radiosvoboda.org

3.2. Аналіз чисельності працівників Національного агентства з питань запобігання корупції та використання коштів державного бюджету на оплату праці

У загальному обсязі затверджених на 2016 рік кошторисних призначень на керівництво та управління у сфері запобігання корупції найбільшу частку (**75,3 відс.**) становили видатки на оплату праці працівників НАЗК з нарахуваннями у сумі **71858,4 тис. гривень**. Упродовж 2016 року касові та фактичні видатки на такі цілі проведені в сумі **50677,2 тис. грн** (70,5 відс. затвердженого обсягу), що пов'язано із зволіканням з утворенням та започаткуванням роботи НАЗК у терміни, визначені Державною програмою щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки.

З тих же причин **гранична чисельність працівників НАЗК на початок 2016 року затверджена не була**. Голова агентства, на якого частиною 2 статті 8 Закону України "Про запобігання корупції" покладено подання на затвердження Кабінету Міністрів України граничної чисельності працівників апарату НАЗК, була обрана із числа призначених на посади членів НАЗК тільки **28 березня 2016 року**.

Відповідні зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 05.04.2014 № 85 "Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів" у частині затвердження граничної чисельності працівників НАЗК у кількості **311 шт. од.** були внесені постановою Кабінету Міністрів України від 30.03.2016 № 244.

Під час аудиту з'ясовано, що пропозиції щодо визначення граничної чисельності працівників НАЗК **розроблені експертами Програми розвитку ООН в Україні** в рамках Дорожньої карти першочергових заходів організаційного та ресурсного забезпечення НАЗК, затвердженої Міжвідомчою робочою групою з питань забезпечення функціонування НАЗК[28]. При цьому для розрахунку граничної чисельності працівників НАЗК експерти ПРООН **орієнтовно взяли чисельність працівників Національного агентства Румунії з доброчесності** (200 од.) з урахуванням того, що населення України приблизно вдвічі більше за населення Румунії. **Додаткові 23 посади** пропонувалося передбачити для виконання функцій щодо антикорупційної політики та контролю за розробкою відомчих антикорупційних програм, а також повноважень щодо контролю **за законністю фінансування політичних партій та суб'єктів виборчих компаній** (такі функції в Національному агентстві доброчесності Румунії відсутні).

Розроблений експертами ПРООН проект постанови Кабінету Міністрів України щодо визначення граничної чисельності працівників апарату НАЗК й віднесення їх посад до відповідних категорій посад державних службовців був схвалений **на засіданні НАЗК 29.03.2016**, за результатами якого Голову НАЗК уповноважено звернутися до Міністерства юстиції України щодо внесення цього проекту постанови на розгляд Кабінету Міністрів України.

---

[28] Утворена постановою Кабінету Міністрів України від 27.05.2015 № 376.

radiosvoboda.org

Крім чисельності працівників, експертами ПРООН також був розроблений **Проект першочергових документів щодо запуску НАЗК**, який включав проекти регламенту і структури НАЗК, положень про апарат і структурні підрозділи агентства, порядку віднесення деяких посад працівників НАЗК до відповідних категорій посад державних службовців, а також пам'ятку для членів НАЗК. **Усі ці проекти документів були взяті НАЗК за основу та надалі затверджені як офіційні регламентні та розпорядчі акти**.

Аудитом встановлено, що затверджена рішенням НАЗК від 05.04.2016 № 1 з урахуванням пропозицій експертів ПРООН **структура агентства не відповідала вимогам законодавства України**. Так, на виконання вказаних рекомендацій, у складі департаменту організаційного та кадрового забезпечення НАЗК утворило **відділ кадрового забезпечення штатною чисельністю 6 осіб**. Водночас вимоги статті 18 Закону України "Про державну службу"[29] передбачають утворення у державному органі структурного підрозділу (або посади спеціаліста) з питань персоналу **з прямим підпорядкуванням керівнику державної служби**.

Призначення працівників на посади в апараті НАЗК **розпочалося тільки з 28.04.2016**, а до завершення 2016 року апарат агентства був укомплектований на **68,4 відс.** (при затвердженій штатній чисельності 311 од. **фактично було зараховано на посади 213 працівників**, з яких 200 осіб – державні службовці). У результаті це позначилось на реалізації завдань та заходів з виконання Державної програми щодо реалізації засад антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки, які передбачали забезпечити у термін **до 01.01.2016 формування складу апарату НАЗК не менш ніж на 90 відсотків**.

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 05.04.2014 № 85, якою затверджена гранична чисельність працівників апарату НАЗК, **усі 311 од. штатної чисельності є державними службовцями**.

Слід відзначити, що пунктом 1 статті 10 Закону України "Про запобігання корупції" члени НАЗК віднесені до державних службовців. Водночас після набрання з 01.05.2016 чинності Законом України "Про державну службу" виникла правова колізія, оскільки, згідно із статтею 3 цього Закону, **його дія на Голову та членів НАЗК не поширюється**.

Довідково. *Під час застосування норм чинного законодавства НАЗК керувалося наданим у травні 2016 року роз'ясненням Національного агентства України з питань державної служби, згідно з яким у разі існування неузгодженості між нормами, виданими одним і тим самим нормотворчим органом, застосовується акт, виданий пізніше, навіть якщо прийнятий раніше акт не втратив своєї чинності, тому* ***на Голову та членів НАЗК дія Закону України "Про державну службу" не поширюється***.

Крім Голови та членів НАЗК, штатним розписом агентства передбачено ще **11 посад**, на яких **не поширюється дія Закону України "Про державну службу"**: працівники патронатної служби (7 шт. од.) і працівники, що здійснюють функції з обслуговування (4 шт. одиниці). На дату аудиту **змін до постанови Кабінету Міністрів України від 05.04.2014 № 85 щодо**

[29] Набрав чинності з 01.05.2016.

radiosvoboda.org

приведення затвердженої граничної чисельності у відповідність з вимогами законодавства про державну службу не вносилося.

Як вже зазначалося, помісячний розпис асигнувань загального фонду державного бюджету за КПКВК 6331010 "Керівництво та управління у сфері запобігання корупції" був доведений НАЗК Державною казначейською службою України **на січень-грудень 2016 року**, включаючи видатки на оплату праці працівників агентства. Затверджені у Державному бюджеті України на 2016 рік призначення на вказані цілі також було здійснено у розрахунку **на період роботи НАЗК протягом усього 2016 року**. Разом з тим затверджений НАЗК **17.05.2016** за погодженням з Міністерством фінансів кошторис передбачав використання усієї суми річних призначень (початково у сумі 63544,3 тис. грн) **протягом 8 місяців роботи НАЗК** – з травня до грудня 2016 року. У травні 2016 року асигнування на оплату праці були відкриті Казначейством у сумі, що передбачена планом асигнувань на січень-травень 2016 року (24193,5 тис. гривень).

Отже, **на етапі погодження кошторису НАЗК Міністерство фінансів України не забезпечило належного контролю за достовірністю та обґрунтованістю включених до нього даних.**

Як наслідок, **уже на етапі планування видатків було утворено резерв фінансових ресурсів** і передбачено встановити працівникам НАЗК премії у розмірі **68,6 відс. посадового окладу** з наступним зменшенням до 42,7 відс., а також двох стимулюючих надбавок: за інтенсивність праці – для членів НАЗК у розмірі **100 відс. посадового окладу**, для інших працівників – **50 відс.**; за виконання особливо важливої роботи – **100 відс.** (крім членів НАЗК, яким чинним законодавством встановлення такої надбавки не передбачено). Ці стимулюючі виплати **НАЗК запланувало у кошторисі за погодженням з Міністерством фінансів**, хоча, відповідно до Положення про застосування стимулюючих виплат державним службовцям[30], вони можуть встановлюватися в державному органі **лише у межах економії фонду оплати праці**.

Протягом 2016 року внаслідок неукомплектованості штату агентства утворилася **економія фонду оплату праці у сумі 23482,9 тис. гривень**. Це дало можливість виплачувати працівникам агентства премію фактично у розмірі **198,3 відс. посадового окладу**, що **більше ніж у 4,5 рази перевищило запланований розмір**. Обидві стимулюючі виплати (надбавка за інтенсивність праці та надбавка за виконання особливо важливої роботи) встановлювалися на рівні **137,4 відс. посадового окладу**.

У результаті за розрахункової середньомісячної заробітної плати працівників апарату НАЗК на 2016 рік у розмірі **25,5 тис. грн** фактична становила **47,6 тис. грн** (**у 1,9 раза більше**). При цьому середній розмір заробітної плати працівників коливався **від 10,3–10,5 тис. грн** у провідного інспектора **до 79 тис. грн** у керівника апарату.

За неналежне виконання службових обов'язків (неуважність, безініціативність, низька якість та несвоєчасність виконання доручень) окремим працівникам апарату НАЗК (зокрема, головному спеціалісту першого

[30] Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 06.04.2016 № 289.

radiosvoboda.org

відділу (м. Київ), головному спеціалісту третього відділу (Центральний регіон) департаменту моніторингу дотримання законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції) у грудні 2016 року **зменшувалися премії до 80 відс. посадового окладу**, тоді як у цьому ж місяці іншим працівникам вказаного підрозділу премія була встановлена **на рівні 380 відс. посадового окладу**.

Водночас **розміри встановлених головним спеціалістам надбавок за інтенсивність праці та виконання особливо важливої роботи не були скасовані або переглянуті**, хоча це і передбачено пунктом 8 Положення про застосування стимулюючих виплат державним службовцям. Сума нарахованих цим двом працівникам стимулюючих виплат становила **19,4 тис. гривень**.

У цілому премії працівникам апарату НАЗК почали виплачуватися з червня 2016 року, їхній розмір коливався залежно від посад працівників **від 25–200 відс. посадового окладу** у червні **до 10–450 відс.** у грудні 2016 року.

Після набрання з 01.05.2016 чинності Законом України "Про державну службу" посадові оклади Голові та членам НАЗК встановлювалися згідно із Законом України "Про запобігання корупції" (членам НАЗК – у розмірі **19,5 мінімальних заробітних плат**[31], Голові НАЗК – пропорційно до посадового окладу члена **з коефіцієнтом 1,3**), а надбавки, матеріальні допомоги та премії – відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 № 304 "Про умови оплати праці посадових осіб, керівників та керівних працівників окремих державних органів, на яких не поширюється дія Закону України "Про державну службу". На виконання вимог цієї постанови НАЗК розробило Порядок встановлення надбавок за вислугу років, за інтенсивність праці, премії, матеріальної допомоги на оздоровлення, матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань Голові, заступнику Голови та членам НАЗК, який затвердило рішенням від **25.07.2016** № 3 (**введений в дію з 01.05.2016**).

У результаті **в липні 2016 року було проведено нарахування премії Голові та членам НАЗК за травень-червень 2016 року**. У липні 2016 року Голові НАЗК Корчак Н. М. нараховано **165,5 тис. грн** премії (травень – 36,8 тис. грн, червень – 36,8 тис. грн, липень – 91,9 тис. грн), заступнику Голови Радецькому Р. С. – **127,3 тис. грн** (28,3, 28,3 та 70,7 тис. грн відповідно), іншим двом членам НАЗК (Рябошапці Р. Г. і Скопичу О. Д.) – **216,2 тис. грн** (55,1, 55,1 і 106 тис. гривень).

У цілому розмір премії Голови, заступника Голови та членів НАЗК коливався **від 50 відс.** у листопаді **до 250 відс. посадового окладу** в липні та вересні 2016 року. У середньому премія Голови НАЗК становила **49,3 тис. грн на місяць**, заступника Голови – **42,1 тис. грн**, членів НАЗК – **39,1 і 38,2 тис. гривень**. Середній розмір заробітної плати Голови НАЗК у 2016 році дорівнював **143,6 тис. грн** (від 35,9 тис. грн у квітні до 266,8 тис. грн у листопаді), заступника Голови – **122,9 тис. грн** (від 27,4 у квітні до

[31] З урахуванням змін, внесених Законом України від 06.12.2016 № 1774, – 19,5 прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого на 1 січня календарного року.

radiosvoboda.org

239,3 тис. грн у жовтні), членів НАЗК – **104,5 та 108,2 тис. грн** (від 54,8 тис. грн у квітні до 371,6 тис. грн у грудні).

Довідково. *У 2016 році заробітна плата Голові, заступнику Голови та членам НАЗК з 28 березня до 27 квітня нараховувалася в розмірі посадового окладу, з 28 до 30 квітня – посадового окладу з урахуванням надбавки за ранг та надбавки за вислугу років, з 1 травня – посадового окладу, надбавки за вислугу років, надбавки за інтенсивність праці та премії.*

Слід відзначити, що **з метою забезпечення певною мірою економного використання коштів державного бюджету** НАЗК у липні 2016 року перерозподілило **4,7 млн грн** кошторисних призначень на придбання комп'ютерної техніки, обладнання та устаткування. Крім того, **наприкінці року до державного бюджету повернено 15,3 млн грн, не використаних на оплату праці**.

У І півріччі 2017 року середній розмір заробітної плати Голови НАЗК порівняно з 2016 роком **зменшився в 1,4 раза** (100,7 проти 143,6 тис. грн), заступника Голови – **в 1,6 раза** (76,8 проти 122,9 тис. грн), членів НАЗК – **у 1,5-1,4 раза** (69–76,4 проти 104,5–108,2 тис. грн), оскільки у 2017 році не здійснювалося їхнього преміювання та не виплачувалися матеріальні допомоги на оздоровлення та для вирішення соціально-побутових питань. У цілому при розрахунковій середньомісячній заробітній платі працівників НАЗК на 2017 рік у сумі 17,1 тис. грн **фактична за І півріччя 2017 року становила 21,5 тис. гривень**.

Таким чином, структура апарату НАЗК не відповідає вимогам Закону України "Про державну службу", а затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 05.04.2014 № 85 гранична чисельність працівників апарату агентства потребує приведення у відповідність із фактичним переліком посад у частині наявності в штаті агентства посад, на яких не розповсюджується дія Закону України "Про державну службу". Передбачене статтею 10 Закону України "Про запобігання корупції" віднесення членів НАЗК до державних службовців не узгоджується з нормами статті 3 Закону України "Про державну службу", дія якого на Голову та членів НАЗК не поширюється. Через неналежне виконання Міністерством фінансів України функції контролю на етапі узгодження і затвердження кошторису НАЗК і неукомплектованість штату агентства утворилася необґрунтована економія фонду оплати праці, виникли значні диспропорції в умовах оплати праці працівників агентства порівняно із запланованими.

3.3. Оцінка використання коштів державного бюджету на інші поточні видатки

Початкові призначення НАЗК на інші поточні видатки (оплату придбання предметів, матеріалів, обладнання, інвентарю та послуг сторонніх організацій) на 2016 рік були затверджені у сумі **17661,7 тис. грн**, що становило **18,6 відс. загального обсягу кошторисних призначень** (95185,9 тис. гривень).

Упродовж 2016 року у зв'язку з потребою коштів на оплату комунальних послуг та енергоносіїв, відрядження та капітальні видатки призначення на оплату предметів, матеріалів, обладнання та інвентарю було **зменшено на**