



Чинне законодавство передбачає можливість фінансового заохочення (стимулювання) посадових осіб місцевого самоврядування, у тому числі й старост, яке може здійснюватися шляхом виплати премій, надання матеріальної допомоги тощо. Врегульовуються ці питання низкою правових актів, які частково не узгоджуються між собою, чим іноді не сприяють однозначному розумінню їх правового змісту та належного застосування на практиці.

Що таке премія та матеріальна допомога, якими нормативно-правовими актами їх передбачено? Хто має визначати їх розмір та на підставі якого розпорядчого акту має здійснюватися їх виплата? Спробуємо дати відповіді на ці та інші дотичні запитання.

В Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (далі - Закон № 2493-III) поняття «премія», «преміювання», «матеріальна допомога» взагалі не згадуються. Також він не містить будь-яких відсилочних норм до інших нормативно-правових актів щодо підстав та порядку виплати премій та матеріальної допомоги посадовим особам місцевого самоврядування. Однак, в Законі № 2493-III є два приписи, що стосується розглядуваних питань. Відповідно до першого (стаття 9), кожна посадова особа місцевого самоврядування з-поміж інших своїх основних законних прав, має й право на оплату праці залежно від займаної посади, присвоєного рангу, якості, досвіду та стажу роботи. Згідно із другим (частина 5 статті 21), посадовим особам місцевого самоврядування надається щорічна відпустка тривалістю 30 календарних днів, якщо законами України не передбачено тривалішої відпустки, з виплатою допомоги на оздоровлення у розмірі посадового окладу.

Закон України «Про відпустки» теж не вносить додаткової ясності. У ньому мова йде лише про джерела оплати відпусток в установах та організаціях, що утримуються за рахунок бюджетних коштів (частини 2 і 3 статті 23).

Не допоможе з'ясувати реальний зміст поняття оплати праці, а також до якого виду виплат належать премії та матеріальна допомога й Кодекс законів про працю України. Він лише зазначає, що оплата праці працівників установ і організацій, що фінансуються з бюджету, здійснюється на підставі законів та інших нормативно-правових актів України,

генеральної, галузевих, регіональних угод, колективних договорів, у межах бюджетних асигнувань та позабюджетних доходів (стаття 98).

Що стосується Бюджетного кодексу України, то один із його приписів передбачив, що керівники бюджетних установ утримують чисельність працівників та здійснюють фактичні видатки на заробітну плату (грошове забезпечення), включаючи видатки на премії та інші види заохочень чи винагород, матеріальну допомогу, лише в межах фонду заробітної плати (грошового забезпечення), затвердженого для бюджетних установ у кошторисах (частина 1 статті 51).

Закон України «Про оплату праці» визначення поняття оплати праці не містить, натомість, він визначає, що собою являє заробітна плата - винагорода, що обчислена, як правило, у грошовому виразі, яку за трудовим договором роботодавець виплачує працівникові за виконану ним роботу (стаття 1) та з чого вона складається - основна заробітна плата; додаткова заробітна плата; інші заохочувальні та компенсаційні виплати (стаття 2). Також встановлює, що обсяги витрат на оплату праці працівників установ і організацій, що фінансуються з бюджету, затверджуються одночасно з бюджетом (частина друга статті 13).

Зміст цих та інших норм дає зрозуміти наступне:

- поняття «оплата праці» та «заробітна плата» вживаються законодавцем в однаковому значенні;
- премії та матеріальна допомога належать до додаткової заробітної плати та інших заохочувальних виплат;
- премії та матеріальна допомога як заохочувальні виплати можуть не передбачатися законодавством або ж провадитися понад встановлені відповідними актами норми (частина третя статті 2);
- якщо питання виплати премій та матеріальної допомоги посадовим особам місцевого самоврядування, у т.ч. старостам, на законодавчому рівні безпосередньо не врегульовуються, то, швидше за все, вони унормовуються підзаконними актами Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади.

Дійсно, питання оплати праці, преміювання та надання матеріальної допомоги працівникам органів місцевого самоврядування унормовуються нормативно-правовим актом Кабінету Міністрів України (далі - КМУ) - постановою «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів

прокуратури, судів та інших органів» від 09.03.2006 р. №268, з останніми змінами, внесеними згідно з постановою КМУ від 27.09.2017 р. №730. Ця постанова визначила, що:

- умови оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування визначаються органом місцевого самоврядування виходячи з умов оплати праці, встановлених для державних службовців відповідних категорій і схем посадових окладів згідно з додатками 48-54 і 57 (абзац другий пункту 1);

- керівники органів місцевого самоврядування мають право:

здійснювати преміювання працівників відповідно до їх особистого вкладу в загальні результати роботи, а також до державних і професійних свят та ювілейних дат у межах фонду преміювання, утвореного у розмірі не менш як 10 відсотків посадових окладів та економії фонду оплати праці (абзац перший підпункту 2 пункту 2);  
надавати працівникам матеріальну допомогу для вирішення соціально-побутових питань та допомогу для оздоровлення при наданні щорічної відпустки у розмірі, що не перевищує середньомісячної заробітної плати працівника (підпункт 3 пункту 2);

- конкретні умови, порядок та розміри преміювання працівників визначаються у положенні про преміювання відповідного органу (абзац другий підпункту 2 пункту 2).

Це означає, що питання, які стосуються конкретних умов, порядку та розмірів преміювання працівників ОМС повинні визначатися локальним правовим актом – положенням про преміювання. Конкретні умови, порядок та розміри преміювання мають бути його обов'язковими складовими.

Як показує практика, в одному Положенні про преміювання поруч з умовами, порядком та розміром преміювання працівників ОМС, унормовуються також й питання надання матеріальної допомоги таким працівникам. Іншими словами, затверджується одне Положення, що містить підстави, розміри та порядок виплат і премій, і матеріальної допомоги. Хоча премія і матеріальна допомога за своєю сутністю та підставами для виплати є дещо відмінними, але їх врегульовують одним Положенням, мабуть задля того, що коло осіб, яким вони можуть виплачуватися, є однаковим (голова, заступники,

секретар, посадові особи та службовці апарату ради і виконавчих органів, обслуговуючий персонал).

Іноді можна зустріти й Положення, у яких поруч з питаннями щодо порядку преміювання та виплат матеріальної допомоги, визначено й умови оплати праці.

Сподіваюся, що після того, як ми з'ясували за ступенем юридичної сили ланцюжок нормативно-правових актів, що стосуються питання виплат премій та матеріальної допомоги, цікаво буде отримати відповіді на такі запитання:

### **1. Чим має бути затверджене (уведене в дію) Положення про преміювання: розпорядженням голови ОТГ, рішенням ради чи рішенням виконкому?**

Скажу відразу, що чіткої і однозначної відповіді в якійсь одній конкретній правовій нормі ми не знайдемо. Шукати відповідь на поставлене запитання потрібно буде в контексті повноважень усіх трьох суб'єктів, застосовуючи при цьому логічний та системний способи тлумачення відповідних правових норм.

Розпочну з голови ОТГ. Проаналізувавши його повноваження, визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон №280/97-ВР), можна зробити висновок, що вони утворюють, принаймні такі чотири групи:

організаційні: скликання і організація засідань, формування порядку денного, інформування громадськості, координація роботи апарату ради, звітування про свою роботу і роботу виконавчих органів ради тощо;  
кадрові: прийняття і звільнення керівників виконавчих органів, комунальних установ і підприємств тощо;

розпорядчі: витрачання бюджетних коштів, передача майна тощо;

представницькі: звернення із скаргами та позовами в інтересах ради та громади; підписання договорів, угод, меморандумів тощо.

Голова в межах своїх повноважень може видавати розпорядження, які в контексті наявних в голови повноважень (частина 4 статті 42 Закону №280/97-ВР), носять виключно індивідуальний адміністративно-господарський чи адміністративно-розпорядчий характер і повинні стосуватися тільки самої ради та її

посадовців і персоналу.

Якщо подивитися на реальний зміст Положення про преміювання, то зрозуміло, що цей вид локального документу:

поширюється не тільки на посадових осіб і працівників ради та її апарату; за характером відносин та колом осіб, на яке поширюється, є нормативно-правовим актом, прийняття якого повинно здійснюватися відкрито та гласно за спеціальною процедурою, визначеною регламентами ради та виконкому. Це означає, що голова ОТГ своїм розпорядженням не вправі затверджувати чи вводити в дію Положення про преміювання.

Якщо голова ОТГ не вправі, тоді хто: рада чи виконком?

Нагадаю, що у постанові КМУ №268 зазначено: «Конкретні умови, порядок та розміри преміювання працівників визначаються у положенні про преміювання відповідного органу». Якщо буквально розуміти цей припис, то кожен орган місцевого самоврядування має визначити для своїх працівників у положенні про преміювання конкретні умови, порядок та розміри самого преміювання. Іншими словами, рада має це зробити для голови, його заступників, секретаря, службовців та працівників апарату ради; виконком для службовців та працівників виконавчих органів і тільки не зрозуміло хто, це саме повинен зробити для старост. Враховуючи, що Положення про преміювання має поширюватися на усіх щойно вказаних посадовців (службовців) і працівників, то виходить, що саме рада має затверджувати чи вводити в дію таке положення. Уявіть собі, що це зробить виконком. А чи буде тоді це коректно відносно голови ОТГ, його заступників, секретаря, службовців та працівників апарату ради?

## **2. Що обов'язково повинно міститися в Положенні про преміювання та якими нормативно-правовими актами необхідно керуватися під час його розроблення?**

Положення про преміювання являє собою локальний нормативно-правовий акт, який може мати, наприклад, таку примірну структуру:

1. мета та сфера застосування;
2. використані нормативно-правові акти;
3. визначення основних термінів;
4. умовні скорочення;
5. основні положення щодо оплати праці;
6. порядок здійснення преміювання;
7. порядок встановлення надбавок і доплат;
8. порядок надання матеріальної допомоги;
9. контроль за дотриманням процедур та відповідальність;
10. прикінцеві положення та додатки;

Сучасне Положення про преміювання має ґрунтуватися не лише на традиційних законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах Кабінету Міністрів України та деяких галузевих міністерств, але й повинно враховувати Системи управління якістю, визначені такими Державними стандартами України, як:

ДСТУ ISO9000:2007 «Системи управління якістю. Основні положення і словник термінів»;  
ДСТУ ISO9004:2012 «Системи управління якістю. Настанови щодо поліпшення діяльності»;  
ДСТУ ISO9001:2015 «Системи управління якістю. Вимоги» (далі разом - Системи управління якістю).

Системи управління якістю починають використовуватися не лише міськими, але й не зовсім великими сільськими радами (наприклад, Чугуївською міською радою Харківської області та Задубрівською сільською радою Заставнівського району Чернівецької області).

Такий підхід має сприяти досягненню посадовцями місцевого самоврядування у своїй службовій діяльності як кращих результатів, так і забезпеченню їх своєчасного та об'єктивного оцінювання. Особливу актуальність Системи управління якістю матимуть для тих об'єднаних громад, де преміювання, у т.ч. й старост, досі здійснюється головами в ручному режимі (хочу дам, хочу не дам; якщо дам, то скільки захочу без будь-яких аргументів).

Для успішної трансформації службових відносин в об'єднаних громадах на тлі здійснюваних децентралізаційних процесів, на мій погляд, доцільним буде повсюдне запровадження сучасної прозорої системи преміювання, яка повинна ефективно спонукати до професійного зростання та самовдосконалення тієї частини територіальної громади, яка робить блага для іншої. А для цього потрібно розробити і прийняти рішення

про затвердження (уведення в дію) Положення про преміювання, що ґрунтується не тільки на класичних правових актах, але й враховує Систему управління якістю.

Про зміст кожної структурної частини Положення про преміювання поговоримо у наступній публікації.

Автор: Олександр Врублевський, експерт-консультант проекту DESPRO з питань діяльності старост та співробітництва територіальних громад.

P.S. Додаткові запитання автору публікації можна поставити на Форумі старост <http://forum.decentralization.gov.ua>