

Grounds for installing awards to persons authorized to perform state functions

Підстави для встановлення премій особам, що уповноважені на виконання функцій держави

Oleg Zhuravel

Key words:

bonus, bonus set, bonus size, grounds for bonus payments, promotion, stimulus.

Ключові слова:

премія, преміювання, розмір премії, підстави для виплат премій, заохочення, стимул.

Постановка проблеми. Одним зі складників заробітної плати суб'єктів, наділених державно-владними повноваженнями, залишається премія. Її виплата працівникам з боку керівництва фактично укорінилася в якості традиції у переважній більшості органів державної влади. Офіційно вона сприймається засобом заохочення, за допомогою якого має підвищуватися ефективність, результативність та якість виконуваної роботи. Варто зауважити, що законодавчо визначені підстави для її нарахування і виплати, постійно є предметом наукової дискусії як щодо їх змісту, так і доцільності в структурі грошової винагороди за працю.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблема визначення юридичної природи премії та її різновидів не нова для сучасної правничої доктрини. Вагомий внесок у її розроблення зробили: Н.О. Армаш, Ю.А. Берлач, І.В. Болокан, Ю.С. Даниленко, В.А. Завгородній, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, М.В. Титаренко, А.О. Коровайко та інші вчені. Водночас, питання щодо підстав для встановлення премій особам, що уповноважені на виконання функцій держави потребує подальших наукових розвідок.

Метою статті є аналіз та критичне осмислення законодавства, яким передбачено встановлення премій для різних категорій службових та посадових осіб органів державної влади, а також визначення дійсно належних підстав для її нарахування та виплати.

Виклад основного матеріалу. Премія поряд із посадовим окладом, надбавкою за вислугу років, надбавкою за ранг, виплатою за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків тимчасово відсутнього, працівника виплатою за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків за вакантною посадою, є відповідно до Закону «Про державну службу» однією з можливих складових заробітної платні усіх державних службовців¹. Порядок визначення розмірів, нарахування та виплати премій державним службовцям органів державної влади передбачено Типовим положенням про преміювання державних службовців органів державної влади, згідно з яким розмір місячної або квартальної премії державного службовця залежить від його особистого внеску в загальний результат роботи державного органу з урахуванням таких критеріїв: 1) ініціативність у роботі; 2) якість виконання завдань, а також доручень керівництва відповідного державного органу та безпосереднього керівника державного службовця; 3) терміновість виконання завдань; 4) виконання додаткового обсягу завдань (участь у провадженні національних реформ, роботі комісій, робочих груп тощо)².

Аналіз зазначених критеріїв дає підстави стверджувати, що лише два з чотирьох, а саме виконання додаткового обсягу завдань та терміновість виконання завдань, є об'єктивними для встановлення премій, проте й вони непозбавлені дискусійності. Так, наприклад, термінове завдання хоча й вимагає невідкладності, проте воно входить до кола обов'язків службовця і має бути виконане в рамках визначеної заробітної плати. Відповідно можливість брати участь в комісіях, робочих групах тощо, виходячи з принципу

¹ Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

² Про затвердження Типового положення про преміювання державних службовців органів державної влади, інших державних органів, їхніх апаратів (секретаріатів): затверджено Наказом Міністерства соціальної політики України від 13.06.2016 № 646. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0903-16#n13>.

закріпленою статтею 6 Основного Закону України, передбачена посадовими інструкціями особи, а отже така робота має оплачуватися в рамках основної зарплати.

Зважаючи на етимологічне значення терміну «ініціативний», що відповідно до словника української мови означає: «який виявляє ініціативу, уміє самостійно розв'язувати що-небудь; заповзятливий; який перший починає будь-яку справу, робить почин»³, автор вважає недоречною таку підставу для нарахування премії. Позиція підтверджується тим, що зазначені якості як самостійність при виконанні дорученої справи або заповзятливість (тобто здатність активно діяти) є обов'язковою вимогою до кожного кандидата на державну службу. Некоректним вважається і такий критерій, як «якість виконання завдань», зважаючи на те, що за належне виконання своїх обов'язків, а отже достатньої якості роботи, працівник і отримує заробітну платню. Цей критерій є однозначно суб'єктивним та фактично є корупціогенним фактором для нарахування премій будь-кому з працівників на власний розсуд керівника.

Критичної оцінки заслуговує і існуючий порядок нарахування премій працівникам прокуратури. Відповідно до затвердженого Положення про преміювання працівників органів прокуратури, Національної академії прокуратури України та членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів розмір премій визначається відповідно до об'єктивної оцінки роботи працівника, члена Комісії та їх особистого внеску в загальні результати роботи у відсотках до посадового окладу або місячної заробітної плати працівника і члена Комісії. Загальними критеріями оцінки роботи працівників є сумлінне виконання службових обов'язків; своєчасне та якісне виконання завдань і доручень керівників органів прокуратури, Національної академії прокуратури України, голови Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів; дотримання трудової дисципліни⁴.

Подібний підхід до нарахування премій спостерігається і в багатьох положеннях про преміювання працівників апаратів судів. Так, наприклад, згідно з Положенням про преміювання працівників апарату Крижопільського районного суду Вінницької області у процесі визначення конкретного розміру премії враховується рівень виконання працівниками апарату суду посадових обов'язків, а саме: обсяг і якість виконуваних робіт, своєчасне та якісне виконання заходів, передбачених планами роботи суду; виконавська дисципліна – дотримання термінів виконання службових документів і доручень керівництва суду; дотримання трудової дисципліни⁵.

Такі критерії є базовими вимогами для належного та ефективного виконання безпосередніх посадових обов'язків кожного прокурора або працівника апарату суду, але аж ніяк для нарахування премій. Норма Положення про преміювання працівників органів прокуратури, в якій зазначається, що «у разі не своєчасного або неякісного виконання завдань, погіршення ефективності роботи і порушення трудової дисципліни премія виплачується в меншому розмірі або не виплачується взагалі», загалом вказує на її постійний характер у структурі зарплатні прокурора, а відсутність премії слід розглядати як різновид стягнення за неналежно виконану роботу.

Такий підхід до нарахування премії прокурорам також суперечить і положенням Закону України «Про оплату праці», у статті 2 «Структура заробітної плати» якого зазначається, що премія – це або різновид додаткової заробітної плати (тобто винагорода за працю понад установлені норми, за трудові успіхи та винахідливість і за особливі умови праці), або заохочувальна виплата (за спеціальними системами і положеннями)⁶.

З цього приводу слушною є думка Т.О. Коломоєць, яка зауважує, що премія не може розглядатися як регулярна виплата поряд з посадовим окладом, надбавками та можливими доплатами, оскільки вона безпосередньо пов'язана з «особливістю», «надмірністю» службової діяльності особи. Це зумовлює доцільність внесення змін до чинного національного законодавства в частині виключення премії з переліку елементів структури заробітної плати державного службовця й включення її до переліку

³ Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970-1980). URL: <http://sum.in.ua/s/iniciatyvnyj>.

⁴ Про затвердження Положення про преміювання працівників органів прокуратури, Національної академії прокуратури України та членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів: Наказ Генеральної прокуратури України 09.08.2017 № 234. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1028-17>.

⁵ Положення про преміювання працівників апарату Крижопільського районного суду Вінницької області: Затверджено Зборами суддів Крижопільського районного суду Вінницької області від 03.03.2015, протокол №4. URL: <https://kr.vn.court.gov.ua>.

⁶ Про оплату праці: Закон України від 24 березня 1995 року № 108/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/108/95-%D0%B2%D1%80>.

заходів заохочення й поширення на відповідні відносини правових стандартів заохочувального провадження⁷.

Не витримує критики і норма Положення про преміювання працівників органів прокуратури, в якій зазначено, що з метою заохочення працівників за ініціативність у роботі, сумлінне виконання службових обов'язків та з нагоди державних, професійних свят і ювілейних дат може виплачуватися одноразова премія, розмір якої визначається Генеральним прокурором, керівниками регіональних прокуратур, ректором Національної академії прокуратури України у кожному конкретному випадку, у межах коштів, передбачених на преміювання у кошторисах, та економії фонду оплати праці⁸. Із викладеного випливає, що основною підставою для виплати премії є відзначення свят або ювілеїв, а таким критеріям як сумлінність та ініціативність можуть відповідати майже всі працівники органу, які не мають дисциплінарних стягнень.

Премія є складником і грошового забезпечення поліцейських. Так, відповідно до Порядку та умов виплати грошового забезпечення поліцейським Національної поліції та курсантам вищих навчальних закладів МВС із специфічними умовами навчання керівники органів поліції мають право преміювати поліцейських відповідно до особливостей проходження служби та особистого внеску поліцейського в загальні результати служби з урахуванням специфіки і особливостей виконання покладених на нього завдань та у межах асигнувань, затверджених на грошове забезпечення для утримання Національної поліції⁹.

Такий підхід законодавця, за якого не встановлюються жодні чіткі критерії чи підстави для отримання премій поліцейськими, призводить до її залежності виключно від суб'єктивного розсуду керівника. Зважаючи на те, що на сьогодні в структурі зарплати поліцейського закладено більше ніж 100% премії, її відсутність перетворює його грошове забезпечення на мінімальну зарплатню. Для об'єктивності та прозорості встановлення премій у Національній поліції вище згаданий Порядок має бути доповнений відповідними положеннями з чіткими підставами для її нарахування. Разом із цим, встановлення премій поліцейським має відбуватися через оцінювання результатів їх діяльності за рік незалежними поліцейськими комісіями, що вже створені і діють при обласних управліннях.

Схожий підхід до нарахування премій, хоча й з певними особливостями, існує і в Збройних Силах України. Так, відповідно до Порядку виплати грошового забезпечення військовослужбовцям Збройних Сил України та деяким іншим особам командири (начальники) військових частин, військових навчальних закладів, установ та організацій Збройних Сил України мають право щомісяця здійснювати преміювання військовослужбовців (крім військовослужбовців строкової військової служби) відповідно до їх особистого внеску в загальні результати служби¹⁰.

Згідно з п. 2 Розділу I Порядку преміювання віднесено до додаткових видів грошового забезпечення, відповідно до положень Розділу XVI «Преміювання» цього ж Порядку виплата щомісячної премії здійснюється із дня вступу до виконання обов'язків за посадами і до дня звільнення від виконання обов'язків за посадами, у тому числі й у разі тимчасового виконання обов'язків за посадами, що вказує на її постійний характер.

Більше цього, вона виплачується і тоді, коли на військовослужбовця накладено деякі види стягнень. Так, при порушенні військової дисципліни, незадовільному виконанні службових обов'язків, згідно з Порядком, виплата щомісячної премії військовослужбовцям здійснюється в таких розмірах: а) у разі накладення на військовослужбовця дисциплінарного стягнення «догана», оголошеного наказом командира військової частини, 90% встановленого розміру щомісячної премії; б) у разі накладення на військовослужбовця дисциплінарного стягнення «сувора догана», оголошеного наказом командира військової частини, 80% встановленого розміру щомісячної премії¹¹.

⁷ Коломоєць Т.О. Премія для державних службовців: чи може вона бути регулярною виплатою? (в аспекті нормативного закріплення «фільтрів»). Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції, 2018. № 5. С. 78.

⁸ Про затвердження Положення про преміювання працівників органів прокуратури, Національної академії прокуратури України та членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів: Наказ Генеральної прокуратури України 09.08.2017 № 234. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1028-17>.

⁹ Про затвердження Порядку та умов виплати грошового забезпечення поліцейським Національної поліції та курсантам вищих навчальних закладів МВС із специфічними умовами навчання: Наказ МВС України № 260 від 06.04.2016.

¹⁰ Про затвердження Порядку виплати грошового забезпечення військовослужбовцям Збройних Сил України та деяким іншим особам: Наказ Міністерства оборони України від 07.06.2018 № 260. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0745-18>.

¹¹ Там само.

Зазначене дозволяє стверджувати, що у Збройних силах України премія виступає не засобом заохочення військових за ті чи інші заслуги в службі, а є постійною гарантією високої заробітної платні, яка відображає державну політику у сфері оборони та забезпечення територіальної цілісності.

Аналіз вищевикладеного дає підстави зробити висновок про те, що в законодавстві України не закладено єдино виваженої концепції як щодо підстав нарахування премій, так і щодо їх розміру. Для всебічності дослідження цього питання необхідно звернутися до доктринальних джерел.

Із позиції В.А. Завгороднього, предметом дослідження якого були підстави для встановлення премій державним службовцям, премія – це одна із форм заохочення за результати діяльності, досягнуті в сфері державної служби, що пов'язані з перевиконанням основних посадових обов'язків та позитивно вплинули на загальний результат роботи державного органу. Підставами для встановлення премій, на думку вченого, можуть бути: 1) виконання окремих доручень керівництва органу державної влади в межах робочого часу та поза межами основних функціональних обов'язків; 2) здійснення наставництва над новопризначеними працівниками або при проходженні стажування чи практики здобувачами вищої освіти в підрозділі органу державної влади; 3) виконання важливих чи особливо важливих завдань у якості відповідальної особи від підрозділу; 4) сприяння раціоналізації, створення, освоєння та впровадження нової техніки чи технологій в діяльність органу державної влади; 5) проведення наукових досліджень щодо підвищення ефективності роботи підрозділу, які можуть бути впроваджені чи впроваджені в практичну діяльність органу; 6) у зв'язку з довготривалою високою оцінкою роботи відповідального державного службовця (до ювілейних та пам'ятних дат органу)¹².

Загалом позитивно оцінюючи запропоновані правником підстави для встановлення премій державним службовцям, все ж деякі з них вважаємо дискусійними. Так, наприклад, потребує додаткового обґрунтування позиція вченого про те, як особа, що перебуваючи на державній службі з чітко визначеними правами і обов'язками може проводити в межах робочого часу наукові дослідження або здійснювати впровадження нової техніки в діяльність органу, якщо такі повноваження не передбачені її посадовими інструкціями. Враховуючи запропоновану автором дефініцію поняття «премія», в якій акцентується увага на тому, що вона має встановлюватися у зв'язку з перевиконанням службовцем основних посадових обов'язків, видається хибною позиція про те, що підставою для її встановлення можуть бути святкування ювілейних чи пам'ятних дат органу влади, в якому працює службовець.

Дещо іншу позицію з цього приводу висловлює Т.О. Коломоєць, яка зазначає, що цілком можливим є збереження двох різновидів премій, щоправда з певною модифікацією другого різновиду. Премія для державних службовців може бути як реакція на одержання відмінної оцінки за підсумками щорічного оцінювання службової діяльності державних службовців (можлива щорічна премія) і залежить вона саме від результатів такої діяльності. Іншим різновидом премії може бути премія як вид заохочення за особливі досягнення, бездоганну, ефективну, сумлінну державну службу, правові засади застосування якої мають бути визначені як складник правових засад заохочувального провадження (зокрема з урахуванням специфіки служби)¹³.

Вчений наголошує на тому, що підставами для нарахування премії можуть бути або результати щорічного оцінювання діяльності службовця або його особливі досягнення. Однак, такі запропоновані підстави для нарахування премії як ефективна та сумлінна державна служба є дещо суперечливими, зважаючи на існуюче розуміння сутності термінів «ефективний» (тобто який приводить до потрібних результатів, наслідків чи дає найбільший ефект) та «сумлінний» (тобто який чесно, старанно, ретельно виконує свої обов'язки; добросовісний)¹⁴. Зважаючи на таке трактування зазначених термінів варто зауважити, що «сумлінність» та «ефективність» є невід'ємними характерними рисами діяльності, що притаманні кожному службовцю, а отже нарахування премії у зв'язку з їх наявністю не є доцільним.

Заслугує на увагу і позиція К.Є. Машкова, який зазначає, що премія є своєрідною формою визнання та загальної оцінки працівника за трудові заслуги, проте не за виконання встановлених організацією виробничих показників. Незважаючи на те, чи зумовлені премії системами оплати праці, вони характеризуються як такі, що не становлять змісту заробітної плати, мають різні правові режими, але однакову

¹² Завгородній В.А. Підстави встановлення премій як складової заробітної плати державного службовця в Україні. Актуальні питання реалізації нового Закону України «Про державну службу»: тези доповідей Всеукраїнського форуму вчених-адміністративістів (м. Запоріжжя, 21 квітня 2016 року) / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя : ЗНУ, 2016. С. 191–192.

¹³ Коломоєць Т.О. Премія для державних службовців: чи може вона бути регулярною виплатою? (в аспекті нормативного закріплення «фільтрів»). Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції, 2018. № 5. С. 78.

¹⁴ Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970–1980). URL: <http://sum.in.ua/s/sumlinnyj>.

заохочувальну правову природу. Будь-яка премія виплачується понад заробітну плату та є заохоченням за певні досягнення в праці¹⁵.

Подібну позицію висловлює і вчений Г. Коритцев, який зауважує, що премія є формою відзначення окремого працівника або всього колективу підприємства в цілому на основі загального оцінювання праці за трудові заслуги, а не за виконання заздалегідь установлених виробничих показників (якісних або кількісних). Не можна повністю погодитися з твердженням вченого про те, що умовами преміювання, як правило, є наявність особливих випадків, сумлінне виконання трудових обов'язків і відсутність порушень трудової дисципліни¹⁶, оскільки останні дві умови є зобов'язанням кожного, хто працює. Зазначене також дозволяє стверджувати про те, що преміювання як вид заохочення чи стимулювання працівника є доцільним та законним лише за умови наявності у нього понад нормових показників роботи або інших досягнень, обсяг яких не передбачений його посадовими обов'язками.

Висновки. Усе вищевикладене дає підстави зробити наступні висновки, що мають методологічне значення як щодо розуміння юридичної природи премії, так і підстав для її нарахування особам, що уповноважені на виконання функцій держави: 1) премія є засобом грошового заохочення працівників, що відіграє додаткову (факультативну) роль у структурі заробітної плати будь-якої службової чи посадової особи; 2) ключовою вимогою для її нарахування є наявність у таких осіб понад нормових показників роботи або інших досягнень, обсяг яких не передбачений посадовими обов'язками; 3) однозначно недоцільними є такі існуючі в законодавстві підстави для встановлення премій як ініціативність, ефективність, сумлінність, якість виконання робіт, що мають оціночний характер і залежать виключно від суб'єктивних суджень керівника, а також своєчасність, дотримання термінів виконання документів, доручень, трудової дисципліни тощо, що є базовими вимогами перебування на посаді; 4) найбільш обґрунтованими вважаємо такі підстави для нарахування премії як: виконання встановленого керівником додаткового обсягу робіт в межах робочого часу; наставництво над молодими працівниками або практикантами; надмірна інтенсивність роботи, що обумовлена особливими умовами праці; використання або впровадження нових форм праці, що призвело до покращення кількісних або якісних показників роботи; особливі досягнення в роботі, яких не мають інші працівники на аналогічних посадах.

Анотація

У статті з'ясовано недоліки чинного національного законодавства України, яким передбачається встановлення премій для службових та посадових осіб органів державної влади, а також позиції вчених у галузі права щодо їх вирішення. За результатами дослідження автором запропоновано власні науково обґрунтовані підстави для нарахування та виплати премій як засобу заохочення та стимулювання.

Summary

In the article the author finds out the shortcomings of the current national legislation of Ukraine, which provides for the introduction of bonuses for officials of public authorities, as well as the position of scientists in the field of law on their elimination. According to the results of the study, the author proposed his own scientifically substantiated reasons for accrual of prizes as a means of encouragement and stimulation.

Використана література:

1. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
2. Про затвердження Типового положення про преміювання державних службовців органів державної влади, інших державних органів, їхніх апаратів (секретаріатів): затверджено Наказом Міністерства соціальної політики України від 13.06.2016 № 646. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0903-16#n13>.

¹⁵ Машков К.Є. Преміювання як вид заохочення працівників. Науковий вісник Херсонського державного університету внутрішніх справ. Серія : Юридичні науки, Випуск 3. Том 1, 2016. С. 115.

¹⁶ Коритцев Г. Премія як грошове заохочення працівників. Публічне право, 2012. № 4 (8). С. 333.

3. Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970-1980). URL: <http://sum.in.ua>.
4. Про затвердження Положення про преміювання працівників органів прокуратури, Національної академії прокуратури України та членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів: Наказ Генеральної прокуратури України 09.08.2017 № 234. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1028-17>.
5. Положення про преміювання працівників апарату Крижопільського районного суду Вінницької області: Затверджено Зборами суддів Крижопільського районного суду Вінницької області від 03.03.2015, протокол № 4. URL: <https://kr.vn.court.gov.ua>.
6. Про оплату праці. Закон України від 24 березня 1995 року № 108/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/108/95-%D0%B2%D1%80>.
7. Коломоєць Т.О. Премія для державних службовців: чи може вона бути регулярною виплатою? (в аспекті нормативного закріплення «фільтрів»). *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*, 2018. № 5. С.74–78.
8. Про затвердження Положення про преміювання працівників органів прокуратури, Національної академії прокуратури України та членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів: Наказ Генеральної прокуратури України 09.08.2017 № 234. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
9. Про затвердження Порядку та умов виплати грошового забезпечення поліцейським Національної поліції та курсантам вищих навчальних закладів МВС із специфічними умовами навчання: Наказ МВС України № 260 від 06.04.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0669-16>.
10. Про затвердження Порядку виплати грошового забезпечення військовослужбовцям Збройних Сил України та деяким іншим особам: Наказ Міністерства оборони України від 07.06.2018 № 260. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0745-18>.
11. Завгородній В.А. Підстави встановлення премій як складової заробітної плати державного службовця в Україні. Актуальні питання реалізації нового Закону України «Про державну службу»: тези доповідей Всеукраїнського форуму вчених-адміністративістів (м. Запоріжжя, 21 квітня 2016 р.) / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя : ЗНУ, 2016. 248 с.
12. Машков К.Є. Преміювання як вид заохочення працівників. *Науковий вісник Херсонського державного університету внутрішніх справ*. Серія : Юридичні науки, Випуск 3. Том 1, 2016. С. 113–115.
13. Коритцев Г. Премія як грошове заохочення працівників. *Публічне право*, 2012. № 4 (8). С. 328–334.

Oleg Zhuravel,
Candidate of Law Sciences,
Leading Specialist of the Faculty Preparation of Specialists for Department of Criminal Police
Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs