

Міністерство освіти і науки України
Національний університет «Києво-Могилянська академія»
Факультет соціальних наук та соціальних технологій
Кафедра політології

**МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА
ОСВІТНІЙ СТУПІНЬ – МАГІСТР**

На тему: «Система преміювання працівників органів місцевого самоврядування: аналіз ефективності та корупційних ризиків»

Виконала: студентка 2-го року навчання
Спеціальності 052 Політологія,
ОНП «Антикорупційні студії»
Скрябіна Марина Олегівна

Керівник: Горбенко Г. М.

Магістерська робота захищена
З оцінкою _____
Секретар ЕК _____
« » _____ 20__ р.

Київ – 2025 р.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ НАРАХУВАННЯ ЗАРОБІТНОЇ ПЛАТИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	7
1.1. Органи місцевого самоврядування: сутність, структура та функції.....	7
1.2. Система оплати праці в органах місцевого самоврядування: структура та законодавче регулювання	15
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ РЕКОМЕНДАЦІЙ ТА КРАЩИХ ПРАКТИК ЩОДО СИСТЕМИ ПРЕМІЮВАННЯ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	24
2.1. Діючі практики преміювання в органах місцевого самоврядування України	24
2.2. Проблеми системи преміювання в Україні.....	30
2.3. Досвід країн Європейського Союзу та Сполучених Штатів Америки щодо преміювання в органах публічної влади	37
РОЗДІЛ 3. КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ В СИСТЕМІ ПРЕМІЮВАННЯ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ШЛЯХИ ЇХ МІНІМІЗАЦІЇ	50
3.1. Ідентифікація та аналіз корупційних ризиків у системі преміювання ...	50
3.2. Рекомендації щодо запобігання корупції та вдосконалення системи преміювання в органах місцевого самоврядування	59
ВИСНОВКИ	66
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	70

ВСТУП

Актуальність дослідження.

У сучасних умовах реформування системи державного управління та децентралізації влади, які тривають в Україні, ефективність діяльності органів місцевого самоврядування є одним із ключових чинників сталого розвитку територіальних громад. Підвищення якості управлінських рішень, забезпечення належного рівня мотивації службовців та формування професійної кадрової служби безпосередньо залежать від чітко структурованої, прозорої та справедливої системи оплати праці, зокрема — системи преміювання.

Упродовж тривалого часу в Україні спостерігалася стійка диспропорція між посадовими окладами працівників органів місцевого самоврядування та мінімальним рівнем заробітної плати. Внаслідок цього преміальні виплати часто використовувалися як інструмент компенсації недостатнього базового доходу, що призводило до зміщення первинного змісту преміювання — з заохочення за результати праці на механізм стабілізації заробітку. Така ситуація породжувала ризики суб'єктивного підходу до нарахування премій, що створювало загрозу виникнення конфлікту інтересів, зловживання дискреційними повноваженнями керівників, а також використання преміювання як інструменту політичного або особистого впливу.

Додаткової актуальності темі надає прийняття 2 травня 2023 року Верховною Радою України Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» (№3077-IX), що передбачає запровадження оновлених підходів до класифікації посад, визначення умов оплати праці та запровадження щорічного оцінювання результативності службовців. Закон підписано Президентом 18 липня 2023 року, водночас його набуття чинності можливе тільки після завершення або скасування воєнного стану в Україні та спливу шести місяців з моменту його офіційного опублікування. У дипломній роботі поєднано огляд чинного нормативно-правового регулювання

преміювання працівників органів місцевого самоврядування з аналізом положень нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» №3077-IX, що дозволяє оцінити поточні підходи та окреслити перспективи їх трансформації після набрання чинності зазначеним нормативним актом.

У контексті євроінтеграційних процесів, які визначають вектор державної політики України, на органи місцевого самоврядування покладається дедалі більше зобов'язань щодо забезпечення прозорості, підзвітності та дотримання принципів доброчесності в управлінні публічними фінансами. Це зумовлює необхідність посилення інституційної спроможності органів місцевої влади, зокрема шляхом удосконалення механізмів матеріального стимулювання працівників, які мають відповідати європейським стандартам управління людськими ресурсами.

Удосконалення системи преміювання як інструменту мотивації персоналу органів місцевого самоврядування набуває особливої актуальності не лише в контексті підвищення ефективності кадрової політики, а й як засіб мінімізації корупційних ризиків. Результати магістерського дослідження можуть бути використані для формування більш збалансованої моделі преміювання, яка сприятиме підвищенню довіри громадян до місцевої влади, посиленню відкритості у розподілі бюджетних коштів та забезпеченню дотримання принципів справедливості й доброчесності у сфері публічної служби.

Мета і завдання дослідження.

Метою магістерської роботи є комплексний аналіз чинної системи преміювання працівників органів місцевого самоврядування в Україні, виявлення її корупційних ризиків та розробка практичних рекомендацій щодо підвищення прозорості, ефективності та доброчесності механізмів преміювання з урахуванням міжнародних практик і українського законодавства.

Завдання дослідження були визначені такі:

- охарактеризувати сутність, структуру та функції органів місцевого самоврядування в Україні, проаналізувати законодавчі засади організації системи оплати праці посадових осіб органів місцевого самоврядування;

- дослідити існуючі практики преміювання в органах місцевого самоврядування України, виявити ключові проблеми чинної моделі, включаючи диспропорції у винагороді, непрозорість критеріїв нарахування премій та надмірну дискреційність при ухваленні відповідних управлінських рішень;

- провести порівняльний аналіз практик преміювання в органах публічної влади країн Європейського Союзу та Сполучених Штатів Америки, визначити ефективні моделі та інструменти стимулювання працівників, що можуть бути адаптовані до українського контексту з урахуванням принципів доброчесності, ефективності та підзвітності;

- ідентифікувати основні корупційні ризики, пов'язані із системою преміювання службовців місцевого самоврядування, проаналізувати судову практику щодо конфлікту інтересів та зловживань при нарахуванні премій;

- розробити практичні рекомендації щодо вдосконалення системи преміювання посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Об'єкт дослідження: система преміювання службовців органів місцевого самоврядування в Україні.

Предмет дослідження: організаційно-правові механізми нарахування премій у сфері місцевого самоврядування, чинна практика їх застосування, пов'язані корупційні ризики, а також напрями вдосконалення системи преміювання з метою забезпечення її прозорості та доброчесності.

Методи дослідження.

Під час написання дипломної роботи були використані такі методи, як: аналітичний (для дослідження практики преміювання в органах місцевого самоврядування та аналізу причин існуючих прогалин); порівняльний (при дослідженні практик преміювання в органах публічної влади держав ЄС та США та зіставленні їх з українською моделлю); узагальнення (для

систематизації виявлених проблем та формулювання рекомендацій щодо її вдосконалення); індукції та дедукції (при аналізі впливу чинної системи преміювання на прозорість і добросовісність управлінських рішень на місцевому рівні) та системний підхід (для розгляду системи преміювання як цілісного механізму, що поєднує нормативне регулювання, управлінські процедури, кадрову політику та механізми внутрішнього і зовнішнього контролю).

Обсяг і структура: магістерська робота складається зі вступу, 3 розділів, висновку та списку використаних джерел. Обсяг роботи – 76 сторінок.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ НАРАХУВАННЯ ЗАРОБІТНОЇ ПЛАТИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Органи місцевого самоврядування: сутність, структура та функції

Місцеве самоврядування в Україні є правом територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення, що здійснюється в межах Конституції України та чинного законодавства. Це право передбачено статтею 140 Конституції України¹, яка визначає, що територіальні громади, до складу яких входять жителі сіл, селищ та міст, можуть реалізовувати це право як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Українська концепція місцевого самоврядування сформувалася в загальних рисах і набула нормативного закріплення з ухваленням Конституції України 28 червня 1996 року. Вітчизняна модель місцевого самоврядування поєднує громадівську теорію з елементами державницького підходу². Зокрема, відповідно до статті 5 Конституції України, народ України – носій суверенітету та єдине джерело влади, що здійснює її як безпосередньо, так і через органи державної влади та місцевого самоврядування. Стаття 19 встановлює, що органи місцевого самоврядування та їх посадові особи мають діяти виключно на підставі, в межах повноважень і у спосіб, визначений Конституцією та законами України.

Органами місцевого самоврядування, через які громади здійснюють свої повноваження, є сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Водночас, для представлення спільних інтересів територіальних громад на регіональному рівні утворюються районні та обласні ради. Окремі особливості здійснення місцевого самоврядування у містах Києві та Севастополі визначаються спеціальними законами України, що також передбачено положеннями статті 140 Конституції України.

¹ Конституція України: від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30.

² Майданник Олена. Становлення та розвиток української моделі місцевого самоврядування. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму 1* (2018): С. 55-59.

Крім того, законодавство надає можливість місцевим радам створювати за ініціативою мешканців органи самоорганізації населення, наділяючи їх частиною своїх повноважень, фінансів і майна, що є важливим інструментом залучення громадян до управління місцевими справами.

Тож, до елементів системи місцевого самоврядування, що формують систему, відповідно до статті 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», належать³:

- територіальна громада;
- рада відповідного рівня — сільська, селищна чи міська;
- голова громади — сільський, селищний або міський;
- виконавчі органи рад сіл, селищ та міст;
- районні ради в межах міста, які можуть утворюватися у населених пунктах із внутрішнім районним поділом за рішенням громади або міськради;
- районні та обласні ради, що представляють інтереси територіальних громад на відповідному рівні.

Територіальна громада – це об’єднання мешканців, які постійно проживають у межах певного села, селища або міста, що виступають як окремі адміністративно-територіальні одиниці. Також громада може формуватися шляхом добровільного об’єднання кількох сіл із спільним адміністративним центром. Згідно зі статтею 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», територіальна громада села, селища чи міста – первинний суб’єкт місцевого самоврядування, основний носій його функцій і повноважень.

Територіальна громада має визначену правосуб’єктність, яка включає:

- 1) право на створення власних органів управління;
- 2) можливість проведення місцевих референдумів;
- 3) управління місцевими бюджетами та комунальною власністю тощо.

Представницьким органом місцевого самоврядування виступає виборний орган – рада, до складу якої входять депутати. Відповідно до законодавства,

³ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170. Редакція від 05.03.2025, підстава - 4080-IX.

саме цей орган уповноважений представляти інтереси громади та ухвалювати рішення від її імені. З огляду на адміністративно-територіальний устрій України, система представницьких органів місцевого самоврядування поділяється на два рівні:

1. місцеві ради (сільські, селищні, міські);
2. районні та обласні ради.

Відповідно до статті 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеві ради є єдиними представницькими органами територіальних громад. Вони відіграють ключову роль у місцевому управлінні, оскільки безпосередньо працюють із жителями громад. Отже, місцеві ради як представницькі органи, формуються шляхом виборів, де депутати обираються жителями громади; акумулюють і відстоюють інтереси громади; мають виключне право ухвалювати рішення від імені громади.

При цьому районні та обласні ради не є представницькими органами відповідних адміністративно-територіальних одиниць, оскільки Конституція України не передбачає існування районних чи обласних громад як суб'єктів місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями вирішувати питання, що мають місцеве значення. Вони не лише мають право, а й зобов'язані займатися цими питаннями в межах своєї компетенції. Кожен орган місцевого самоврядування здійснює діяльність у визначеній сфері, що відповідає його цілям та завданням, впливаючи на певні суспільні відносини.

Система місцевого самоврядування функціонує таким чином, що територіальні громади відіграють подвійну роль — з одного боку, вони реалізують свої самоврядні повноваження, а з іншого — перебувають під управлінським впливом посадових осіб та органів, наділених відповідними повноваженнями⁴. Сільські, селищні та міські громади, як активні учасники управлінських процесів, мають право самостійно вирішувати питання, що

⁴ Білоцерківська О. М. Територіальні громади як суб'єкт місцевого самоврядування: досягнення та виклики. *Сучасне суспільство: політичні науки, соціологічні науки, культурологічні науки* 2.27 (2024): С. 14-25.

стосуються їхнього розвитку та життєдіяльності, використовуючи механізми прямої демократії й інші способи залучення громадськості. Крім того, вони беруть участь у формуванні органів місцевого самоврядування, обираючи лідерів територіальних громад, а також мають можливість налагоджувати співпрацю з іншими громадами.

На рівні районів і областей співпраця між територіальними громадами реалізується двома шляхами. По-перше, опосередковано — через роботу районних та обласних рад, що виступають представниками спільних інтересів громад базового рівня, а також через утворення асоціацій та добровільних об'єднань таких структур відповідно до чинного законодавства. По-друге, безпосередньо — через різні форми міжмуніципального співробітництва.

Предмет відання органу місцевого самоврядування можна визначити як нормативно встановлений перелік питань місцевого значення, які він має право та обов'язок вирішувати⁵. Залежно від характеру таких питань, органи місцевого самоврядування поділяються на:

- 1) органи загальної компетенції, що охоплюють широкий спектр питань місцевого життя та виконують представницькі функції
- 2) органи спеціальної компетенції, що займаються управлінням окремими сферами або виконують специфічні функції в межах цих сфер (виконавчі комітети, структурні підрозділи, управління, комісії тощо).

Такий поділ забезпечує чітке розмежування функцій між органами місцевого самоврядування, сприяючи ефективному управлінню та вирішенню питань місцевого розвитку.

Різні дослідники пропонують власні підходи до класифікації функцій органів місцевого самоврядування, спираючись на різні критерії. Так, І. Дробуш розглядає їх у розрізі об'єктів впливу, суб'єктів, методів та засобів

⁵ Золотарьов В. Ф. Сутність кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування. *Державне будівництво 2* (2014).

реалізації⁶, виокремлюючи політичні, економічні, соціальні, культурні та екологічні функції, а також поділяючи їх залежно від рівня органу місцевого самоврядування – сільських, селищних, міських, районних і обласних рад. Додатково наголошується на важливості методів та засобів муніципальної діяльності, які забезпечують ефективне виконання поставлених завдань.

В. Чушенко і В. Куйбіда акцентують увагу на тому, що діяльність місцевого самоврядування спрямована на забезпечення сталого соціально-економічного розвитку територіальних громад, залучення громадян до управлінських процесів, вираження волі громади та здійснення контрольних функцій⁷. Водночас, В. Борденюк визначає три ключові напрями, в яких діють органи місцевого самоврядування: підтримка демократії, гарантування участі громадян в управлінні місцевими справами та надання муніципальних послуг⁸.

Більш широку класифікацію функцій пропонують В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький та М.О. Баймуратов, включаючи політичну, представницьку, нормотворчу, фінансово-бюджетну, контрольну та матеріально-технічну діяльність. Цей підхід демонструє комплексний характер функцій органів місцевого самоврядування, які охоплюють не лише управлінські аспекти, а й забезпечують правове регулювання, фінансове планування та матеріальну підтримку територіальних громад⁹.

Тож, саме функції представницьких органів визначають основні напрями їхньої діяльності у сфері місцевого самоврядування. Критеріями для їхньої класифікації виступають ключові елементи цієї діяльності, зокрема: об'єкти, суб'єкти, методи, засоби та форми реалізації.

Мурашин Г. стверджує, що класифікація функцій передбачає їхній розподіл за об'єктами, тобто за основними напрямами життєдіяльності територіальних громад, які виникають у процесі спільного проживання та задоволення потреб

⁶ Дробуш І. В. Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: автореф дис. на здобуття наук. ступеня канд.юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / І. В. Дробуш ; Ін-т держави і праваімені В. М. Корецького НАН України. – Ки-їв, 2002. – 14 с.

⁷ Куйбіда В., Чушенко В. Система місцевого самоврядування в Україні. *Вісник УАДУ* 2 (1998): С. 186-194.

⁸ Борденюк В. Муніципальна реформа: що, як і задля чого. *Віче*. 1998. № 7. С. 63–79.

⁹ Муніципальне право України : підруч-ник / [В. Ф. Погоріло, О. Ф. Фризький, М. О. Баймуратов та ін.] ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фризького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.

населення¹⁰. Відповідно, до ключових сфер місцевого управління належать політичні, економічні, соціальні, культурні та екологічні функції. Вони, своєю чергою, поділяються на внутрішні (зосереджені на забезпеченні діяльності громади) та зовнішні (пов'язані із загальнодержавною та регіональною політикою). До зовнішніх функцій відносять зовнішньоекономічну, соціальну, культурну, екологічну та оборонну.

Другий критерій класифікації – це суб'єкти, які здійснюють муніципальну діяльність. Відповідно до рівня місцевого самоврядування функції розподіляються між сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами. Такий розподіл є логічним, адже кожен рівень місцевої влади має свої особливості у реалізації повноважень.

Останній критерій – це технологічний аспект муніципального управління, який включає засоби, методи та способи виконання функцій. Ця категорія охоплює бюджетно-фінансові, матеріально-технічні, інформаційні функції, а також планування та програмування територіального розвитку, нормотворчу діяльність та соціальний контроль. Вони є універсальними для всіх сфер місцевого життя та забезпечують ефективне функціонування самоврядування, адже реалізація об'єктних функцій неможлива без технологічних процесів.

Функції представницьких органів місцевого самоврядування утворюють єдину систему, що забезпечує ефективне управління громадами. Їхня роль визначається не лише формальними повноваженнями, а й сукупністю питань, які вони вирішують на місцевому рівні.

Рівень добробуту громади та ефективність діяльності місцевої влади значною мірою залежать від взаємодії між різними рівнями самоврядування. Процес децентралізації сприяв формуванню двох взаємопов'язаних систем: органів місцевого самоврядування, які представляють інтереси громад, та

¹⁰ Копиленко О. Л., Мурашин Г. О. Правове моделювання як ефективний засіб нормативно-правової уніфікації у правотворчості. *Університетські наукові записки* 1-2 (2005): С. 24-31.

органів державної виконавчої влади, що виконують загальнодержавні функції¹¹.

Кожна адміністративно-територіальна одиниця України має законодавчо закріплене право на економічну самостійність, однак його реалізація неможлива без наявності власного бюджету у кожного органу влади. Це включає повну автономію у процесах формування, затвердження та виконання бюджету без впливу вищих державних структур. Органи влади повинні мати у своєму розпорядженні фінансові ресурси, достатні для ефективного управління економічним розвитком і соціальною сферою на своїй території. Крім того, вони мають право самостійно розпоряджатися податковими надходженнями та іншими обов'язковими платежами, що спрямовуються до відповідного бюджету.

Бюджетні доходи відіграють ключову роль у забезпеченні функціонування як державного апарату, так і органів місцевого самоврядування. З одного боку, вони є фінансовим підґрунтям для здійснення повноважень влади на всіх рівнях, а з іншого — виконують функцію перерозподілу коштів у межах держави та її адміністративно-територіальних одиниць. Саме через механізм доходів формується база бюджетних ресурсів, у той час як витрати демонструють напрями їх практичного застосування.

Фінансові ресурси територіальної громади (місцеві фінанси) складаються з таких основних компонентів, як бюджет місцевого самоврядування, який формується за рахунок податкових та неподаткових надходжень, трансфертів тощо, а також фінансові ресурси комунальних підприємств та інші джерела доходів місцевого самоврядування, що використовуються для забезпечення потреб громади. Місцеві бюджети зазвичай структуровано за основними джерелами: податкові та неподаткові надходження, доходи від капітальних операцій, а також трансферти з державних цільових фондів¹².

¹¹ Буркова Л. А, Семеняка Т. В. Нормативно-правове регулювання управління персоналом органами місцевого самоврядування в системі державного управління. *Фінансовий простір* 4 (2017): С. 16-24.

¹² Чугунов О. І. Бюджети місцевого самоврядування як інструмент соціально-економічного розвитку території. *Економічний вісник університету* 1.23 (2014): С. 261-266.

Місцеві бюджети мають вирішальне значення у фінансуванні розвитку регіонів, оскільки саме за їх рахунок забезпечується діяльність освітніх і медичних установ, закладів культури, житлово-комунальної інфраструктури, засобів масової інформації, реалізація програм для молоді та підвищення рівня благоустрою населених пунктів. Також із місцевих бюджетів фінансується соціальний захист населення, підтримка малозабезпечених сімей, утримання дитячих будинків та інтернатів. Саме вони є основою фінансової системи органів місцевого самоврядування та займають важливе місце в загальнодержавній бюджетній структурі. Близько 80% усіх фінансових ресурсів, якими оперує місцева влада, зосереджено саме в цих бюджетах. До їхнього складу входять бюджети територіальних громад, міст, селищ, сіл та їхніх об'єднань — загалом понад 14 тисяч, з яких переважають бюджети сільських, селищних і міських рівнів¹³.

Кадрові служби органів місцевого самоврядування в Україні здійснюють свою діяльність, керуючись положеннями Конституції України, відповідних законів, постанов Верховної Ради та Кабінету Міністрів, указів Президента, а також нормативно-правових актів, прийнятих місцевими муніципальними органами.

У статтях 1 та 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» надано дефініції поняттям «служба в органах місцевого самоврядування» та «посадова особа». Так, відповідно до вищевказаного закону, службою є професійна діяльність громадян України, що здійснюється на постійній основі. Службовці займають посади в органах місцевого самоврядування, робота яких спрямована на реалізацію конкретною територіальною громадою права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, що надані законом.

Посадова особа органу місцевого самоврядування має працювати в такому органі, володіти відповідними посадовими повноваженнями, щоб здійснювати

¹³ Козаченко Ю. П. Місцеві фінанси як важливий ресурс місцевого самоврядування: теоретичний підхід. *Актуальні проблеми державного управління* 1 (2014): С. 124-131.

організаційно-розпорядчі й консультативно-дорадчі функції, а також отримувати заробітну плату коштом місцевого бюджету.

Таким чином, система місцевого самоврядування визначається як цілісна, багаторівнева і нормативно врегульована структура, яка забезпечує реалізацію самостійності територіальних громад у межах власних повноважень. Визначено, що громада виступає як первинний суб'єкт самоврядування, а її правосуб'єктність дозволяє створювати власні органи, керувати ресурсами та ухвалювати рішення, що відповідають інтересам місцевого населення.

Функціональна структура органів місцевого самоврядування охоплює як представницькі, так і виконавчі органи, кожен із яких має чітко окреслені повноваження. Класифікація функцій за різними критеріями свідчить про складність і багатовимірність місцевої управлінської діяльності. Органи самоврядування не лише формують політику розвитку громад, але й забезпечують її реалізацію через фінансові, кадрові та організаційні механізми.

У дипломній роботі буде проведено аналіз нарахування заробітної плати та системи преміювання в таких органах місцевого самоврядування, як обласних та міських радах.

1.2. Система оплати праці в органах місцевого самоврядування: структура та законодавче регулювання

Основою матеріального стимулювання працівників органів місцевого самоврядування є заробітна плата, яка, відповідно до положень Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», повинна забезпечувати гідний рівень життя.

Питання структури та умов оплати праці в органах місцевого самоврядування наразі регулюється Постановою Кабінету Міністрів України № 268 від 09.03.2006 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та

інших органів». Порядок оплати праці посадових осіб органів місцевого самоврядування встановлюється відповідним органом з урахуванням положень, визначених чинною постановою КМУ, а також відповідно до схем посадових окладів, передбачених у додатках 48–53 та 57.

Посадовий оклад є ключовою складовою заробітної плати, яка визначається на державному рівні та встановлюється індивідуально для кожного працівника згідно з його посадою. Його розмір залежить від рівня кваліфікації працівника, а також від зовнішніх факторів, які не пов'язані безпосередньо з виконанням роботи. Додатковими механізмами матеріальної мотивації працівників є надбавки, доплати та премії.

Детальний розподіл місячних посадових окладів у територіальних громадах залежно від загальної чисельності населення відображений у таблиці 1.

Табл. 1. Схема посадових окладів у міських (крім м. Києва та м. Севастополя), селищних, сільських радах та їх виконавчих комітетів (грн)

(складено автором на основі даних [41])

Найменування посади	чисельність населення громади понад 900 тис. осіб	понад 450 до 900 тис. осіб	понад 180 до 450 тис. осіб	понад 70 до 180 тис. осіб	понад 15 до 70 тис. осіб	до 15 тис. осіб
Голова	26 492	25 648	24 866	24 240	23 459	18 767
Перший заступник голови	24 240	22 833	22 051	20 643	19 549	17 985
Заступник голови з питань діяльності виконавчих органів, секретар ради, керуючий справами (секретар) виконавчого комітету	22 207	21 895	21 113	19 705	18 767	17 203
Староста	19 862	19 236	18 610	18 141	17 516	15 639
Директор департаменту	13 762	13 450	13 293	13 137	12 980	12 511

Начальник управління	12 042	11 886	11 729	11 573	11 260	11 104
Начальник відділу, головний бухгалтер	11 573	11 416	11 260	11 104	10 947	10 791
Завідувач сектору	9853	9774	9696	9540	9462	9383
Державний реєстратор, адміністратор	8758	8758	8758	8758	8445	8289
Радник, консультант, помічник голови	8836	8836	8836	8836	8523	
Головний спеціаліст	8601	8601	8601	8601	8132	7500
Провідний спеціаліст	7976	7976	7898	7820	7741	7400
Спеціаліст I категорії	7898	7898	7741	7663	7585	7300
Спеціаліст II категорії	7585	7507	7429	7350	7272	7200
Спеціаліст	7507	7429	7350	7272	7194	7100

Пункт 2 Постанови КМУ № 268 від 09.03.2006 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» надає право керівнику органу у межах затвердженого фонду оплати праці установлювати посадові оклади (керівникам підрозділів, спеціалістам та службовцям – згідно із затвердженими схемами посадових окладів; заступникам керівників та заступникам керівників структурних підрозділів, якщо їхні посади не передбачені в постанові, – на 3-7% нижче за посадовий оклад відповідного керівника).

Можливими є також надбавки за особливі досягнення та важливу роботу: керівникам структурних підрозділів, їхнім заступникам і спеціалістам – до 50% посадового окладу з урахуванням надбавки за ранг посадової особи місцевого самоврядування та доплати за вислугу років, а працівникам, які займаються розробкою нормативно-правових актів та їх експертизою, – до 100% посадового окладу.

Також згідно з Додатком 57 до постанови Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 року № 268 (в редакції постанови КМУ від 19 червня 2019 року № 525), встановлено розміри надбавок до окладів посадових осіб органів місцевого самоврядування залежно від наданого їм рангу. Ці надбавки мають фіксовану грошову форму та є доповненням до основної заробітної плати, що стимулює професійний розвиток працівників та визнає рівень їхньої управлінської відповідальності.

Максимальний розмір надбавки отримують посадові особи з найвищим, першим рангом, — 1000 гривень. Зі зниженням рангу зменшується і розмір надбавки. Для другого рангу вона становить 900 грн, для третього — 800 грн, а для четвертого — 750 грн. Надалі ця сума поступово знижується на 50 гривень або менш, згідно з відповідним рангом.

Згідно з підпунктом 2.2, премії для працівників органів місцевого самоврядування надаються з урахуванням їхнього особистого внеску в досягнення загальних цілей установи, а також можуть призначатися з нагоди державних чи професійних свят і пам'ятних дат. Преміальний фонд становить щонайменше 10% загальної суми посадових окладів і за потреби може бути збільшений за рахунок зекономлених коштів фонду оплати праці. Умови, процедура нарахування та розмір премій визначаються внутрішніми нормативними документами конкретного органу.

Крім того, згідно з пунктом 3 Постанови Кабінету Міністрів України № 268 від 09.03.2006 року, працівники органів місцевого самоврядування мають право на ряд додаткових виплат та надбавок, спрямованих на підвищення мотивації до професійної діяльності¹⁴. Зокрема, передбачено такі доплати:

- 1) доплату за знання та використання в роботі іноземних мов: 10% посадового окладу за володіння однією європейською мовою, 15% — за східну, угро-фінську або африканську мову, та 25% — за знання двох і більше мов.

¹⁴ Постанова КМУ «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» від 9 березня 2006 р. № 268. Редакція від 27.02.2025, підстава - 214-2025-п.

- 2) надбавку за науковий ступінь: 5% для кандидатів наук і 10% — для докторів наук за відповідною спеціальністю.
- 3) надбавку за почесне звання «заслужений» у розмірі 5% посадового окладу.
- 4) за вислугу років працівники органів місцевого самоврядування отримують надбавку залежно від стажу роботи: понад 3 роки – 10%, понад 5 років – 15%, понад 10 років – 20%, понад 15 років – 25%, понад 20 років – 30%, понад 25 років – 40%. У разі набуття права на підвищення надбавки протягом календарного місяця її розмір змінюється з дня виникнення цього права [41].

Відповідно до статті 21 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», посадові особи місцевого самоврядування під час щорічної відпустки мають право на отримання допомоги на оздоровлення в розмірі посадового окладу. Ця виплата є обов'язковою. Окрім цього, керівники відповідних органів, за умови наявності коштів у межах затвердженого фонду оплати праці, можуть надавати матеріальну допомогу для вирішення соціально-побутових питань.

Щодо сільських та селищних голів, їхнє преміювання, надання матеріальної допомоги, а також встановлення надбавок і доплат до посадових окладів здійснюється відповідно до рішення ради в межах затвердженого фонду оплати праці.

Таким чином, за рішенням сільської ради, сільському голові (а за його розпорядженням – секретарю ради) можуть бути одночасно встановлені надбавки за високі досягнення в праці, виконання особливо важливих завдань, а також надбавки за особливий характер роботи та інтенсивність праці, передбачені відповідними постановами уряду. Конкретні умови, порядок та розміри преміювання працівників визначаються у положенні про преміювання відповідного органу.

У науковій літературі послідовно підкреслюється важливість ефективного управління системами винагород як одного з ключових чинників мотивації

службовців у публічному секторі. Так, дослідники Перселл та Хатчінсон¹⁵ вважають, що системи винагород, які безпосередньо пов'язують розмір заохочень із результатами праці, сприяють формуванню у службовців відчуття значущості виконуваної роботи, підвищують рівень залученості та стимулюють прагнення до високої продуктивності. Працівники, які бачать причинно-наслідковий зв'язок між власними зусиллями та отриманими винагородами, як правило, демонструють більшу відданість своїм професійним обов'язкам.

Крім того, на думку Бе, Роулі та Юнга¹⁶, системи управління винагородами виконують важливу функцію визнання та заохочення високих професійних результатів. Завдяки справедливому та прозорому підходу до оцінки ефективності праці, державні органи можуть формувати культуру професійної досконалості, в якій стимулюється прагнення до підвищення якості виконуваних завдань. Визнання заслуг може відбуватись у різних формах — від фінансових премій та просування по службі до почесних нагород чи публічного визнання, що в цілому позитивно впливає на мотиваційний клімат в організації. Окреме значення в наукових дослідженнях надається функції систем винагород як засобу забезпечення справедливості та прозорості в управлінні персоналом.

У вересні 2019 року до Верховної Ради надійшов законопроект про внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (№ 1223), метою якого є оновлення чинного законодавства і сприятиме створенню професійної та ефективної служби в органах місцевого самоврядування, спираючись на кращі міжнародні практики та національний досвід. Прийняття цього законопроекту дозволить мінімізувати втручання виконавчої влади у діяльність органів місцевого самоврядування, зокрема передача повноважень з ухвалення підзаконних нормативно-правових актів місцевим радам. Крім

¹⁵ Purcell J., & Hutchinson S. (2007). Front-line managers as agents in the HRMperformance causal chain: Theory, analysis and evidence. *Human Resource Management Journal*, 17(1), 3-20.

¹⁶ Bae J., Rowley C., & Jung K. (2014). How do firms measure their HRM effectiveness? A case study of Samsung Electronics. *The International Journal of Human Resource Management*, 25(14), 2048-2071.

того, це створить умови для залучення висококваліфікованих кадрів на служби місцевих органів влади, підвищить конкурентоспроможність заробітної плати, а також забезпечить призначення на посади за результатами відкритого конкурсу, що сприятиме зниженню політичної упередженості серед службовців.

2 травня 2023 року Верховна Рада ухвалила Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (реєстраційний номер 3077-IX)¹⁷. 18 липня 2023 року документ був підписаний Президентом України. Закон вступає в силу через шість місяців після його публікації, але не раніше ніж через шість місяців після припинення або скасування воєнного стану в Україні.

Цей закон визначає оновлені правові та організаційні основи діяльності службовців місцевого самоврядування. Він передбачає вдосконалення системи доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування на рівних умовах. Уточнена класифікація посад сприятиме підвищенню рівня оплати праці посадовців, а також узгодженню фінансових аспектів з вимогами бюджетного законодавства та новою системою адміністративно-територіального устрою.

Громадам надано можливість самостійно вирішувати низку питань, пов'язаних із функціонуванням служби в органах місцевого самоврядування¹⁸. Зокрема, це стосується:

- організації та проведення атестації працівників;
- формування кадрового резерву та забезпечення його ефективного функціонування;
- реалізації заходів з управління персоналом;
- розробки й впровадження індивідуальних планів професійного розвитку посадовців;

¹⁷ Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Відомості Верховної Ради (ВВР), 2023, № 72, ст. 249. Документ 3077-IX, набирає чинності, поточна редакція — Прийняття від 02.05.2023.

¹⁸ Мягкоход В., Козіна В., Федченко Л. Новації Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2 травня 2023 року: коментарі та порівняльний аналіз (посібник). Рада Європи, 2024. С. 184.

- встановлення структури посадових окладів і визначення розмірів надбавок та інших стимулюючих виплат.

Водночас, законодавчі зміни передбачають можливість врахування специфіки кожної громади, однак за умови дотримання загальнодержавних стандартів, що визначаються відповідними нормативно-правовими актами Національного агентства України з питань державної служби.

Більш того, новий Закон передбачає запровадження механізмів матеріального заохочення, надання соціальної допомоги, можливість забезпечення службовим житлом та гарантії захисту трудових прав службовців. Система оплати праці включатиме основну та додаткову заробітну плату, а також інші фінансові виплати, такі як допомога до щорічної відпустки, соціальні виплати та заохочувальні компенсації.

Визначення розміру посадових окладів буде здійснюватися з урахуванням мінімального окладу для посад осіб місцевого самоврядування III категорії та встановлених міжпосадових співвідношень, що виражаються у формі коефіцієнтів. При цьому розмір мінімального посадового окладу для цієї категорії не може бути меншим за рівень мінімальної заробітної плати, що діє станом на 1 січня поточного року.

Більш того, 30 квітня 2024 року Кабінет Міністрів України ухвалив постанову № 484¹⁹, якою було внесено зміни до постанови від 9 березня 2006 року № 268 щодо структури та умов оплати праці працівників виконавчих органів влади, прокуратури, судів та інших установ.

Основні нововведення цього документа передбачають:

- оновлення додатків 48-53 і 55, що спричинило збільшення посадових окладів для працівників органів місцевого самоврядування;
- уточнення механізму визначення строків для нарахування надбавки за вислугу років у разі зміни її розміру для відповідних посадових осіб.

¹⁹ Постанова КМУ «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 р. № 268». Документ 484-2024-п, прийняття від 30.04.2024.

Зазначені зміни мають на меті покращення умов оплати праці посадовців, підвищення їхньої матеріальної мотивації та забезпечення більшої прозорості в нарахуванні надбавок. Востаннє такі зміни проводили 3 серпня 2021 року.

Наразі для міських рад територіальних громад із населенням від 180 до 450 тисяч осіб розмір окладу зріс у 1,56 рази. Зокрема:

- спеціаліст отримує 7350 грн замість 4700 грн;
- головний спеціаліст – 8601 грн замість 5500 грн;
- головний бухгалтер, начальник відділу – 11 260 грн замість 7200 грн;
- міський голова – 24 866 грн замість 15 900 грн²⁰.

Крім цього, органам місцевого самоврядування було рекомендовано під час воєнного стану встановлювати премії для посадових осіб у розмірі, що не перевищує 100% їхнього посадового окладу, а керівникам місцевих органів влади запропоновано забезпечувати виконання цієї постанови виключно в межах фонду заробітної плати, передбаченого у затвердженому кошторисі.

Таким чином, система оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування в Україні є багатокомпонентною та законодавчо врегульованою. Основу матеріального стимулювання становить заробітна плата, до складу якої входять посадовий оклад, надбавки, доплати, премії та інші заохочувальні виплати. Її розмір визначається на основі чинної нормативної бази, зокрема постанови Кабінету Міністрів України № 268, а також відповідно до оновлених схем посадових окладів. Надбавки за ранг, вислугу років, знання мов, наукові ступені й почесні звання відіграють важливу роль у мотивації службовців, а також сприяють формуванню професійного кадрового потенціалу.

Останні законодавчі ініціативи, включаючи ухвалення нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та внесення змін до нормативних документів у 2024 році, свідчать про послідовне вдосконалення механізмів оплати праці. Запровадження гнучких інструментів

²⁰ Онищенко В. Зарплата органів місцевого самоврядування 2024. 13 травня 2024 р. Бухгалтерія для бюджету та ОМС – веб-сайт. URL: <https://surl.li/nhnrpa>

преміювання, коригування окладів згідно з умовами громад та орієнтація на прозорість і ефективність кадрової політики створює підґрунтя для розвитку професійної служби в органах місцевого самоврядування та забезпечення належного рівня соціального захисту працівників.

РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ РЕКОМЕНДАЦІЙ ТА КРАЩИХ ПРАКТИК ЩОДО СИСТЕМИ ПРЕМІЮВАННЯ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1. Діючі практики преміювання в органах місцевого самоврядування України

Успішне функціонування органів місцевого самоврядування безпосередньо залежить від ефективності кадрового потенціалу, а отже — й від належного рівня його мотивації. Одним із ключових інструментів стимулювання посадових осіб виступає система преміювання, яка в сучасних умовах набуває особливої ваги у зв'язку з потребою підвищення конкурентоспроможності муніципального сектору на ринку праці.

Матеріальне стимулювання не лише виконує функцію винагороди за досягнуті результати, а й формує у працівників почуття визнання, соціальної захищеності та відповідальності за виконання службових обов'язків. Тому розробка прозорої, справедливої та обґрунтованої системи преміювання є важливим напрямом вдосконалення кадрової політики в органах місцевого самоврядування²¹.

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», ухвалений Верховною Радою 2 травня 2023 року, встановлює чіткі критерії до управління результативністю службовою діяльністю службовців органів місцевого самоврядування. Так, відповідно до статті 38 результати їхньої діяльності щороку мають оцінюватися згідно із встановленими показниками результативності, ефективності і якості виконання завдань на звітній період. Таке оцінювання для службовців категорії І здійснюється сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті (у разі створення),

²¹ Білонка В. Мотиваційні аспекти професійної діяльності публічних службовців – службовців місцевого самоврядування. *РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ* (2023): С. 189. URL: <https://surl.li/klunlz>

районної, обласної ради, для службовців II і III – їх безпосереднім керівником та керівником самостійного структурного підрозділу (за його наявності).

Службовець повинен бути ознайомлений із розпорядженням (наказом) керівника служби про результати оцінювання не пізніше наступного робочого дня після його видання. У разі незгоди він має право надати письмові зауваження до оцінки, які додаються до його особової справи. У підсумку службовці органів місцевого самоврядування, які отримали найвищу оцінку за результатами щорічного оцінювання своєї професійної діяльності, мають право на преміювання. Виплата премії здійснюється в межах відповідного преміального фонду цього органу та встановлюється у рівному відсотковому співвідношенні до посадового окладу.

Згідно зі статтею 46 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» усі рішення щодо призначення премій, доплат за підвищене навантаження чи інших грошових стимулювальних виплат працівникам органів місцевого самоврядування повинні бути оприлюднені на офіційному вебсайті відповідної ради не пізніше ніж через десять календарних днів з моменту ухвалення відповідного рішення та з обов'язковим зазначенням його обґрунтування.

Відповідно до статті 49 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» преміювання посадових осіб здійснюється керівником, враховуючи їх особисті внески у загальний результат діяльності органу відповідно до Положення про преміювання службовців місцевого самоврядування, затвердженого відповідною сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі створення), районною, обласною радою. У межах цієї норми передбачено дві основні форми преміювання: перша — за результатами щорічного оцінювання (за умови отримання відмінної оцінки), друга — у вигляді щомісячної або щоквартальної премії, що враховує обсяг фактично відпрацьованого часу та особистий внесок працівника в ефективність роботи.

Згідно з частиною третьою статті 49 зазначеного Закону, премія за результатами оцінювання має встановлюватися у фіксованих відсотках до

посадового окладу без урахування відпрацьованого часу, однак її розмір не повинен перевищувати суму посадового окладу. У випадку місячного або квартального преміювання обов'язковою умовою виступає наявність фактичного трудового внеску у відповідний період.

Важливість належного преміювання службовців органів місцевого самоврядування підтверджується результатами соціологічних досліджень. До прикладу, опитування²² службовців виконкому Покровської районної у місті ради від 2018 року про оцінювання персональної важливості факторів мотивації, встановлених Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування», засвідчило, що матеріальні стимули мають беззаперечний пріоритет для більшості опитаних.

Найвищу цінність серед них має дострокове присвоєння рангу, що пов'язано як із закріпленням статусу працівника у службовій ієрархії, так і з автоматичним нарахуванням постійної надбавки до заробітної плати. Водночас, премії, хоча й отримали високу оцінку (0,8 бала), поступаються рангу (0,9 бала). Це, на думку авторів, зумовлено тим, що ранг є стабільним елементом стимулювання, у той час як премії мають змінний характер і залежать як від фінансового стану органу місцевого самоврядування, так і від суб'єктивної оцінки внеску працівника у загальний результат роботи.

З метою оцінки реального стану впровадження систем преміювання на місцях, доцільно проаналізувати окремі локальні нормативні акти органів місцевого самоврядування. Такий аналіз дозволяє виявити сильні сторони та наявні прогалини у чинних підходах до матеріального заохочення, а також сформулювати обґрунтовані рекомендації щодо їх вдосконалення.

Розглянемо впровадження системи преміювання у деяких органах місцевого самоврядування. Зокрема, прикладом нормативного закріплення механізмів матеріального стимулювання може слугувати Рішення Дніпропетровської обласної ради №164-9/VIII від 3 грудня 2021 року «Про затвердження

²² Варава Л. М., Аругюнян А. Р., Ряба А. В. (2018). Особливості мотиваційної системи управління в органах місцевого самоврядування та напрями її удосконалення. С. 173-202. URL: <https://surli.cc/bfjgmg>

Положення про преміювання працівників виконавчого апарату Дніпропетровської обласної ради та надання матеріальної допомоги²³». У цьому документі регламентовано порядок встановлення премій працівникам виконавчого апарату, визначено види премій, а також підстави для надання матеріальної допомоги — зокрема у разі складних життєвих обставин, на оздоровлення під час відпустки тощо. Водночас, Рішенні містить ряд корупціогенних факторів, зокрема – надмірні дискреційні повноваження та необґрунтоване використання оціночних понять.

Так, пункт 1.2 Рішення надає можливість виплати працівникам одноразової виплати в окремих випадках за виконання особливо важливої роботи або з нагоди ювілейних та святкових дат. Разом з тим, документ не містить конкретного визначення або переліку критеріїв, за якими діяльність може бути класифікуватися «особливо важливою». Відсутність правового тлумачення цього терміну відкриває можливість для різних інтерпретацій та суб'єктивного підходу з боку керівництва при ухваленні рішення щодо виплати відповідної винагороди. Це, у свою чергу, може призводити до нерівномірності у застосуванні заохочень, зниження довіри серед працівників, а також ризиків виникнення конфлікту інтересів.

Пункт 3.2 регламентує створення комісії з розподілу премії працівникам Дніпропетровської обласної ради з метою їх матеріального стимулювання, визначаючи перелік посад, що можуть входити до її складу. Комісія формується розпорядженням голови обласної ради та включає представників керівного складу апарату, зокрема першого заступника голови обласної ради, заступника голови, керуючого справами, голову або членів профспілкового комітету, начальників управлінь і відділів, а також інших посадових осіб.

Попри визначений перелік посад, які можуть входити до складу комісії, сам документ не містить норм щодо мінімальної або максимальної кількості членів комісії, що створює правову невизначеність у частині її формування.

²³ Рішення Дніпропетровської обласної ради «Про затвердження Положення про преміювання працівників виконавчого апарату Дніпропетровської обласної ради та надання матеріальної допомоги» № 164-9/VIII від 03.12.2021 р. URL: <https://surl.li/qjyvpp>

Відсутність чітко встановлених меж чисельного складу може ускладнити забезпечення збалансованого представництва та ефективності роботи комісії, а також створити передумови для порушення принципів колегіальності або, навпаки, — надмірної концентрації повноважень.

Більш того, на початку пункту подається докладний перелік посадових осіб, які можуть входити до складу комісії, однак у його завершенні вказано формулювання «та інші особи». Така конструкція фактично нівелює необхідність у попередній деталізації та створює простір для довільного формування складу комісії без будь-яких обмежень або обґрунтувань.

Відповідно до пункту 3.5, голова обласної ради має право самостійно або на підставі подання змінювати розмір премії працівника виконавчого апарату — як у бік збільшення, так і зменшення — за той період, коли було виявлено порушення, зазначене в розділі 7 (зокрема, порушення трудової або виконавської дисципліни, а також невиконання службових обов'язків без поважної причини, визначених посадовою інструкцією). Однак, таке формулювання видається суперечливим і нелогічним з точки зору цільового призначення премії як форми заохочення. У наданому контексті незрозуміло, за яких умов можливе збільшення премії у випадках, коли працівник допустив дисциплінарне порушення. Відсутність уточнення, чи йдеться про винятки або обставини, що пом'якшують вину, створює підґрунтя для довільного тлумачення цієї норми та потенційного зловживання дискреційними повноваженнями керівника.

Крім цього, пункт 7 визначає неможливість зменшення розміру премії нижче 10% посадового окладу працівника. Водночас, такий підхід суперечить самій суті премії як форми винагороди за досягнення, а не як гарантованої доплати, незалежно від ефективності службової діяльності. Наявність фіксованої нижньої межі премії — незалежно від результатів роботи — створює ризики формалізації преміювання, що фактично перетворює стимулюючі виплати на квазіпостійну складову заробітної плати. Це нівелює мотиваційний потенціал премій та знижує індивідуальну відповідальність

працівників. В умовах обмеженого фонду оплати праці подібна практика також є неефективною з фінансової точки зору, оскільки не забезпечує диференціації винагород залежно від обсягу чи складності виконаних обов'язків.

Таким чином, аналіз положень Рішення Дніпропетровської обласної ради № 164-9/VIII від 3 грудня 2021 року свідчить про наявність низки недоліків у нормативному регулюванні системи преміювання, які створюють потенційні корупційні ризики. Зокрема, відсутність чітких дефініцій, надмірна свобода розсуду посадових осіб, нечітко врегульований склад преміальної комісії та гарантії мінімальної премії незалежно від результативності — усе це знижує ефективність стимулюючої функції премій, створює передумови для нераціонального використання бюджетних коштів і підриває принцип справедливості.

Проаналізувавши ряд положень щодо преміювання працівникам виконавчих апаратів обласних рад, зокрема: Положення про преміювання, надання матеріальної допомоги та грошової винагороди працівникам виконавчого апарату Чернігівської обласної ради²⁴, Положення про преміювання працівників виконавчого апарату Рівненської обласної ради від 06 лютого 2024 року №15²⁵, Положення про преміювання працівників виконавчого апарату Миколаївської обласної ради від 21 листопада 2012 року № 187-р²⁶ можна виокремити ряд схожих установчих норм, зокрема:

- нормативна база, ґрунтована на положеннях Конституції України, Кодексу законів про працю, Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», постанови КМУ № 268 від 09.03.2006;

²⁴ Положення про преміювання, надання матеріальної допомоги та грошової винагороди працівникам виконавчого апарату Чернігівської обласної ради. URL: <https://surl.li/kslyjm>

²⁵ Положення про преміювання працівників виконавчого апарату Рівненської обласної ради, затверджено розпорядженням голови Рівненської обласної ради від 06 лютого 2024 року № 15. URL: <https://surl.li/rgzlmv>

²⁶ Положення про преміювання працівників виконавчого апарату Миколаївської обласної ради від 21 листопада 2012 року № 187-р. URL: <https://surl.li/cc/yhlpvh>

- формування фонду преміювання — не менше 10% посадових окладів та економія фонду оплати праці, джерело фінансування — кошти бюджету відповідного органу місцевого самоврядування;
- критерії преміювання, пов'язані з особистим внеском працівника у загальний результат роботи, дотриманням трудової дисципліни та виконанням функціональних обов'язків, якістю та оперативністю виконання доручень;
- види премій (щомісячні, з нагоди професійних/державних свят, одноразові премії за виконання важливих завдань, премії при виході на пенсію, ювілеях тощо) та форми їх позбавлення (наявність дисциплінарного стягнення (догана, порушення обов'язків тощо).

Таким чином, аналіз діючих практик преміювання в органах місцевого самоврядування України дає підстави стверджувати, що наявна нормативна база в цілому створює засади для запровадження ефективної системи матеріального стимулювання. Законодавство визначає ключові механізми, джерела фінансування та загальні критерії преміювання, а також встановлює обов'язок оприлюднення рішень щодо виплат, що сприяє відкритості й підзвітності. Однак, на практиці виявляються суттєві прогалини, які знижують результативність стимулювання. Передусім це стосується нечіткого визначення критеріїв оцінювання внеску працівника та надмірної свободи розсуду посадових осіб, відповідальних за прийняття рішень.

2.2. Проблеми системи преміювання в Україні

Преміювання відіграє важливу роль у встановленні зв'язку між оплатою праці та перевищенням встановлених норм продуктивності. Хоч заробітна плата потенційно може виконувати таку стимулюючу функцію, на практиці вона часто обмежена: або через часові фактори (наприклад, затримки у виплатах), або через розрядну сітку, що встановлює граничний рівень доходу. Через це працівники нерідко не сприймають її як адекватну оцінку своїх

зусиль. У таких умовах премія виступає як додатковий стимул, що доповнює основну оплату праці.

Премія вважається одним із найефективніших інструментів матеріального заохочення у виробничій, комерційній та підприємницькій сферах. Її виплата передбачена у разі досягнення або перевищення певних показників — як колективних, так і індивідуальних, а також за позитивні загальні результати діяльності організації. Водночас, у чинному законодавстві України відсутнє чітке визначення поняття «премія», а її нарахування належить до сфери розсуду роботодавця, а не до його обов'язків.

Існуючі методичні рекомендації трактують премію як грошову винагороду, що виплачується працівникам за конкретні досягнення, виходячи з визначених підприємством критеріїв. У наукових джерелах премію також розглядають як форму заохочення за особливі заслуги, яка може мати як індивідуальний, так і колективний характер²⁷.

Премія не є складовою первинних трудових правовідносин, натомість вона належить до сфери заохочувальних заходів, які реалізуються в межах виконання трудових обов'язків. Її основна мета — підвищити зацікавленість працівників у результатах своєї праці. Згідно з методичними документами, розмір премії може бути диференційований залежно від рівня трудового внеску конкретного працівника, що дозволяє оцінити зусилля, які виходять за межі звичайного виконання посадових функцій. Отже, преміювання є формою грошової підтримки, яка має як економічну, так і соціальну функцію: стимулює якісне виконання завдань і підкреслює індивідуальний внесок кожного у спільний результат.

Дослідження Ярмистого М. В.²⁸ щодо мотиваційних аспектів діяльності службовців демонструє, що чинники «заробітня плата» та «преміювання» посадовців посідають останні місця у їхній мотивації. Так, більшість

²⁷ Кривенко Е. Ю. Преміювання як засіб мотивації працівників. *Аналітично-порівняльне правознавство* 3 (2023): С. 178-182.

²⁸ Ярмистий М. В. Мотиваційні аспекти діяльності державних службовців. Чернівецький регіональний центр підвищення кваліфікації. URL: <http://cppk.cv.ua/124.php>

респондентів — 62,3 % — пов'язують свою діяльність із прагненням зробити внесок у добробут суспільства та допомогти людям. Ще 48,4 % визначають основною мотивацією бажання реалізувати себе у сфері державного управління. Прагнення до професійного зростання та розвитку стало мотиваційним чинником для 33,2 % опитаних. Серед інших поширених стимулів, що спонукають працівників органів місцевого самоврядування до діяльності, варто виокремити престиж посади (27,4 %), відчуття стабільності соціального статусу (25,9 %), а також потребу у визнанні та впливовості в очах оточення (20,8 %). Водночас, фінансове стимулювання — зокрема заробітна плата — відіграє другорядну роль у системі мотивації, адже лише 12,3 % респондентів зазначили її як головний чинник.

Ці результати свідчать не лише про переважання нематеріальних стимулів у формуванні професійної мотивації службовців, а й про виклики, які постають перед системою публічної служби в контексті збереження високого рівня професійної самореалізації та громадянської відповідальності персоналу.

Недоліки у питаннях оплати праці працівників органів місцевого самоврядування здебільшого пов'язані з організаційно-процедурними аспектами. Основні ускладнення спричинені недосконалістю та обмеженнями законодавчо визначених механізмів матеріального заохочення.

По-перше, посадовий оклад лише частково відображає результати праці, оскільки враховує переважно постійні характеристики працівника, такі як освіта та професійний рівень. Через слабкий взаємозв'язок між заробітною платою та фактичними результатами роботи відсутня належна мотивація до підвищення продуктивності. Також обмежений діапазон посадових окладів створює перешкоди для зростання заробітної плати без зміни посади. Як наслідок, стимулююча функція посадового окладу фактично втрачається одразу після його встановлення.

Значною проблемою діючої системи преміювання в органах місцевого самоврядування України є відсутність прив'язки розміру заохочень до реальних результатів роботи працівників. На відміну від країн Європейського

Союзу та розвинених держав, де широко застосовується підхід «оплати за результат» (Pay for Performance, PFP), в українських ОМС система преміювання залишається переважно формальною і не враховує індивідуальну ефективність.

Зокрема, не використовуються ключові показники ефективності (КРІ), які у світовій практиці дозволяють об'єктивно оцінити досягнення працівником поставлених цілей і визначити розмір винагороди на цій основі. Відсутність КРІ як інструменту оцінювання результативності призводить до суб'єктивізму у нарахуванні премій, знижує мотивацію службовців до підвищення продуктивності праці та унеможлиблює прозоре управління персоналом. Посадовий оклад разом із цими доплатами виступає способом оцінки кваліфікації та специфіки виконуваної роботи, проте не враховує безпосередньо досягнення за певний період. Матеріальне заохочення у вигляді премій має слугувати засобом оцінки особистого внеску працівника у кінцевий результат.

Відповідно до положень статті 49 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» преміювання службовців здійснюється на підставі їхнього особистого внеску в загальний результат діяльності органу місцевого самоврядування. Однак, нормативне визначення «внеску в результат роботи» є надто загальним і не містить конкретизованих показників чи орієнтирів, за якими можливо було б об'єктивно оцінити ступінь виконання службових обов'язків. У результаті це створює передумови для суб'єктивного підходу з боку керівника, якому надано право ухвалювати рішення щодо розміру премії без чіткого алгоритму оцінки діяльності працівника. Така ситуація не лише знижує прозорість процесу стимулювання, а й потенційно створює ризики зловживань та конфлікту інтересів.

Згідно із результатами соціологічного опитування «Преміювання в контексті реформування системи управління людськими ресурсами в органах місцевого самоврядування на Півдні України на прикладі м. Одеси»

Чижової С²⁹. від 2013 року, більше половини опитаних (58,7%) переконані, що грошова винагорода сприяє не лише зростанню задоволеності роботою, але й посилює мотивацію до подальшого професійного розвитку, а отже – збільшує рівень залученості до трудового процесу. Також понад третина респондентів (36%) вказує на те, що ефективність преміювання як інструменту підвищення результативності праці є непостійною та залежить від індивідуальних особливостей і професійного рівня кожного працівника, що свідчить про потребу у впровадженні нової системи преміювання, яка б базувалася на врахуванні багатогранності професійних якостей та особистих характеристик співробітників.

Проаналізувавши ряд положень щодо преміювання працівникам виконавчих апаратів обласних рад, зокрема: Положення про преміювання, надання матеріальної допомоги та грошової винагороди працівникам виконавчого апарату Чернігівської обласної ради³⁰, Положення про преміювання працівників виконавчого апарату Рівненської обласної ради від 06 лютого 2024 року №15, Положення про преміювання працівників виконавчого апарату Миколаївської обласної ради від 21 листопада 2012 року № 187-р можна виокремити ряд схожих проблем, зокрема:

- відсутність чітких, вимірюваних критеріїв оцінювання результативності, адже формулювання «особистий внесок», «висока якість виконання», «ініціативність» є оціночними і суб'єктивними, що відкриває простір для маніпуляцій;
- високий рівень дискреції керівництва – в окремих випадках керівник може встановити розмір премії понад середній, не маючи жодних граничних обмежень;

²⁹ Чижова С. Дослідження мотиваційної складової в управлінні людськими ресурсами органів місцевого самоврядування методом соціологічного опитування. *Актуальні проблеми державного управління* 2 (2013): С. 195-198.

³⁰ Положення про преміювання, надання матеріальної допомоги та грошової винагороди працівникам виконавчого апарату Чернігівської обласної ради. URL: <https://surl.li/gnguez>

- необмежена кількість преміальних підстав – перелік свят, ювілеїв, «особливо важливих завдань» не конкретизовано, що дозволяє часте та вибіркоче преміювання;
- відсутність системи внутрішнього контролю, яка б забезпечувала прозорість призначення премій та дозволяла оскаржити рішення;
- премії стають квазіпостійною частиною зарплати – формулювання на кшталт «не менш ніж 10%», «щомісяця» фактично перетворюють премії на регулярну доплату, що суперечить їхній природі як заохочення за виняткові досягнення.

Крім цього, однією з проблем у системі преміювання службовців органів місцевого самоврядування в Україні є конфлікт інтересів, який може виникати у випадках, коли участь посадовців у прийнятті рішень може бути обумовлена особистим інтересом, а не об'єктивними критеріями. Такий приклад наводять Нечитайленко А. О. і Нечитайленко В. А.³¹. Так, у випадку коли голова ради преміює секретаря ради, а секретар — голову порушується принцип об'єктивності в ухваленні рішень, оскільки приватний інтерес (можливе матеріальне заохочення чи лояльність) може впливати на рішення, які мають бути прийняті на основі професійних та об'єктивних критеріїв. Згідно з судовою практикою, відсутність повідомлення про реальний конфлікт інтересів з боку голови ради розглядається як правопорушення, що пов'язане з корупцією. Так, у справі № 420/2462/16-ц від 13.03.2017 р., яка набрала законної сили 24.03.2017 р., та у справі № 393/574/16-ц від 12.01.2017 р., яка стала чинною 24.01.2017 р., суд зробив аналогічний висновок.

Тож, ще однією потребою є необхідність створення чітких механізмів для запобігання конфлікту інтересів при визначенні та розподілі премій серед службовців ОМС, а також забезпечення прозорості та дотримання принципів етики при ухваленні рішень.

³¹ Нечитайленко А. О., Нечитайленко В. А. Деякі проблеми реалізації законодавства про запобігання корупції щодо службовців органів місцевого самоврядування (2023). *Круглий стіл «Права та основоположні свободи людини у контексті євроінтеграції України» Харківський національний педагогічний університет ім. Г. С. Сковороди*. URL: <https://surli.cc/wlibzb>

Ухвалений Верховною Радою України 2 травня 2023 року Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» у статтях 46–50 передбачає, що мінімальний посадовий оклад службовця органів місцевого самоврядування має бути не меншим за подвоєний прожитковий мінімум для працездатної особи, але не перевищувати восьми таких розмірів. Також пропонується встановити ліміт на щомісячні премії та надбавки — не більше 30% від окладу.

Таке встановлення чіткої межі преміювання є виправданим, адже наразі на практиці нерідко трапляються випадки, коли працівники фактично залежать від премій. У результаті формується ситуація, коли матеріальне становище працівника безпосередньо залежить від волі політичного керівництва. Це створює ризики надмірного впливу на службовців і фактично підпорядковує їхню діяльність політичним інтересам, а не інтересам громади. Таким чином, можна говорити про певну форму політичного тиску, що суперечить принципам прозорості та неупередженості в роботі органів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим особливо актуальним є завдання об'єктивізувати процес праці в ОМС — через впровадження справедливої, позбавленої політичного впливу та корупційних ризиків системи оцінювання й винагороди³².

На нашу думку, ключовими напрямками вдосконалення системи оплати праці є розвиток преміальних виплат та їх чітка адаптація до особливостей діяльності конкретного органу, його внутрішніх процесів та структури організації праці. Необхідними кроками в цьому напрямку є: розширення підстав для нарахування премій та збільшення змінної частини в структурі доходу службовця.

Ці зміни повинні супроводжуватися активним залученням керівників до оцінки професійної діяльності підлеглих, посиленням системи зворотного зв'язку в процесі оцінювання результатів праці, а також розробкою

³² Болдирев С. В., Чубарь С. С. Реформування служби в органах місцевого самоврядування як сутнісна складова механізму децентралізації в Україні. *Міжнародний науковий журнал Інтернаука*. Серія: Юридичні науки 4 (2022): С. 34-39.

конкретних цільових показників для преміювання. Крім того, важливим аспектом реформування є боротьба з можливими зловживаннями та чітке регулювання процедур прийняття рішень щодо стимулювання працівників. Без прозорих механізмів ухвалення рішень підвищення повноважень керівників може призвести до протекціонізму, конформізму, неформальної залежності підлеглих.

Таким чином, чинна система преміювання в органах місцевого самоврядування України характеризується низкою системних проблем, що знижують її ефективність як інструмента мотивації. По-перше, у законодавстві відсутні чітко визначені, вимірювані критерії оцінки «особистого внеску», через що премії часто ґрунтуються на суб'єктивній думці керівника. По-друге, мають місце надмірні дискреційні повноваження, що дозволяють ухвалювати рішення про розмір премії без граничних обмежень. По-третє, у більшості внутрішніх нормативних актів відсутні налагоджені процедури внутрішнього контролю, а також не передбачено чітких інструментів для оскарження рішень щодо нарахування премій.

Окрім того, часто застосовується практика систематичного призначення премій у сталому розмірі (наприклад, «не менше ніж 10%»), що фактично перетворює їх на постійну складову заробітної плати та нівелює їхню стимулюючу роль. Необмежена кількість підстав для премій — зокрема, в контексті святкових подій або виконання «особливо важливих завдань» без конкретизації — сприяє непрозорості. Нарешті, значну загрозу становить конфлікт інтересів, особливо у випадках, коли посадовці преміюють один одного, не повідомляючи про потенційно корупційні ризики. Усі ці чинники свідчать про нагальну потребу системного оновлення нормативної бази у сфері преміювання службовців ОМС.

2.3. Досвід країн Європейського Союзу та Сполучених Штатів Америки щодо преміювання в органах публічної влади

У 1980–1990-х роках окремі країни Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) зробили перші кроки до впровадження системи оплати праці державних службовців залежно від результатів їхньої діяльності (performance-related pay systems – PRPSs)³³. У загальному розумінні, оплата праці за результатами діяльності — це гнучка складова заробітної плати, розмір якої визначається періодично (наприклад, щорічно) залежно від досягнень у роботі. Вона може нараховуватись як окремим співробітникам, так і трудовим колективам, виходячи з рівня їхньої продуктивності.

Оскільки така система тісно пов'язана з оцінкою ефективності праці, вона розглядається як важлива складова більш широкої концепції управління результативністю (Performance Management), що є актуальною для всіх установ державного сектору, які прагнуть надавати послуги відповідно до очікувань громадян. Її впровадження стало наслідком економічної кризи 1970-х років, після якої багато держав почали застосовувати в держслужбі методи управління, характерні для приватного сектору. Основна мета таких змін полягала у підвищенні ефективності робочих процесів і продуктивності праці держслужбовців, що згодом стало фундаментом концепції Нового державного менеджменту (New Public Management).

У модернізованій системі державної служби виплата зарплати за досягнуті результати сприймалася як універсальне рішення для стимулювання професійного розвитку держслужбовців та забезпечення більш відповідального державного управління. Такий підхід до оцінювання та винагороди працівників держсектору став одним із ключових інструментів реформування системи оплати праці й закріплений у більшості законодавчих змін, ухвалених у сфері держслужби у 1980–1990-х роках³⁴.

Кожна держава-член Європейського Союзу має власну систему оплати праці державних службовців, яка відрізняється певними особливостями. При

³³ Hasnain Zahid, Pierskalla Henryk Nick. Performance-related pay in the public sector: a review of theory and evidence. *World Bank Policy Research Working Paper* 6043 (2012). URL: <https://surl.li/othaxz>

³⁴ Горецька Т. Система оплати праці державних службовців у європейських країнах. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України* 1 (2009): С. 43-51.

розробці цих систем враховується необхідність залучення кваліфікованих кадрів, їх утримання та мотивації. Основна мета – зробити державну службу привабливою для молоді та, водночас, стимулювати працівників передпенсійного віку до виходу на пенсію або переходу в приватний сектор.

Одним із механізмів цього процесу є зміна рівня заробітної плати залежно від кар'єрного етапу: початкові оклади є вищими, тоді як ближче до завершення кар'єри вони поступово знижуються.

Доплати залишаються важливою частиною заробітної плати держслужбовців і можуть нараховуватися за:

1. якість виконаної роботи та досягнуті результати;
2. рівень компетентності та складність виконуваних завдань;
3. знання іноземних мов;
4. професійний досвід та рівень освіти;
5. умови ринку праці;
6. роботу у нічний час або в небезпечних умовах;
7. утримання дітей та підтримку сім'ї тощо.

Отже, законодавства про публічну службу в більшості країн ЄС визначають структуру заробітної плати публічних службовців. Частка посадового окладу в загальній структурі заробітної плати службовців у країнах ЄС становить щонайменше 80-90%. Кожній категорії посад відповідає певна шкала окладів, що дозволяє коригувати оплату праці на основі результатів роботи та вислуги років. Преміювання здійснюється на підставі щорічного оцінювання ефективності роботи службовця, що також є основою для планування кар'єрного зростання.

Науковиця Горецька Т. стверджує, що досвід пошуку ефективних моделей організації державної служби, зокрема щодо оплати праці та мотивації держслужбовців, можна простежити на прикладі Австрії, Бельгії, Німеччини, Португалії та Іспанії, які протягом останніх десятиліть активно впроваджують відповідні реформи [8].

Так, австрійська державна служба традиційно функціонує за кар'єрним принципом, однак останніми роками спостерігається поступовий перехід до посадової системи, що впливає й на структуру заробітних плат. Фіксований рівень оплати встановлений лише для найвищих посадових осіб у державному апараті, таких як генеральні директори, керівники відомств, а також для суддівської верхівки, зокрема голів вищих судів.

Значні зміни у системі оплати праці відбулися в 1999 році, коли для держслужбовців, які працювали за контрактом, були введені нові схеми нарахування заробітної плати. Крім того, кожна федеральна земля розробила власні підходи до оплати праці, хоча між ними є кілька спільних характеристик:

- рівний підхід до оплати праці як кар'єрних державних службовців, так і працівників, зайнятих за контрактом;
- система посадових окладів передбачає вищу стартову зарплату, яка поступово знижується до завершення кар'єри;
- можливість отримання додаткових виплат, що не перевищують 2% річного доходу, за умови економії фонду оплати праці в третьому кварталі.

Наприклад, у Верхній Австрії діє система, що включає 25 категорій посад (від найнижчої – 1-ї до найвищої – 15-ї), які впливають на рівень заробітної плати. Різниця в оплаті між двома сусідніми рангами складає приблизно 1%, а загалом визначено до 100 різних посад у державному секторі. Така структура сприяє гнучкості та мобільності працівників, дозволяючи їм підвищувати зарплату в межах своєї категорії без необхідності змінювати посаду [8].

Загальне співвідношення між найнижчими та найвищими рівнями заробітної плати в державній службі Австрії варіюється в межах 5,3–6,1, залежно від займаної посади. Додаткові преміальні виплати зазвичай не перевищують 1% загального фонду оплати праці.

На відміну від Австрії, у Бельгії функціонує уніфікована система оплати праці державних службовців, яка діє на всіх рівнях державного управління та

базується на кар'єрному принципі. Державна служба в країні поділена на чотири основні рівні відповідно до рівня освіти працівника:

1. Рівень А – для осіб із вищою освітою (ступінь магістра);
2. Рівень В – для тих, хто має диплом бакалавра;
3. Рівень С – для працівників із повною середньою освітою;
4. Рівень D – для осіб без спеціальної освіти [8].

Система оплати праці державних службовців Бельгії передбачає значну кількість додаткових виплат до основного окладу. Надбавки нараховуються за різними критеріями, зокрема за утримання дітей, знання іноземних мов, управління проєктами, лідерські якості тощо.

Одна з ключових особливостей цієї системи – доплата за компетентність, яка виплачується щорічно у вересні. Для її отримання державний службовець повинен успішно пройти оцінювання, яке може включати тестування або сертифіковані тренінги. Максимальний розмір такої надбавки може досягати 4200 євро на рік.

Державна служба Німеччини характеризується класичним підходом, головним завданням якого є забезпечення гідного рівня життя держслужбовців. Заробітні плати державних службовців, суддів і військових регулюються відповідним законодавством, зокрема Законом «Про посадові оклади державних службовців».

Окрім основного посадового окладу, передбачено широкий перелік додаткових виплат, зокрема:

- надбавки на дітей;
- премії за результативність роботи;
- додаткові виплати, що залежать від ситуації на ринку праці.

З 1 листопада 2006 року було запроваджено новий колективний договір, згідно з яким усі держслужбовці федеральних земель перейшли на оновлену систему оплати праці. Заробітна плата в держсекторі коливається від 1300–1440 євро для початкових посад до 3380–4780 євро для найвищих. Проте після 15 років служби працівники, які обіймають посади в діапазоні рангів 9–15,

втрачають можливість подальшого підвищення окладу, що часто змушує їх або достроково виходити на пенсію, або переходити до приватного сектору.

Премії залежать від продуктивності та оцінюються за кількома критеріями [8]:

1. Якість роботи (ефективність, відповідність поставленим завданням, своєчасність виконання)
2. Рівень знань та професійна експертиза
3. Методи роботи (самостійність, ініціативність, навички комунікації).
4. Соціальні навички (відповідальність, командна робота, конфліктологія)
5. Лідерські якості (уміння організувати роботу, координувати, мотивувати)

Табл. 2. Характеристика системи оплати праці державних службовців у деяких європейських країнах (складено автором на основі [8])

Країна	Тип системи	Рівень співвідношення заробітної плати між найнижчими та найвищими посадами
Австрія	Кар'єрна, однак спостерігається перехід до посадової системи	Від 5,3 до 6,1 залежно від рангу держслужбовця
Бельгія	Кар'єрна модель	Діапазон заробітної плати: від 72 773,36 € до 164 664,51 € на рік
Німеччина	Традиційна (класична)	Мінімальна зарплата – 1300–1440 € на місяць, максимальна – 3380–4780 € на місяць
Іспанія	Кар'єрна модель	Складається з базового окладу (з урахуванням стажу), а також різних надбавок (за складність роботи, категорію, продуктивність тощо), а також бонусів у вигляді премій

Державна служба Іспанії ґрунтується на кар'єрному принципі та функціонує на трьох рівнях управління: національному, автономному і місцевому. Оплата праці складається з двох основних компонентів: посадовий оклад (враховує

стаж, а також додаткові виплати, що нараховуються в червні та грудні) та надбавки (залежно від категорії, специфіки виконуваних завдань, продуктивності тощо).

Чим вищий рівень посади, тим менше значення мають особисті характеристики працівника та більший вплив має саме займаний ним пост. Наприклад, для заступників генеральних директорів понад 68% зарплати формується з надбавок, тоді як для працівників у найнижчих категоріях (група E) цей показник складає лише 38,2%. На початкових позиціях оплата праці більше залежить від особистих даних держслужбовця (наприклад, рівня освіти), тоді як для керівників ключову роль відіграє важливість їхньої посади у структурі державного управління.

Мотиваційну систему оплати праці службовців Італії досліджували Spano A. і Monfardini P. [60]. Так, в Італії впровадження системи оплати праці за результатами (PRPS) виявилось проблематичним з ряду причин³⁵. По-перше, винагороди ставали закріпленими та фіксованими в системі оплати праці, замість того щоб бути пов'язаними з результативністю, і, відповідно, втрачали стимулюючий ефект. По-друге, винагороди часто розподілялися рівномірно, без урахування індивідуальних досягнень. Di Mascio і Natalini³⁶ встановили, що оплата праці за результатами використовувалася неефективно в майже 55% із 169 опитаних органів місцевого самоврядування Італії, і її застосування викликало занепокоєння серед керівників.

Італійські органи місцевого самоврядування (приблизно 8100 на території країни) становлять досить різноманітне емпіричне поле: від дуже малих міст (60% мають менше 3 000 жителів, а деякі — менше 200) до великих міст, таких як Рим і Мілан (близько 2,5 та 1,2 млн мешканців відповідно). Одне з досліджень в Італії показало, що у 2005 році 140 із 155 топменеджерів міністерств отримали максимальну грошову винагороду (понад 90%), як і

³⁵ Cristofoli, D., Turrini, A., & Valotti, G. (2008). L'implementazione delle riforme amministrative nei Comuni italiani: Il caso del pay-system dei dirigenti. *Azienda Pubblica*, 4, 501–513.

³⁶ Di Mascio, F., & Natalini, A. (2013). Context and mechanisms in administrative reform processes: Performance management within Italian local government. *International Public Management Journal*, 16, 141–166. URL: <https://surl.li/nzwngw>

понад 50% з 2094 керівників нижчого рівня³⁷. Такий результат мав би свідчити про надзвичайно ефективний державний сектор, хоча насправді ситуація була іншою – розподіл винагород не був пов’язаний із реальною результативністю.

Так, у 2009 році нове законодавство Італії посилює впровадження систем управління ефективністю, зобов’язавши державні установи змінити свої PRPS – performance-related pay systems. Розробка систем оплати праці державних службовців залежно від результатів їхньої діяльності залишилась у компетенції конкретних установ, тобто законодавство встановило лише загальні принципи (наприклад, вимогу оцінювати як індивідуальну, так і організаційну результативність). Однак, італійське законодавство не визначає конкретної методології оцінювання (тобто не задає коефіцієнти, за якими потрібно оцінювати досягнення цілей).

Тож, система оплати праці за результатами в органах місцевого самоврядування Італії різниться залежно від способів вимірювання результативності та вагових коефіцієнтів. Законодавство зобов’язує проводити диференціацію в оцінюванні працівників, щоб уникнути несправедливого розподілу винагород порівну, що раніше мало демотивуючий ефект. Зрештою, передбачена можливість використання нематеріальних винагород (наприклад, участь у програмах підвищення кваліфікації для високо результативних держслужбовців).

Національний колективний трудовий договір для працівників органів місцевого самоврядування Італії³⁸ передбачає створення спеціального фонду для стимулювання результативності; ці кошти мають на меті «стимулювання реального й суттєвого зростання ефективності» та можуть використовуватися для «виплат компенсацій за підвищення продуктивності та поліпшення якості послуг через меритократичні підходи». Це означає, що у випадках, коли цілі

³⁷ Dipartimento Funzione Pubblica. (2005). I sistemi di valutazione della dirigenza nelle pubbliche amministrazioni dello Stato. Rome

³⁸ ARAN. (1999). National collective work contract 01/04/1999. Art. Q11 4.9. Rome: ARAN. URL: <https://surli.cc/wazobr>

не є складними і лише відображають уже наявні функції, премії виплачуватись не повинні.

Узагальнюючи, можна стверджувати, що впровадження системи оплати праці за результатами (PRPS) в органах місцевого самоврядування Італії наштовхнулося на численні труднощі як інституційного, так і культурного характеру. Серед основних проблем – відсутність реального зв'язку між результативністю та винагородами, практика рівномірного розподілу премій без урахування індивідуального внеску, а також формалізований підхід до оцінювання, що нівелює стимулюючу функцію системи³⁹.

Попри законодавчі зміни та спроби запровадити механізми диференціації, фактична реалізація PRPS часто не досягає поставлених цілей і не сприяє реальному підвищенню ефективності. Водночас, нормативна база Італії створює певні передумови для вдосконалення системи: законодавство визначає загальні принципи оцінювання та допускає як матеріальні, так і нематеріальні винагороди, а колективні договори передбачають спеціальні фонди для стимулювання результативності.

Публічну адміністрацію Мальти досліджував Polidano Charles [58]. У Мальті система оплати праці в органах місцевого самоврядування є формалізованою та регламентованою на рівні підзаконних актів. Зокрема, відповідно до пункту 4 (2) чинного регулювання, рівень заробітної плати виконавчого секретаря прирівнюється до 5–7 рівнів шкали оплати праці державних службовців. Крім того, за рішенням місцевої ради, виконавчий секретар може щорічно отримувати премію за результатами роботи, розмір якої не перевищує 10% від річної заробітної плати. Критерії для призначення такої премії визначені у положенні 6 (2)⁴⁰.

Посада заступника виконавчого секретаря також має чітко визначену систему оплати праці, що закріплена в регламенті 7. Загалом умови

³⁹ Spano Alessandro, Patrizio Monfardini. Performance-related payments in local governments: Do they improve performance or only increase salary? *International Journal of Public Administration* 41.4 (2018): 321-334. URL: <https://surl.li/jefqto>

⁴⁰ Moreno, Ángel Manuel, ed. Local government in the member states of the European Union: a comparative legal perspective. INAP, 2012. URL: <https://surl.li/eulgkz>

працевлаштування, перспективи кар'єрного зростання та інші питання, пов'язані з оплатою праці в місцевому самоврядуванні, регулюються положеннями з 8 по 34 відповідного нормативного акту. Особливу увагу в системі місцевого врядування Мальти приділено професійному розвитку працівників. Так, згідно з регламентом 35 S.L. 363.20 та статтею 80(е) Закону про місцеве самоврядування, директор департаменту місцевого самоврядування зобов'язаний забезпечувати підготовку як для обраних представників, так і для працівників місцевих рад⁴¹.

У структурі місцевого самоврядування на Мальті кожна місцева рада формується шляхом прямих виборів. Вибори проводяться кожні чотири роки за пропорційною системою із застосуванням єдиного передаваного голосу. Кількість членів ради залежить від чисельності населення громади: від п'яти радників для громад із населенням менше 5 тисяч осіб до тринадцяти — для громад із населенням понад 20 тисяч (ст. 4 (1) Закону). Так, система оплати праці в органах місцевого самоврядування Мальти базується на уніфікованій шкалі посадових окладів, передбачає обмежене заохочення за результатами діяльності та забезпечує нормативно закріплені умови кар'єрного зростання.

Оплату праці службовців публічної служби Франції досліджували Florence Audier, Maya Bacache, Pierre Courtioux та Jérôme Gautié [50]. Тож, системі публічної служби Франції базовим критерієм для встановлення розміру заробітної плати є рівень освітньої підготовки службовця⁴². Вся структура тарифної сітки побудована на відповідності кваліфікації документам про освіту — дипломам і сертифікатам, що надаються під час прийому на державну службу. Такий підхід дозволяє чітко співвідносити освітній рівень із відповідним розрядом та посадовим окладом.

Сама структура заробітної плати французьких публічних службовців включає базовий посадовий оклад, а також низку додаткових виплат. До них належать: надбавка на дітей, що становить близько 5 % від окладу; житлова

⁴¹ Polidano Charles. Public Administration in Malta: An Overview. P. 1-34. 2021. URL: <https://surl.lu/zvmgsh>

⁴² Audier Florence, et al. The effects of pay reforms and procurement strategies on wage and employment inequalities in France's public sector. (2012): P. 45-95.

дотація, розмір якої варіюється залежно від соціально-економічних характеристик регіону (3 %, 1 % або 0 %); а також система преміювання. Остання охоплює заохочувальні виплати за перевиконання обов'язків, специфічні умови праці, володіння іноземними мовами, зміну місця проживання у зв'язку з переведенням, а також компенсацію певних витрат, зокрема на службовий одяг або транспорт.

Науковець Шовгеля О. досліджував мотиваційну систему службовців Сполучених Штатів Америки. Так, вона вирізняється чіткою спрямованістю на формування цілеспрямованих стимулів до професійної діяльності державних службовців. Одним із пріоритетів державної кадрової політики є постійне вдосконалення механізмів стимулювання, що, передусім, передбачає підвищення ефективності матеріального заохочення. Серед ключових підходів — розширення видів стимулів для найповнішого задоволення індивідуальних потреб працівників, а також надання переваги освітньому та кваліфікаційному рівню як базовим чинникам формування заробітної плати⁴³.

У Сполучених Штатах Америки мінімальні оклади працівників першого тарифного розряду органів місцевого самоврядування зазвичай визначаються у співвідношенні до середньої заробітної плати у приватному секторі. Це забезпечує конкурентоспроможність державної служби та дозволяє залучати кваліфікованих фахівців. Особливу увагу у цій системі приділено особистим професійним характеристикам працівника, включаючи кількість опанованих спеціальностей, рівень кваліфікації, обсяг і якість виконуваної роботи. Заробітна плата формується за принципом поєднання фіксованого окладу з гнучкою системою доплат, яка залежить від індивідуальних досягнень. Доплати надаються виключно за ті професії чи навички, які мають практичну цінність для конкретної установи, що дозволяє оптимізувати кадрову структуру з урахуванням потреб організації. Премії, у свою чергу, корелюють із посадовими категоріями та становлять від 10 % до 50 % від окладу [47].

⁴³ Шовгеля О. М. Зарубіжний досвід мотивування професійної діяльності посадових осіб місцевого самоврядування. *Публічне управління: теорія та практика* 4 (2013): С. 112-117.

Таким чином, міжнародний досвід демонструє багатогранні підходи до організації системи оплати праці в публічному секторі, де вагоме місце належить винагороді за результативність. У більшості країн ОЕСР та Європейського Союзу система PRPS (performance-related pay system) ґрунтується на чітких критеріях оцінювання, прозорості процедур, гнучкості преміювання та диференціації винагород залежно від професійних досягнень працівника. Практика показує, що ефективно працюючі моделі мотивації державних службовців мають поєднувати фіксований оклад, систему доплат та обов'язкове щорічне оцінювання ефективності.

Зокрема, в Австрії впроваджено гнучку систему посадових категорій, що дозволяє підвищувати зарплату в межах однієї посади без переходу, у Бельгії нараховують щорічні доплати за компетентність (до 4200 євро), що прив'язані до проходження оцінювання або сертифікованих тренінгів, в Іспанії – подвійна структура зарплати (оклад + надбавки), де вищі посади отримують надбавки залежно від ваги посади, а нижчі — від особистих характеристик.

Загалом відсоткове співвідношення премії по відношенню до посадового окладу закордоном і в Україні суттєво різняться – якщо в Україні премії становлять майже 100% посадового окладу, то, наприклад, в Мальті – до 10% річної зарплати, у Франції – до 20%, в США – 10-50%.

РОЗДІЛ 3. КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ В СИСТЕМІ ПРЕМІЮВАННЯ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ШЛЯХИ ЇХ МІНІМІЗАЦІЇ

3.1. Ідентифікація та аналіз корупційних ризиків у системі преміювання

У системі органів місцевого самоврядування преміювання виконує важливу мотиваційну функцію, стимулюючи працівників до досягнення якісних результатів у професійній діяльності. Однак недосконалість нормативно-правового регулювання та відсутність уніфікованих механізмів розподілу премій можуть перетворити цей інструмент на джерело корупційних ризиків. Саме тому аналіз корупціогенних чинників у сфері преміювання є вкрай важливим для забезпечення доброчесності, прозорості та ефективності діяльності органів місцевого самоврядування.

Упродовж тривалого періоду спостерігалася диспропорція між посадовими окладами службовців органів місцевого самоврядування та актуальними умовами ринку праці. При цьому преміальні виплати фактично виконували функцію часткової компенсації низької базової заробітної плати.

Так, відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2024 рік», з 1 січня 2024 року мінімальна заробітна плата встановлена на рівні 7100 грн, а з 1 квітня – 8000 грн⁴⁴. Водночас, станом на січень 2024 року середній розмір обов’язкових виплат для головного спеціаліста ОМС складав 6 785 грн, з яких: 5 500 грн — посадовий оклад, 400 грн — виплата за ранг, 885 грн — надбавка за вислугу років⁴⁵. Таким чином, навіть із урахуванням усіх обов’язкових виплат фактичний рівень заробітної плати працівників ОМС виявляється нижчим за встановлений державою мінімум.

⁴⁴ Закон України «Про Державний бюджет України на 2024 рік». Відомості Верховної Ради (ВВР), 2023, №№ 97-100, ст. 393. Редакція від 21.09.2024, підстава - 3978-IX.

⁴⁵ Оплата праці в органах місцевого самоврядування: роз’яснення щодо її розміру та нарахувань. Дрогобицька міська рада – офіційний веб-сайт. 24.04.2024. URL: <https://surl.li/gmijzn>

Зважаючи на те, що службовці органів місцевого самоврядування виконують відповідальні функції, які можуть тягнути за собою не лише адміністративну, а й кримінальну відповідальність, їхня заробітна плата не може дорівнювати мінімальному рівню. Мінімальна заробітна плата є визначеним державою найнижчим рівнем оплати за місячну або погодинну працю, який роботодавці зобов'язані виплачувати своїм працівникам. Однак, посадові та службові особи місцевого самоврядування повинні отримувати винагороду, яка відповідає важливості та складності їхньої роботи.

Однією з потенційних загроз прозорості преміювання у сфері місцевого самоврядування є правова неврегульованість або неповнота регламентації процедур, пов'язаних із призначенням премій виборним посадовим особам. Недостатня чіткість у законодавстві та локальних нормативних актах створює умови, за яких можуть виникати ситуації конфлікту інтересів, коли посадові особи приймають рішення про власне матеріальне заохочення. Відповідно до частини першої статті 1 Закону України «Про запобігання корупції» реальний конфлікт інтересів тлумачиться як суперечність між приватними інтересами особи та її службовими обов'язками, що може впливати на об'єктивність або неупередженість прийняття нею рішень⁴⁶.

У випадках, коли посадова особа дізнається або повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів, вона зобов'язана не пізніше наступного робочого дня повідомити про це свого безпосереднього керівника. Якщо ж така особа обіймає посаду, яка не передбачає наявності в неї безпосереднього керівника, або є членом колегіального органу, вона має повідомити про конфлікт інтересів Національне агентство з питань запобігання корупції або інший уповноважений суб'єкт (пункт 2 частини першої статті 28 Закону України «Про запобігання корупції»).

⁴⁶ Закон України «Про запобігання корупції». Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 49, ст. 2056. Редакція від 04.04.2025, підстава - 4158-IX.

Особливої уваги потребують правила врегулювання конфлікту інтересів у діяльності таких посадових осіб, як голови та заступники обласних і районних рад, міські, сільські, селищні голови, секретарі рад, а також депутати місцевих рад. Частина перша статті 35-1 згаданого Закону встановлює, що порядок врегулювання конфліктів інтересів визначається нормативно-правовими актами, які регламентують статус відповідних осіб та функціонування органів, в яких вони працюють. У свою чергу, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає обов'язок зазначених осіб публічно заявляти про конфлікт інтересів під час участі в засіданнях ради або іншого колегіального органу. В такому разі вони зобов'язані повідомити про це відповідний орган і утриматися від участі у розгляді, підготовці й ухваленні рішень (ч. 1 ст. 59-1).

Незважаючи на закріплені законодавством процедури, на практиці часто трапляються випадки, коли посадовці органів місцевого самоврядування не дотримуються вимог щодо прозорості та не декларують наявний конфлікт інтересів, особливо при прийнятті рішень щодо власного преміювання. Працівники НАЗК зазначають, що більшість адміністративних протоколів, складених до початку воєнного стану, стосувалися саме самопризначення премій і надбавок виборними посадовими особами⁴⁷.

Конфлікт інтересів у таких випадках виникає через наявність дискреційних повноважень у посадовця — тобто можливість самостійно визначати розмір стимулюючих виплат, вирішувати питання доцільності їх призначення або відмови від них. У ситуації, коли ж нормативно-правовими актами передбачена процедура погодження таких виплат з іншим органом або посадовою особою вищого рівня, прийняття рішення щодо преміювання самого себе вже не розглядається як порушення антикорупційного законодавства⁴⁸.

⁴⁷ Роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції щодо наявності/відсутності конфлікту інтересів під час реалізації повноважень з окремих питань оплати праці від 13 червня 2022 року №11. URL: <https://surl.li/pdrrmb>

⁴⁸ Губанов О. О. Шляхи запобігання конфлікту інтересів під час виплати премій виборним посадовим особам місцевого самоврядування. *Вчені Записки* (2023): С. 114.

В таких умовах можливі два способи прийняття рішень про стимулюючі виплати: по-перше, за ініціативою інших посадових осіб або структурних підрозділів з подальшим погодженням із суб'єктом призначення; по-друге, шляхом подання керівником органу самостійного звернення щодо погодження виплати іншому суб'єкту — зокрема, керівникові вищого рівня або відповідному органу, уповноваженому приймати рішення щодо персонального преміювання.

Аналіз судової практики свідчить про наявні суттєві корупційні ризики у процесі преміювання посадових осіб органів місцевого самоврядування, зокрема – у ситуаціях, коли особа бере участь у прийнятті рішень, що прямо впливають на її матеріальне становище. У справі № 591/649/18 (провадження № 3/591/334/18)⁴⁹, розглянутій Зарічним районним судом м. Суми, було встановлено, що посадова особа органу місцевого самоврядування — секретар Сумської міської ради — під час здійснення службових повноважень не повідомила колегіальний орган про наявність у неї реального конфлікту інтересів. Крім того, секретар здійснив дії та брав участь у прийнятті рішення в умовах такого конфлікту, що розцінюється як вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, передбачених частинами першою та другою статті 172-7 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Суть справи полягає в тому, що секретар Сумської міської ради брав участь у прийнятті рішення на сесії міської ради 22 лютого 2017 року щодо внесення змін до попередніх рішень, які визначали граничний розмір премії посадовим особам, у тому числі й самому секретарю ради (підвищення граничного розміру премії із 150% до 300%).

Аргументи на користь ухвалення такого рішення стосувались необхідності підвищення граничного розміру премії керівному складу міської ради, зважаючи на те, що розмір посадових окладів встановлений Постановою КМУ №268, довгий час не переглядався і фактично розмір окладів посадових осіб

⁴⁹ Постанова від 16.03.2018 по справі № 591/649/18 Зарічний районний суд м. Суми. URL: <https://surl.li/exqeuu>

органу місцевого самоврядування дорівнювався розміру окладів прибиральниць. За таких обставин, щоб відійти від «зрівнялівки» та диференціювати розмір оплати праці було прийнято рішення про збільшення граничного розміру премій керівному складу ради. Після внесення змін до Постанови КМУ № 268 в квітні чи травні 2017 року, якою було підвищено розмір окладів, Сумською міською радою було прийнято рішення, яким граничний розмір премій було знову зменшено до 150%.

Додатково, судова практика також вказує на хибну інтерпретацію механізмів преміювання як інструменту компенсації або зрівнювання заробітної плати, що є прямим відхиленням від вимог чинного законодавства. Так, відповідно до статей 1, 2 та 3-1 Закону України «Про оплату праці», премія не є ані основною, ані додатковою заробітною платою, а також не належить до доплат, що використовуються для доведення зарплати до мінімального рівня. Вона має заохочувальний характер і здійснюється за спеціальними положеннями.

У справі № 591/649/18 суд дійшов висновку, що спроба посадової особи (секретаря міської ради) ініціювати зміну граничного розміру премії з посиланням на потребу «диференціювати оплату праці» чи «забезпечити відповідність мінімальній заробітній платі» суперечить правовій природі преміювання. Таке прагнення отримати матеріальну вигоду поза затвердженими критеріями оцінки праці було кваліфіковано як наявність приватного майнового інтересу, що згідно з ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» є конфліктом інтересів.

Варто зазначити, що у листі Міністерства соціальної політики України від 12 січня 2017 року № 493/0/2-17/28, долученому до матеріалів справи (попри те, що даний документ адресований державним адміністраціям і прямо не охоплює органи місцевого самоврядування) містяться загальні підходи до оплати праці, які мають важливе методологічне значення. Зокрема, Міністерство наголошує на обов'язковості здійснення роботодавцем доплати до законодавчо встановленого рівня мінімальної заробітної плати в тих

випадках, коли працівник виконав місячну норму праці, а його заробітна плата є нижчою за відповідний мінімум. Крім того, у листі акцентується увага на недопущенні формального підходу до встановлення розміру заробітної плати («зрівнялівки») та підкреслюється необхідність її диференціації з урахуванням складності та специфіки виконуваної роботи, рівня відповідальності, кваліфікації працівника та досягнутих результатів.

На цьому тлі аналіз ситуації, що склалася у Сумській міській раді, свідчить про використання преміальних виплат не як інструменту стимулювання, а як засобу забезпечення мінімального рівня оплати праці, а також для формування диференціації в межах посадових окладів між керівниками та іншими працівниками. Такий підхід до преміювання, реалізований шляхом прийняття рішення №1823-МР від 22.02.2017 року, істотно відрізняється за своїм змістом і цільовим спрямуванням від моделі, викладеної у прикладі, наведеному в рішенні Національного агентства з питань запобігання корупції № 839.

Більш того, суд встановив, що Положення про преміювання, на яке посилався посадовець у своїх поясненнях, фактично втратило чинність, а орган місцевого самоврядування не затверджував нового документа на відповідний період. Таким чином, рішення про преміювання приймалися на підставі актів індивідуальної дії (розпоряджень міського голови), що додатково свідчить про високий рівень дискреційності та відсутність чітких регламентів, необхідних для уникнення корупційних ризиків.

Таким чином, аналіз матеріалів справи № 591/649/18 свідчить про наявність системної проблеми у сфері регулювання преміювання посадових осіб органів місцевого самоврядування, зокрема у частині забезпечення прозорості, правомірності та запобігання конфлікту інтересів. Дана справа ілюструє необхідність удосконалення механізмів внутрішнього контролю, зокрема чіткого нормативного врегулювання порядку преміювання через затвердження відповідних положень саме представницьким органом, а не розпорядчими актами окремих посадових осіб.

Водночас, іншого – протилежного – висновку дійшов суд у справі №607/6094/23, розглянутого Тернопільським міськрайонним судом Тернопільської області⁵⁰. Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) позивалося до Тернопільського міського голови за те, що він без належного інформування НАЗК про наявність конфлікту інтересів, систематично видавав розпорядження щодо преміювання самого себе та надання собі матеріальної допомоги в максимально допустимих розмірах (частини 1 та 2 статті 172-7 КУпАП).

Суд дійшов висновку, що підписуючи рішення про преміювання, міський голова лише формально виконав функцію підписання документів, що стосувалися розпорядження бюджетними коштами, розподіл і призначення яких вже були визначені раніше відповідними рішеннями Тернопільської міської ради, рішенням про затвердження бюджету територіальної громади, а також рішенням комісії, уповноваженої встановлювати розмір преміювання міського голови на відповідний період.

Розмір відповідних виплат не визначався безпосередньо міським головою, що свідчить про відсутність у нього дискреційних повноважень щодо їх встановлення. Відповідно, у нього не виникав приватний інтерес під час підписання зазначених у Протоколі розпорядчих актів, що виключає наявність суперечності між його особистою заінтересованістю та повноваженнями як представника органу місцевого самоврядування, а також вплив цієї суперечності на об'єктивність або неупередженість прийнятого рішення.

Зазначені розпорядження охоплювали не лише виплати міському голові, а й іншим працівникам апарату Тернопільської міської ради. Крім того, встановлено, що розміри наданої премії та матеріальної допомоги міському голові не перевищували максимально дозволених меж: матеріальна допомога була співмірною із аналогічними виплатами працівникам ради, а розмір премії — навіть нижчим, ніж у заступників міського голови та окремих керівників

⁵⁰ Постанова від 18.04.2023 по справі 607/6094/23 Тернопільського міськрайонного суду Тернопільської області. URL: <https://surl1.cc/ogwr7b>

структурних підрозділів. Отже, суд ухвалив рішення про закриття провадження у зв'язку з відсутністю в діях ознак адміністративного правопорушення.

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», ухвалений Верховною Радою 2 травня 2023 року, покликаний забезпечити оновлення чинного законодавства у сфері публічної служби на місцевому рівні. У процесі нормативного регулювання питань, пов'язаних із оплатою праці в органах місцевого самоврядування, законодавець визначив граничні межі посадових окладів як для виборних посадових осіб, так і для службовців, при цьому застосувавши міжпосадове співвідношення як основний критерій побудови системи окладів. Однак, щодо надбавок, премій і доплат, закон не передбачає чітко визначених фінансових обмежень. Наприклад, із двох можливих видів преміювання — за результатами щорічної оцінки службової діяльності та премія, що нараховується щомісячно або щоквартально відповідно до особистих досягнень — лише перша категорія підпадає під обмеження, що забороняє перевищення розміру посадового окладу. Водночас, другий вид премії не має встановленої верхньої межі, що створює передумови для дискреційності при ухваленні відповідних рішень⁵¹.

Певною мірою стримуючим чинником є положення частини шостої статті 46 та частини десятої статті 86 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», відповідно до яких рішення про нарахування премій, доплат за додаткове навантаження та інших видів грошового заохочення підлягають обов'язковому оприлюдненню на офіційних ресурсах відповідної ради протягом десяти календарних днів із моменту їх ухвалення. Подібне законодавче регулювання безперечно сприяє підвищенню прозорості в роботі органів місцевого самоврядування, однак не є самодостатнім інструментом для ефективного запобігання можливим зловживанням. Зважаючи на обмежену дієвість громадського контролю як механізму

⁵¹ Огієвич С., Лялюк О. Деякі проблеми правового регулювання нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». *Collection of scientific papers «SCIENTIA»* March 29, 2024; Singapore, Singapore (2024): С. 13-15.

зовнішнього нагляду, доцільним видається доповнення чинного нормативного поля положеннями, що передбачали б чітко визначені граничні розміри премій, надбавок та інших видів додаткового матеріального заохочення для службовців і виборних посадовців.

Таким чином, аналіз корупційних ризиків, що виникають у процесі преміювання службовців органів місцевого самоврядування свідчить про одну з ключових загроз – наявність або можливість виникнення реального конфлікту інтересів, коли посадові особи приймають участь у розгляді чи прийнятті рішень щодо умов або розмірів власного преміювання. У таких випадках високою є ймовірність зловживання владою чи службовим становищем з метою отримання матеріальної вигоди. Окрему загрозу становить відсутність дієвих внутрішніх регламентів, що визначають прозорі, об'єктивні та справедливі підстави для надання премій.

Крім цього, до ключових корупційних ризиків у системі преміювання службовців органів місцевого самоврядування можна віднести: нерегульованість механізмів оцінки результативності праці та непрозорість критеріїв преміювання; необмеженість розміру премій за щомісячною або щоквартальною схемою без нормативної верхньої межі; недостатній зовнішній і внутрішній фінансовий контроль за використанням преміального фонду.

Судова практика засвідчила, що використання премій як механізму компенсації низьких окладів або для забезпечення «зрівнялівки» у заробітній платі суперечить чинному законодавству та створює умови для порушення принципів доброчесності, ефективності та справедливості. Застосування розпорядчих актів замість колегіальних рішень підвищує ризик надання необґрунтованих чи дискреційних виплат, що може призводити до нецільового використання бюджетних коштів. Вказані фактори зумовлюють необхідність нормативного врегулювання процесу преміювання, посилення контролю та недопущення участі заінтересованих осіб у прийнятті рішень, які можуть прямо впливати на їх матеріальне становище.

Ідентифікація зазначених ризиків є підґрунтям для подальшого формування системи превентивних заходів, що мають бути спрямовані на обмеження дискреційності, прозоре регламентування преміювання та забезпечення ефективного контролю з боку представницьких і наглядових органів.

3.2. Рекомендації щодо запобігання корупції та вдосконалення системи преміювання в органах місцевого самоврядування

Враховуючи окреслені проблеми функціонування системи преміювання в органах місцевого самоврядування України, виявлені на основі аналізу чинної нормативно-правової бази, судової практики та емпіричних прикладів, а також з урахуванням кращих практик країн Європейського Союзу та США, доцільно виокремити рекомендації для вдосконалення системи преміювання.

По-перше, в антикорупційних рекомендаціях Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК)⁵² значна увага приділяється випадкам, у яких посадові особи органів місцевого самоврядування, зокрема міські голови, можуть потрапити у конфлікт інтересів під час визначення умов власного преміювання. Типовим прикладом такого порушення є самостійне прийняття рішень щодо розміру власної премії, що суперечить принципам неупередженості та об'єктивності.

Як передбачено пунктом 6 постанови Кабінету Міністрів України № 268, саме відповідна рада уповноважена ухвалювати рішення про преміювання міського голови. Втім, на практиці іноді трапляється, що депутати міських рад або встановлюють лише максимально допустимий рівень премії (наприклад, до 200% посадового окладу), або ж узагалі залишають це питання нерегульованим, не фіксуючи конкретних сум. У таких випадках, за відсутності чітко визначених меж преміювання, міський голова отримує можливість одноосібно вирішувати питання власного заохочення. Це створює

⁵² Запобігання конфлікту інтересів при преміюванні міських голів: рекомендації та законодавчі вимоги. НАЗК – офіційний веб-сайт. URL: <https://surl.li/fcpfti>

очевидний конфлікт інтересів, оскільки посадовець оцінює власну ефективність та визначає розмір грошової винагороди.

Крім цього, Національне агентство з питань запобігання корупції звертає увагу на системний ризик, пов'язаний із можливістю зловживань з боку керівного складу органів місцевого самоврядування у процесі преміювання як себе, так і підлеглих. Зокрема, йдеться про ризик прийняття рішень в умовах конфлікту інтересів без належного контролю, обґрунтування чи зв'язку між нарахованими виплатами і фактичними результатами діяльності⁵³.

З метою запобігання подібним ризикам, як рекомендує НАЗК, доцільно, аби рада приймала рішення, в якому чітко зафіксовано конкретний розмір щомісячної премії для міського голови. Крім того, у разі розгляду питання, яке стосується встановлення чи зміни умов його оплати праці, сам міський голова повинен утриматися від участі в голосуванні, дотримуючись вимог чинного антикорупційного законодавства щодо запобігання конфлікту інтересів.

Враховуючи існуючу проблему нечіткості у визначенні критеріїв оцінки ефективності службовців місцевого самоврядування, що міститься у статті 49 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», виникає об'єктивна необхідність у вдосконаленні механізму преміювання. Наразі формулювання «особистий внесок у результат роботи» є занадто абстрактним і залишає значний простір для суб'єктивних рішень керівників, що може призводити до зловживань та непрозорого розподілу стимулюючих виплат.

До того ж, одним із ключових недоліків традиційної моделі системи винагород у публічному секторі є її орієнтація переважно на гарантований посадовий оклад, що виплачується працівникам незалежно від рівня досягнутих результатів. Такий підхід істотно знижує мотивацію до підвищення ефективності праці та, відповідно, негативно впливає на загальну результативність діяльності органів місцевого самоврядування. В умовах відсутності прямого зв'язку між якістю виконаних завдань та системою

⁵³ Можливість керівництва ОМС, керівників структурних підрозділів та керівників підвідомчих установ ОМС діяти в умовах конфлікту інтересів та встановлювати собі та наблизеним співробітникам високі премії без належного обґрунтування. Портал доброчесності. URL: <https://surl.luh.gov.ua/ldnamf>

заохочень, зникає індивідуальна відповідальність за трудовий внесок. Додатковим чинником, що посилює цю проблему, є формалізований характер процедур оцінювання службової діяльності, які часто виконуються виключно для дотримання адміністративних вимог, без справжнього наміру вплинути на поведінку працівників або скоригувати їхню діяльність у напрямі досягнення стратегічних цілей територіальної громади.

У зв'язку з цим рекомендується розробити уніфіковану систему критеріїв оцінювання результатів праці службовців. Ці критерії мають бути чіткими, вимірюваними та адаптованими до функціонального навантаження працівників. До прикладу, доцільно враховувати кількість і якість виконаних завдань⁵⁴, рівень участі у проєктній діяльності, ефективність впроваджених програм, своєчасність виконання поставлених цілей, відгуки громадськості, а також рівень особистої відповідальності та проявленої ініціативності.

Ключовими критеріями для об'єктивного та всебічного оцінювання результативності службової діяльності в органах місцевого самоврядування можуть виступати такі⁵⁵:

- 1) кількість виконаних завдань відповідно до індивідуального плану роботи або затверджених функціональних обов'язків;
- 2) якість виконання завдань — відповідність результатів встановленим стандартам;
- 3) дотримання строків та своєчасність виконання доручень, участь у звітній дисципліні, відсутність прострочених завдань;
- 4) ініціативність й наявність власних ініціатив, проєктів, пропозицій, що були реалізовані або офіційно підтримані;
- 5) долучення до підготовки та реалізації проєктів місцевого розвитку, залучення зовнішнього фінансування тощо;

⁵⁴ Шатун В. Т. Оцінювання та атестація державних службовців у руслі європейського і світового тренду. *Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу Києво-Могилянська академія]*. Сер.: Державне управління 235, Вип. 223 (2014): С. 117-127.

⁵⁵ Артеменко Н. Ф. Атестація та оцінка державних службовців як важливий чинник управління їх професійним удосконаленням. *Університетські наукові записки 2* (2008): С. 315-321.

- б) ефективність комунікації з громадськістю, оперативність реагування на звернення громадян;
- 7) участь у підвищенні кваліфікації (проходження тренінгів, курсів, наукових або професійних заходів протягом року).

На законодавчому рівні необхідно розглянути можливість затвердження типового Положення про преміювання службовців органів місцевого самоврядування, яке б застосовувалося на місцевому рівні, але з дотриманням єдиних загальнонаціональних принципів. У межах цього документа має бути передбачено алгоритм оцінювання, перелік допустимих видів премій та граничні розміри виплат залежно від категорії посади.

Позитивним прикладом у цій сфері є Типове положення про преміювання державних службовців органів державної влади, затверджене Наказом Міністерства соціальної політики України від 13 червня 2016 року № 646⁵⁶. У цьому контексті запровадження аналогічного типового документа для органів місцевого самоврядування дозволило б усунути практику довільного підходу до визначення премій, знизити ризики зловживань та сприяти підвищенню довіри до системи матеріального стимулювання на місцях.

Аналіз впровадження системи преміювання у органах місцевого самоврядування (підрозділ 2.1) на прикладі Дніпропетровської обласної ради вказує на потребу чіткого визначенні термінів, що застосовуються у Положеннях про преміювання. Мова йде про «особливо важливу роботу», «високі досягнення у праці», «значний особистий внесок» або «сумлінне виконання обов'язків», які залишають простір для різного тлумачення. Їх нормативне уточнення сприятиме прозорості управлінських рішень, зменшенню суб'єктивізму та підвищенню довіри до системи стимулювання.

Крім цього, задля забезпечення підзвітності та контролю за нарахуванням премій варто також розглянути запровадження механізму внутрішнього

⁵⁶ Наказ Міністерства соціальної політики України «Про затвердження Типового положення про преміювання державних службовців органів державної влади, інших державних органів, їхніх апаратів (секретаріатів)» 13.06.2016 № 646. Редакція від 03.09.2019, підстава - z0787-19.

моніторингу⁵⁷. Його основою може бути створення постійно діючих комісій із преміювання при органах місцевого самоврядування з включенням до їх складу не лише посадових осіб, а й представників громадськості або незалежних експертів. Це дозволить не лише об'єктивізувати процес оцінювання, а й мінімізувати вплив суб'єктивних чинників та забезпечити справедливий розподіл бюджетних коштів.

У цьому контексті важливо усвідомлювати, що кінцевими бенефіціарами діяльності органів місцевого самоврядування є мешканці відповідних територіальних громад. Саме вони фінансують місцеві бюджети через податки та мають повне право на прозорість, ефективність і обґрунтованість витрат публічних коштів. Тому залучення громадськості до моніторингу рішень у сфері матеріального стимулювання службовців є не лише бажаним, а й необхідним елементом сучасного демократичного врядування⁵⁸. Інституціоналізація участі громадян — через включення представників громадських організацій, профспілок або незалежних аналітичних центрів до складу відповідних комісій — сприятиме посиленню довіри до органів місцевої влади, забезпечить ефективніший громадський контроль і підвищить якість управлінських рішень у сфері кадрової політики.

Окремою загрозою є ситуація, коли керівники підвідомчих установ та структурних підрозділів користуються автономією органу місцевого самоврядування у встановленні правил преміювання для маніпулятивного призначення високих премій собі або наближеним працівникам. Це супроводжується відсутністю дієвого механізму оцінки ефективності діяльності посадових осіб, а також браком фахових знань у відповідальних осіб, зокрема тих, хто візує відповідні проекти документів.

У таких умовах виникає реальна загроза втрати довіри громади до органу, погіршення іміджу керівництва, нераціонального використання бюджетних

⁵⁷ Кісільова Т. Моніторинг і оцінювання результатів професійної діяльності публічних службовців. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. Вип. 1 (2017). С. 1-12.

⁵⁸ Коломоєць Т. Стимули для державних службовців: чи задовільною є модель їх закріплення. *Law of Ukraine/Pravo Ukraini* 11 (2018). С. 85-103. URL: <https://surl.li/kvello>

коштів та прийняття управлінських рішень, які суперечать інтересам місцевої спільноти. Більше того, такі дії можуть тягнути за собою юридичну відповідальність у разі виявлення ознак корупційного правопорушення.

Для мінімізації вищезазначених ризиків НАЗК пропонує впровадити комплекс нормативних та процедурних заходів. Зокрема, доцільним є обов'язкове погодження проєктів розпорядчих актів про преміювання уповноваженою особою з питань запобігання корупції. При цьому слід керуватися положеннями статті 28 Закону України «Про запобігання корупції», а також офіційними роз'ясненнями профільного міністерства, зокрема листом Мінсоцполітики від 30.09.2019 №1423/0/206-19.

Серед ефективних інструментів варто виокремити запровадження щомісячної звітності посадовців щодо обсягів виконаних завдань, а також регулярного аналізу цих звітів спільно з антикорупційним уповноваженим. Важливо також деталізувати внутрішні положення про преміювання, закріпивши в них чіткі критерії, порядок виплат, умови до преміювання, розміри премій, їх періодичність та процедуру призначення, щоб забезпечити прозорість і підзвітність цих процесів.

Таким чином, для підвищення ефективності, прозорості та підзвітності системи преміювання в органах місцевого самоврядування необхідно запровадити комплекс нормативних та процедурних змін. На законодавчому рівні доцільно розробити типові Положення про преміювання службовців, що міститиме чіткий перелік преміальних критеріїв, визначені межі виплат, стандартизовані підстави для заохочення та уніфіковану процедуру оцінювання результатів праці. Крім того, рекомендується створення внутрішніх комісій з преміювання із залученням представників громадськості, запровадження щомісячної звітності щодо виконання службових завдань, погодження преміальних рішень з антикорупційними уповноваженими особами, а також нормативне уточнення ключових дефініцій, що використовуються у внутрішніх положеннях.

Слід зауважити, що система преміювання в органах місцевого самоврядування вже перебуває в процесі активного вдосконалення, що зумовлено як зростанням суспільного запиту на прозорість використання публічних коштів, так і зусиллями профільних державних органів. За належної політичної волі та методичної підтримки з боку держави, система преміювання може стати не лише засобом матеріального стимулювання, а й важливим чинником зміцнення довіри громадян до місцевої влади та підвищення якості публічного управління.

ВИСНОВКИ

У ході проведеного дослідження було комплексно проаналізовано особливості функціонування системи преміювання в органах місцевого самоврядування України, її вплив на результативність службової діяльності, а також наявні корупційні ризики, що супроводжують процес нарахування та розподілу заохочувальних виплат.

1. У Розділі I було охарактеризовано сутність, структуру та функції органів місцевого самоврядування в Україні, проаналізовані законодавчі засади організації системи оплати праці посадових осіб органів місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування в Україні передбачає право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та чинного законодавства. Основним інструментом матеріального стимулювання працівників ОМС є заробітна плата, яка має забезпечувати гідний рівень життя. Центральним елементом оплати є посадовий оклад, додаткові стимули створюються за допомогою надбавок, доплат і премій. У роботі проведено детальний аналіз механізмів нарахування заробітної плати та преміювання у різних органах місцевого самоврядування – обласних і міських радах.

Прийняття Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» у травні 2023 року стало важливим кроком у напрямі децентралізації. Нове законодавство надало органам місцевого самоврядування ширші повноваження у сфері управління персоналом, включаючи проведення атестації, формування кадрового резерву, впровадження індивідуальних планів розвитку та встановлення умов оплати праці. Зокрема, громади отримали право самостійно визначати структуру посадових окладів, розміри надбавок і премій, з дотриманням базових норм, встановлених законом. Важливою нормою стало закріплення принципу, за яким мінімальний посадовий оклад для службовців категорії III не може бути нижчим за мінімальну заробітну плату, а співвідношення між окладами

регулюється через систему коефіцієнтів. Закон вступить в силу не раніше ніж через шість місяців після припинення або скасування воєнного стану в Україні.

2. У Розділі II було досліджено чинні практики преміювання в органах місцевого самоврядування України, виявлено ключові проблеми, включаючи диспропорції у винагороді, непрозорість критеріїв нарахування премій та надмірну дискреційність при ухваленні відповідних управлінських рішень. Преміювання залишається одним із найбільш дієвих інструментів матеріального стимулювання, однак на практиці органів місцевого самоврядування України його потенціал використовується обмежено. Основна причина полягає у відсутності чітких показників результативності, які дозволили б об'єктивно оцінити внесок службовця та визначити розмір премії. Це призводить до знецінення преміальних виплат як інструменту заохочення, а сам процес їх призначення стає формальним і часто непрозорим.

Відсутність прив'язки оплати праці до досягнень, як це реалізовано у країнах ЄС за допомогою KPI, знижує мотивацію до продуктивної роботи. Крім того, нечіткість законодавчих дефініцій і свобода керівництва у визначенні розміру премії створюють передумови для суб'єктивізму, конфлікту інтересів і зловживань, що негативно позначається на ефективності та доброчесності кадрової політики органів місцевого самоврядування.

На сьогоднішній день, в органах місцевого самоврядування часто застосовується практика систематичного нарахування премій у сталому розмірі (наприклад, «не менш ніж 10%»), що фактично інтегрує премію до складу заробітної плати та нівелює її стимулювальну роль. Велика кількість нечітко сформульованих підстав для преміювання — зокрема, у зв'язку з урочистими подіями або виконанням «особливо важливих завдань» без конкретизації критеріїв — знижує прозорість і передбачуваність процесу. Особливо серйозною проблемою є наявність конфлікту інтересів, який виникає у випадках взаємного преміювання посадовців без належного повідомлення про потенційні корупційні ризики. Усі ці фактори свідчать про

нагальну потребу системного оновлення нормативно-процедурної бази у сфері преміювання службовців ОМС.

Низка європейських країн вже реалізували більш гнучкі та прозорі підходи до матеріального стимулювання службовців. Так, в Австрії діє система посадових категорій, яка дає змогу підвищувати рівень оплати праці в межах однієї посади без необхідності її зміни. У Бельгії передбачені щорічні надбавки за підвищення компетентності (до 4200 євро), що нараховуються за результатами оцінювання або проходження сертифікованих навчань. В Іспанії застосовується подвійна модель заробітної плати, яка поєднує базовий оклад і надбавки: для вищих посад вони визначаються за важливістю функцій, а для нижчих — враховують індивідуальні якості працівника.

Крім того, у країнах із розвиненою державною службою премії, як правило, становлять набагато меншу частку в загальній структурі оплати праці, ніж в Україні. У той час як в українських органах місцевого самоврядування розмір премій часто наближається до 100% посадового окладу, у низці інших країн спостерігається стриманіша практика: зокрема, на Мальті премії не перевищують 10% річної заробітної плати, у Франції — до 20%, а в США — в межах 10–50%. Така різниця свідчить про більш збалансований підхід до застосування стимулюючих виплат за кордоном.

3. У Розділі III було виявлено основні корупційні ризики, що пов'язані із системою преміювання службовців місцевого самоврядування, проаналізовано судову практику щодо конфлікту інтересів та зловживань при нарахуванні премій та розроблено практичні рекомендації щодо вдосконалення системи преміювання посадових осіб органів місцевого самоврядування. Аналіз системи преміювання виявив низку суттєвих корупційних ризиків, пов'язаних із конфліктом інтересів. Так, загроза виникає у ситуаціях, коли посадові особи беруть участь у прийнятті рішень щодо розміру чи порядку виплати власних премій, що створює потенціал для зловживання службовим становищем із метою особистого збагачення. Відсутність прозорих внутрішніх регламентів щодо критеріїв преміювання та

об'єктивної оцінки результатів праці лише посилює ймовірність таких зловживань.

Серед інших проблем — нечіткість підходів до оцінювання ефективності праці, відсутність установлених меж преміальних виплат, а також слабкий контроль за використанням преміального фонду як з боку фінансових підрозділів, так і з боку представницьких органів. Судова практика підтверджує, що застосування премій для «вирівнювання» оплати праці або як заміни недостатнього окладу суперечить принципам прозорості, законності та ефективності. Застосування одноосібних рішень замість колегіального погодження премій створює додаткові ризики нераціонального використання публічних коштів. У зв'язку з цим для кожного конкретного ОМС актуальним є розроблення превентивних механізмів, що передбачатимуть обмеження дискреційних повноважень, запровадження чітких регламентів преміювання та посилення системи зовнішнього і внутрішнього контролю.

Рекомендації для вдосконалення системи преміювання посадових осіб органів місцевого самоврядування такі: розробка уніфікованої системи критеріїв оцінювання результатів праці службовців для визначення індивідуального розміру преміювання на підставі досягнень, затвердження типового Положення про преміювання службовців органів місцевого самоврядування на законодавчому рівні, установлення механізму внутрішнього контролю та обов'язкового погодження проєктів розпорядчих актів щодо преміювання з уповноваженою особою з питань запобігання корупції відповідного органу.

Під час написання дипломної роботи була досягнута поставлена мета дослідження – комплексний аналіз чинної системи преміювання працівників органів місцевого самоврядування в Україні, виявлення її корупційних ризиків, а також розробка практичних рекомендацій щодо підвищення прозорості, ефективності та доброчесності механізмів преміювання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Артеменко Н. Ф. Атестація та оцінка державних службовців як важливий чинник управління їх професійним удосконаленням. *Університетські наукові записки*. Вип. 2 (2008): С. 315-321.
2. Білонка В. Мотиваційні аспекти професійної діяльності публічних службовців – службовців місцевого самоврядування. *РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ* (2023): С. 189. URL: <https://surl.li/klunlz>
3. Білоцерківська О. М. Територіальні громади як суб'єкт місцевого самоврядування: досягнення та виклики. *Сучасне суспільство: політичні науки, соціологічні науки, культурологічні науки 2.27* (2024): С. 14-25.
4. Болдирєв С. В., Чубарь С. С. Реформування служби в органах місцевого самоврядування як сутнісна складова механізму децентралізації в Україні. *Міжнародний науковий журнал Інтернаука*. Серія: Юридичні науки 4 (2022): С. 34-39.
5. Борденюк В. Муніципальна реформа: що, як і задля чого. *Віче*. 1998. № 7. С. 63–79.
6. Буркова Л. А, Семеняка Т. В. Нормативно-правове регулювання управління персоналом органами місцевого самоврядування в системі державного управління. *Фінансовий простір*. Вип. 4 (2017): С. 16-24.
7. Варава Л. М., Арутюнян А. Р., Ряба А. В. (2018). Особливості мотиваційної системи управління в органах місцевого самоврядування та напрями її удосконалення. С. 173-202. URL: <https://surli.cc/bfjgmg>
8. Горецька Т. Система оплати праці державних службовців у європейських країнах. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. Вип. 1 (2009): С. 43-51.
9. Губанов О. О. Шляхи запобігання конфлікту інтересів під час виплати премій виборним посадовим особам місцевого самоврядування. *Вчені Записки* (2023): С. 114.

10. Дробуш І. В. Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: автореф дис. на здобуття наук. ступеня канд.юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / І. В. Дробуш ; Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України. – Ки-їв, 2002. – 14 с.

11. Закон України «Про Державний бюджет України на 2024 рік». Відомості Верховної Ради (ВВР), 2023, №№ 97-100, ст. 393. Редакція від 21.09.2024, підстава - 3978-IX.

12. Закон України «Про запобігання корупції». Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 49, ст. 2056. Редакція від 04.04.2025, підстава - 4158-IX.

13. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170. Редакція від 05.03.2025, підстава - 4080-IX.

14. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Відомості Верховної Ради (ВВР), 2023, № 72, ст. 249. Документ 3077-IX, набирає чинності, поточна редакція — Прийняття від 02.05.2023.

15. Запобігання конфлікту інтересів при преміюванні міських голів: рекомендації та законодавчі вимоги. НАЗК – офіційний веб-сайт. URL: <https://surl.li/fcpfti> (дата звернення: 02.05.2025).

16. Золотарьов В. Ф. Сутність кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування. *Державне будівництво*. Вип. №2 (2014).

17. Кісільова Т. Моніторинг і оцінювання результатів професійної діяльності публічних службовців. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. Вип. 1 (2017). С. 1-12.

18. Козаченко Ю. П. Місцеві фінанси як важливий ресурс місцевого самоврядування: теоретичний підхід. *Актуальні проблеми державного управління*. Вип. № 1 (2014): С. 124-131.

19. Коломоєць Т. Стимули для державних службовців: чи задовільною є модель їх закріплення. *Law of Ukraine/Pravo Ukraini* 11 (2018). С. 85-103. URL: <https://surl.li/kvello>

20. Конституція України: від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30.

21. Копиленко О. Л., Мурашин Г. О. Правове моделювання як ефективний засіб нормативно-правової уніфікації у правотворчості. *Університетські наукові записки*. Вип. № 1-2 (2005): С. 24-31.

22. Кривенко Е. Ю. Преміювання як засіб мотивації працівників. *Аналітично-порівняльне правознавство*. Вип. № 3 (2023): С. 178-182.

23. Куйбіда В., Чушенко В. Система місцевого самоврядування в Україні. *Вісник УАДУ*. Вип. № 2 (1998): С. 186-194.

24. Майданник Олена. Становлення та розвиток української моделі місцевого самоврядування. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. Вип. № 1 (2018): С. 55-59. URL: <https://surl.li/irtjcc>

25. Можливість керівництва ОМС, керівників структурних підрозділів та керівників підвідомчих установ ОМС діяти в умовах конфлікту інтересів та встановлювати собі та наближеним співробітникам високі премії без належного обґрунтування. Портал доброчесності. URL: <https://surl.lu/ldnamf> (дата звернення: 13.04.2025).

26. Мозолевський П. Заохочення працівників органів місцевого самоврядування: зарубіжний досвід. С. 100-102. 2018. URL: <https://surl.li/gseaww>

27. Муніципальне право України : підручник / [В. Ф. Погоріло, О. Ф. Фризький, М. О. Баймуратов та ін.] ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фризького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.

28. Мягкоход В., Козіна В., Федченко Л. Новації Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2 травня 2023 року: коментарі та порівняльний аналіз (посібник). Рада Європи, 2024. С. 184.

29. Наказ Міністерства соціальної політики України «Про затвердження Типового положення про преміювання державних службовців органів державної влади, інших державних органів, їхніх апаратів (секретаріатів)» 13.06.2016 № 646. Редакція від 03.09.2019, підстава - z0787-19.

30. Нечитайленко А. О., Нечитайленко В. А. Деякі проблеми реалізації законодавства про запобігання корупції щодо службовців органів місцевого самоврядування (2023). Круглий стіл «Права та основоположні свободи людини у контексті євроінтеграції України» Харківський національний педагогічний університет ім. Г. С. Сковороди. URL: <https://surli.cc/wlibzb>

31. Огієвич С., Лялюк О. Деякі проблеми правового регулювання нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Collection of scientific papers «SCIENTIA» March 29, 2024; Singapore, Singapore (2024): С. 13-15.

32. Онищенко В. Зарплата органів місцевого самоврядування 2024. 13 травня 2024 р. Бухгалтерія для бюджету та ОМС – веб-сайт. URL: <https://surl.li/nhnrpa>

33. Оплата праці в органах місцевого самоврядування: роз'яснення щодо її розміру та нарахувань. Дрогобицька міська рада – офіційний веб-сайт. 24.04.2024. URL: <https://surl.li/gmijzn>

34. Положення про преміювання працівників виконавчого апарату Миколаївської обласної ради від 21 листопада 2012 року № 187-р. URL: <https://surli.cc/yhlpuh>

35. Положення про преміювання працівників виконавчого апарату Рівненської обласної ради, затверджено розпорядженням голови Рівненської обласної ради від 06 лютого 2024 року № 15. URL: <https://surl.li/rgzlmy>

36. Положення про преміювання, надання матеріальної допомоги та грошової винагороди працівникам виконавчого апарату Чернігівської обласної ради. URL: <https://surl.li/kslyjm>

37. Положення про преміювання, надання матеріальної допомоги та грошової винагороди працівникам виконавчого апарату Чернігівської обласної ради. URL: <https://surl.li/gnguez>

38. Постанова від 16.03.2018 по справі № 591/649/18 Зарічний районний суд м. Суми. URL: <https://surl.li/exqeuu>

39. Постанова від 18.04.2023 по справі 607/6094/23 Тернопільського міськрайонного суду Тернопільської області. URL: <https://surli.cc/ogwrtb>

40. Постанова КМУ «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 р. № 268». Документ 484-2024-п, прийняття від 30.04.2024.

41. Постанова КМУ «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» від 9 березня 2006 р. № 268. Редакція від 27.02.2025, підстава - 214-2025-п.

42. Рішення Дніпропетровської обласної ради «Про затвердження Положення про преміювання працівників виконавчого апарату Дніпропетровської обласної ради та надання матеріальної допомоги» № 164-9/VIII від 03.12.2021 р. URL: <https://surl.li/qjyvpp>

43. Роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції щодо наявності/відсутності конфлікту інтересів під час реалізації повноважень з окремих питань оплати праці від 13 червня 2022 року №11. URL: <https://surl.li/pdrrmb>

44. Чижова С. Дослідження мотиваційної складової в управлінні людськими ресурсами органів місцевого самоврядування методом соціологічного опитування. *Актуальні проблеми державного управління*. Вип. № 2 (2013): С. 195-198.

45. Чугунов О. І. Бюджети місцевого самоврядування як інструмент соціально-економічного розвитку територій. *Економічний вісник університету*. Вип. № 1.23 (2014): С. 261-266.

46. Шатун В. Т. Оцінювання та атестація державних службовців у руслі європейського і світового тренду. Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу Києво-Могилянська академія]. Сер.: Державне управління 235, Вип. 223 (2014): С. 117-127.

47. Шовгеля О. М. Зарубіжний досвід мотивування професійної діяльності посадових осіб місцевого самоврядування. *Публічне управління: теорія та практика*. Вип. № 4 (2013): С. 112-117.
48. Ярмистий М. В. Мотиваційні аспекти діяльності державних службовців. Чернівецький регіональний центр підвищення кваліфікації. URL: <http://cppk.cv.ua/124.php>
49. ARAN. (1999). National collective work contract 01/04/1999. Art. Q11 4.9. Rome: ARAN. URL: <https://surli.cc/wazobr>
50. Audier Florence, et al. The effects of pay reforms and procurement strategies on wage and employment inequalities in France's public sector. (2012): P. 45-95.
51. Bae J., Rowley C., & Jung K. (2014). How do firms measure their HRM effectiveness? A case study of Samsung Electronics. *The International Journal of Human Resource Management*, 25(14), 2048-2071.
52. Coff R. (2014). Human resource management and strategic management: Examining the evidence from a range of perspectives. *Journal of Management Studies*, 51(1), 61-81.
53. Cristofoli, D., Turrini, A., & Valotti, G. (2008). L'implementazione delle riforme amministrative nei Comuni italiani: Il caso del pay-system dei dirigenti. *Azienda Pubblica*, 4, 501–513.
54. Di Mascio, F., & Natalini, A. (2013). Context and mechanisms in administrative reform processes: Performance management within Italian local government. *International Public Management Journal*, 16, 141–166. URL: <https://surl.li/nzwngw>
55. Dipartimento Funzione Pubblica. (2005). I sistemi di valutazione della dirigenza nelle pubbliche amministrazioni dello Stato. Rome.
56. Hasnain Zahid, Pierskalla Henryk Nick. Performance-related pay in the public sector: a review of theory and evidence. *World Bank Policy Research Working Paper* № 6043 (2012). URL: <https://surl.li/othaxz>

57. Moreno, Ángel Manuel, ed. Local government in the member states of the European Union: a comparative legal perspective. *INAP*, 2012. URL: <https://surl.lu/eulgkz>
58. Polidano Charles. Public Administration in Malta: An Overview. P. 1-34. 2021. URL: <https://surl.lu/zvmgsh>
59. Purcell J., & Hutchinson S. (2007). Front-line managers as agents in the HRMperformance causal chain: Theory, analysis and evidence. *Human Resource Management Journal*, № 17(1), P. 3-20.
60. Spano Alessandro, Patrizio Monfardini. Performance-related payments in local governments: Do they improve performance or only increase salary? *International Journal of Public Administration* № 41.4 (2018): P. 321-334. URL: <https://surl.li/jefqto>

АНОТАЦІЯ

Тема: Система преміювання працівників органів місцевого самоврядування: аналіз ефективності та корупційних ризиків

Студентка: Скрябіна Марина Олегівна

Рік навчання, факультет: 2 рік навчання, факультет соціальних наук і соціальних технологій

Науковий керівник: Горбенко Ганна Михайлівна, старший викладач

Рецензент:

Захищена «__» _____ 20__ р.

Короткий зміст роботи: Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел. Метою роботи є комплексний аналіз чинної системи преміювання працівників органів місцевого самоврядування в Україні, виявлення її корупційних ризиків та розробка практичних рекомендацій щодо підвищення прозорості, ефективності та доброчесності механізмів преміювання з урахуванням міжнародних практик і українського законодавства. Перший розділ має на меті охарактеризувати сутність, структуру та функції органів місцевого самоврядування в Україні. У другому розділі досліджуються існуючі практики преміювання в органах місцевого самоврядування України та ключові проблеми чинної моделі. Окрема увага приділяється аналізу практик преміювання в органах публічної влади країн Європейського Союзу та Сполучених Штатів Америки. У третьому розділі визначені основні корупційні ризики, пов'язані із системою преміювання службовців місцевого самоврядування, проаналізована судова практика щодо конфлікту інтересів та зловживань при нарахуванні премій, а також розроблені рекомендації щодо вдосконалення системи преміювання посадових осіб органів місцевого самоврядування.