки Білорусь від 04.09.2002 №1211 запроваджено корегувальні коефіцієнти до тарифних ставок і окладів працівників організацій, що фінансуються з бюджету та користуються державними дотаціями, розраховані відповідно до встановленої Радою Міністрів Республіки Білорусь тарифної ставки першого розряду та коефіцієнтів Єдиної тарифної сітки працівників Республіки Білорусь (табл. 3).

**Таблиця 3**

**Коефіцієнти до тарифних ставок (окладів) працівників організацій Республіки Білорусь, що фінансуються з бюджету та користуються державними дотаціями**

<b>Розряди</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>
Коефіцієнти	1,80	1,73	1,52	1,35	1,27	1,19	1,15	1,12	1,08	1,05
Розряди	11	12	13	14	15-16	17-18	19-20	21-22	23-25	26-27
Коефіцієнти	1,01	0,98	0,97	0,96	0,95	0,94	0,93	0,92	0,91	0,90

Відтак, тарифні ставки (оклади) працівників організацій, що фінансуються з бюджету та користуються державними дотаціями, розраховуються шляхом послідовного множення тарифної ставки першого розряду, затвердженої Урядом

Республіки Білорусь, на відповідні тарифні коефіцієнти Єдиної тарифної сітки працівників Республіки Білорусь й корегувальні коефіцієнти.

У *Казахстані*, виходячи із застосовуваної там методології оплати праці в бюджетних організаціях, підґрунтям для розрахунку розмірів посадових окладів (ставок) працівників є базовий посадовий оклад як єдиний базовий показник. За нормальної тривалості робочого часу розмір заробітної плати працівників, які виконують більш кваліфіковану роботу, порівняно з працівником 1 розряду, визначається диференційовано, виходячи з встановлених коефіцієнтів для розрахунку посадових окладів (ставок) залежно від складності виконуваної роботи (норм праці, трудових обов'язків), рівня кваліфікації [3].

У *Киргизії* нині немає механізму оплати праці в бюджетній сфері, що визначав би принципи та стандарти формування фонду оплати праці. Міністерства та інші органи державної влади регулюють фонди оплати праці шляхом прийняття відомчих нормативно-правових документів. Існуюча система винагороди недостатньо гнучка, що не дозволяє стимулювати активних та ініціативних працівників за рахунок зменшення винагороди для працівників, які не мають досягнень, у межах одного підрозділу або відділу.

Основні напрями удосконалення оплати праці в бюджетній сфері, що запроваджуються в країні, охоплюють:

створення уніфікованої системи регулювання оплати праці в бюджетних установах шляхом прийняття відповідного закону та нормативно-правової бази з його реалізації з виключенням відповідних статей зі спеціальних галузевих законів, наприклад, “Про статус військовослужбовців”, “Про охорону здоров'я” тощо, та інших законів, що запроваджують премії, доплати й надбавки до базової заробітної плати;

розвиток відомчої нормативно-правової бази з регулювання оплати праці в бюджетній сфері з урахуванням специфічних галузевих принципів водночас із необхідністю делегування розширених повноважень бюджетним установам щодо регулювання фондів оплати праці та матеріального стимулювання найбільш успішних працівників.

Основою удосконалення нормативної бази з оплати праці у бюджетній сфері визначено її формування на принципах інтегральності, гнучкості, рівності та раціональності.

Передбачається така етапність реалізації визначених пріоритетів:

2006–2007 роки – розробка та прийняття закону про оплату праці працівників бюджетних установ;

2008 рік – розробка та прийняття нормативно-правового акта про оплату праці працівників бюджетних установ;

2006–2009 роки – розробка пропозицій щодо удосконалення урядової структури та скорочення чисельності державних службовців, розробка нормативів чисельності в бюджетних установах з урахуванням специфіки галузей;

2008–2009 роки – поетапне запровадження законодавчої та нормативно-правової бази, прийнятої у 2006–2009 роках [4].

*Основні висновки щодо удосконалення оплати праці у бюджетній сфері.* Проаналізований досвід окремих країн СНД щодо оплати праці працівників бюджетної



сфери дає можливість зробити висновок, що за сучасних умов існують дві основні моделі її організації. Перша (Росія, Білорусь, Казахстан) ґрунтується на використанні єдиних підходів до оплати праці в усіх галузях бюджетної сфери, тоді як друга (Киргизія) виходить з практики її галузевого регулювання.

Показовим є те, що процеси реформування оплати праці у бюджетній сфері, які відбуваються у вищезначених країнах, характеризуються протилежними тенденціями. Зокрема, Білорусь та Киргизія рухаються в напрямі уніфікації та централізації схем оплати праці. При цьому відмінною рисою досвіду Білорусі є запровадження Єдиної тарифної сітки не лише для бюджетних галузей, а й для всіх працівників. Щодо перспектив реформування оплати праці у бюджетній сфері Киргизії слід зазначити, що, водночас зі створенням уніфікованої системи регулювання оплати праці в бюджетних установах, передбачено також збереження й розвиток відповідної відомчої нормативно-правової бази з урахуванням специфічних галузевих принципів.

Натомість, досвід Росії свідчить, що в практиці цієї країни логіка розвитку визначеної сфери є цілком протилежною: від чинної централізованої системи регулювання з використанням ЄТС до децентралізації не лише за галузевою, а й за регіональною ознаками. У цьому контексті становлення практики оплати праці в бюджетній сфері Україна за роки незалежності пройшла шлях, подібний до того, яким рухається Киргизія, та який вже подолала Білорусь.

Практичні результати запровадження проаналізованого досвіду реформування оплати праці у бюджетній сфері вимагають від нашої країни виваженого використання окремих його елементів, з урахуванням, наприклад, специфічних особливостей регулювання макроекономічних процесів, що є властивими економічній системі Білорусі, а також зважаючи на неоднозначні оцінки та процеси соціально-політичного характеру, якими супроводжуються спроби децентралізації системи оплати праці у визначеній сфері в Російській Федерації.

З урахуванням вищевикладених положень, формування національної моделі оплати праці в бюджетній сфері має ґрунтуватися на таких *принципах*:

- забезпечення державних соціальних стандартів та соціальних гарантій в сфері оплати праці на національному рівні;
- використання ЄТС для забезпечення реалізації принципу рівної оплати за рівно складну працю, формування міжгалузевої єдності основ організації заробітної плати, насамперед, щодо рівності у співвідношеннях тарифної оплати за аналогічними професійно-кваліфікаційними групами працівників;
- мотивація праці та підвищення професійного рівня працівників виходячи з головних чинників диференціації оплати праці: рівня освіти, кваліфікації, спеціального стажу, складності та якості праці;
- створення гнучкої системи матеріального стимулювання шляхом регулювання надтарифної частини заробітної плати – заохочення найбільш успішних працівників за рахунок зменшення винагороди працівникам, які не мають професійних досягнень;
- формування надтарифної частини заробітної плати з урахуванням галузевих особливостей оплати праці та можливостей місцевих бюджетів.

Впровадження цих принципів дасть змогу сформувати систему оплати праці, що забезпечуватиме реалізацію основних трудових прав і гарантій, створюватиме дієві механізми заохочення працівників до професійного удосконалення та підвищення ефективності праці, враховуватиме галузеву специфіку та регіональні можливості стимулювання зайнятих у бюджетній сфері.

Необхідною передумовою запровадження ЄТС у повному обсязі та забезпечення її ефективності є встановлення мінімальної заробітної плати, а отже посадового окладу для працівника 1 розряду, на рівні не меншому, ніж 1,5 величини прожиткового мінімуму для працездатної особи. Лише за цієї умови є можливою реалізація конституційних прав на отримання заробітної плати не нижчої від встановленої законом і забезпечення рівня життя не нижчого від встановленого прожиткового мінімуму для сім'ї з двох працюючих та одного утриманця. Проте слід зазначити, що з урахуванням орієнтації соціально-демографічної політики України на заохочення підвищення народжуваності розмір посадового окладу для працівника 1 розряду має дорівнювати принаймні подвійній величині визначеного законом прожиткового мінімуму.

Аналіз використовуваних іншими країнами СНД підходів до реформування оплати праці у бюджетній сфері приводить до висновку щодо необхідності посилення немонетарної складової матеріальної винагороди в системі оцінки результатів праці працівників бюджетної сфери в Україні.

Невід'ємним елементом заробітної плати, а також “мотиваційним інструментом, який інтегрує методи матеріального і нематеріального стимулювання праці, ... дає можливість не лише задовольнити потреби працівників”, забезпечити реалізацію ними власних конституційних прав у сфері праці, “а й безпосередньо вплинути на виробничий процес” [5] є соціальний пакет, під яким в широкому сенсі слід розуміти надання роботодавцем працівнику додаткових, порівняно із законодавчо визначеними, матеріальних благ у вигляді пільг, компенсацій, привілеїв та соціальних гарантій.

Поширення практики використання соціального пакета сприятиме формуванню в Україні сучасного, конкурентного ринку праці, створенню та розвитку засад корпоративної культури в суспільстві, підвищенню конкурентоспроможності національної робочої сили, зокрема в бюджетній сфері. З другого боку, поширення практики використання соціального пакета як інструменту підвищення заробітної плати матиме наслідком створення умов для розвитку ринку послуг, що формують його зміст, зокрема у сфері добровільного страхування (медичного, пенсійного тощо).

Запровадження соціального пакета може здійснюватись за допомогою наявних законодавчих механізмів, таких як договірне регулювання колективних трудових відносин, нормативне регулювання праці у локальних правових актах, письмова форма укладення трудового договору.

### **Джерела**

1. *Волгин Н.* На смену ЕТС должны прийти региональные, отраслевые и корпоративные схемы. [www.chelt.ru/2001/6/volgin\\_6.html](http://www.chelt.ru/2001/6/volgin_6.html)



2. *Каково бюджетникам в сетях Единой сетки?* [www.chelt.ru/2001/2001/1/ets\\_1.html](http://www.chelt.ru/2001/2001/1/ets_1.html)
3. *В реализацию* Послания Президента Республики Казахстан от 18 февраля 2005 года “Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации”. [www.enbek.kz/news/newsditail.php?recordID=32](http://www.enbek.kz/news/newsditail.php?recordID=32)
4. *Medium-term budget framework of the Kyrgyz Republic for 2007-2009.* [www.pf.kg/uploads/medium\\_term\\_budget\\_framework\\_published\\_by\\_mef.doc](http://www.pf.kg/uploads/medium_term_budget_framework_published_by_mef.doc)
5. *Полицук І.* Не зарплатою єдиною. Принципи комплектації соціального пакета компанії // Український діловий тижневик «Контракти». – 2004. – № 51. – 20 грудня.

---

**Аннотация.** Стаття посвящена аналізу сучасної ситуації в Україні і опыта окремих країн СНГ по питанням реформування оплати праці працівників бюджетної сфери. Сделаны наиболее важные выводы по адаптации проанализированного зарубежного опыта и его использованию для обеспечения формирования национальной политики в обозначенной сфере.

**Summary.** The article is devoted to the analysis of a modern situation in Ukraine and experience of the separate CIS countries concerning reforming a payment of workers of budgetary sphere. The most important conclusions on adaptation of the analysed foreign experience and its use for providing of formation of national policy in the emphasized sphere were made.

*Стаття надійшла до редакції журналу 25.09. 2007 р.*