

Інформаційна довідка
щодо практики законодавчого врегулювання
питань встановлення працівникам (службовцям) органів місцевого
самоврядування, які здійснюють реалізацію та адміністрування
проектів (програм) міжнародної технічної допомоги,
доплат до основної заробітної плати за рахунок коштів,
передбачених на фінансування таких проектів (програм)*

Вступ. Аналіз міжнародного досвіду свідчить, що в багатьох розвинених державах світу одним із важливих завдань органів місцевого самоврядування є налагодження співпраці з міжнародними фондами, програмами та грантами для залучення альтернативних джерел фінансування різних проектів.

Договором про заснування Європейської Спільноти (Договір про заснування Європейського економічного співтовариства)¹ до цілей діяльності Спільноти віднесено політику у сфері співпраці з розвитку, що передбачає загальноєвропейську цільову допомогу на рівні політик фінансової підтримки в державах-членах ЄС через відповідні фонди (пункт (r) частини першої статті 3).

Метою інформаційної довідки є аналіз практики законодавчого врегулювання питань встановлення службовцям органів місцевого самоврядування, які здійснюють реалізацію та адміністрування проектів (програм) міжнародної технічної допомоги, доплат до основної заробітної плати за рахунок коштів, передбачених на фінансування таких проектів (програм).

Основна частина. У державах-членах Європейського Союзу (далі – ЄС) законодавче врегулювання питань встановлення доплат до заробітної плати для працівників органів місцевого самоврядування, які здійснюють реалізацію та адміністрування проектів (програм), регламентованих законодавством ЄС (в частині окремих проектів), встановлено національним законодавством у сфері партнерства і співробітництва.

Румунія

Питання оплати праці працівників органів місцевого самоврядування та органів державної публічної адміністрації визначені Адміністративним кодексом Румунії², Законом «Про організацію місцевого самоврядування»³, Рамковим Законом № 153 щодо заробітної плати працівників, яка сплачується за рахунок державних коштів⁴.

¹ Договір про заснування Європейської Спільноти (Договір про заснування Європейського економічного співтовариства) з додатками. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017#Text

² Codul administrativ. URL: <https://lege5.ro/Gratuit/gm2dcnrygm3q/statutul-functionarilor-publici-codul-administrativ?dp=gi4tcojxga2tsoi>

³ Lege nr. 167 din 3 august 1929 pentru organizarea administrației locale. Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку та публічної адміністрації Румунії. URL: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/168809>

⁴ Lege-Candru nr. 153 din 28 iunie 2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice. Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку та публічної адміністрації Румунії. URL: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/262597>

Відповідно до статті 417 Адміністративного кодексу державні службовці та працівники органів публічної адміністрації мають право на заробітну плату, премії та інші суміжні права згідно із законодавством про оплату праці працівників, що утримуються за рахунок державного бюджету. Відповідно до частини другої статті 550 Закону «Про організацію місцевого самоврядування» заробітна плата встановлюється на загальних засадах, як на рівні регіону, округу, так і муніципалітету.

Відповідно до пункту 1 частини першої статті 16 Рамкового Закону № 153 встановлено право посадової особи на заробітну плату за діяльність, виконану в проектах, що фінансуються європейськими фондами. Зокрема, персонал установ та/або органів державної влади, призначений до команд проектів, що фінансуються безповоротними європейськими фондами та/або зовнішніми фондами, що підлягають відшкодуванню, а також персонал, залучений до впровадження Механізму відновлення та стійкості, передбаченого статтею 6 Надзвичайної Постанови Уряду Румунії № 155/2020⁵ щодо деяких заходів стосовно розробки Національного плану відновлення та стійкості, необхідного для доступу Румунії до зовнішніх фондів, що підлягають відшкодуванню та без відшкодування, у рамках Механізму відновлення та стійкості, затвердженого Законом № 230/2021⁶, отримує переваги у вигляді підвищення основних посадових окладів, надбавок до 50 % незалежно від кількості проектів, в яких він бере участь. Це підвищення застосовується пропорційно до фактичного часу, виділеного на діяльність для кожного проекту.

Відповідно до частини першої статті 6 Рамкового Закону № 153 головам повітових рад та їх заступникам, мерам і віце-мерам адміністративно-територіальних одиниць, які реалізують проекти, що фінансуються із безповоротних європейських фондів, щомісячна допомога (як частина заробітної плати) збільшується до 25 % залежно від кількості проектів, які реалізує громада і щодо яких адміністративно-територіальні одиниці мають статус бенефіціара, зокрема: а) на один проект надається надбавка у розмірі 15 % від посадового окладу; б) для двох проектів надається надбавка 20 % від посадового окладу; в) для трьох і більше проектів – 25 % від посадового окладу. Відповідно до частини п'ятої зазначеної статті діяльність, яку здійснюють працівники установи чи органу (у тому числі, контроль та звітність), включені до проектних груп у рамках проектів, які фінансуються за рахунок коштів європейських фондів, має бути закріплена в посадовій інструкції працівника відповідно до законодавства. Згідно з частинами шостою, сьомою, дев'ятою цієї ж статті до заробітної плати працівника органу

⁵ ORDONANȚĂ DE URGENȚĂ nr. 155 din 3 septembrie 2020 privind unele măsuri pentru elaborarea Planului național de redresare și reziliență necesar României pentru accesarea de fonduri externe rambursabile și nerambursabile în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență. Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку та публічної адміністрації Румунії. URL: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/256131>

⁶ Lege nr. 230 din 30 septembrie 2021 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 155/2020 privind unele măsuri pentru elaborarea Planului național de redresare și reziliență necesar României pentru accesarea de fonduri externe rambursabile și nerambursabile în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку та публічної адміністрації Румунії. URL: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/246791>

місцевого самоврядування з команди по реалізації проекту додаються: відшкодування відповідно до табеля обліку робочого часу; відсотки (якщо передбачені) під час тривалості реалізації проекту; витрати на місячну заробітну плату та винагороди за роботу персоналу команди проекту (іноді встановлюються погодинні ставки). Статтею 17 Рамкового Закону встановлено права на заробітну плату щодо управління проектами, які фінансуються з європейських фондів.

Зокрема, персонал у контексті статті 1 Закону № 490/2004 щодо фінансового заохочення працівників, які є розпорядниками коштів громади⁷, а також персонал структур, які виконують роль проміжних органів для операційних програм, під час діяльності в цій сфері отримує вигоду від підвищення основного окладу, посадового окладу, надбавки при працевлаштуванні до 50 %. Збільшення посадового окладу не може перевищувати 50 % посадового окладу, і надається на основі критеріїв, визначених рішенням Уряду, ініційованим Міністерством європейських інвестицій та проектів.

Болгарія

Правовідносини оплати праці працівників місцевого самоврядування визначені Законом Болгарії «Про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію»⁸, Кодексом законів про працю⁹, Законом «Про управління коштами від Європейських структурних та інвестиційних фондів»¹⁰, Постановою Ради Міністрів Республіки Болгарія «Про нарахування заробітної плати»¹¹. Статтею 34 Закону «Про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію» закріплено право муніципальної ради встановлювати заробітну плату (винагороди) для голови, працівників, муніципального радника. Їх розмір визначається рішенням міської ради, прийнятим більшістю голосів від загальної кількості депутатів у межах місцевого бюджету відповідного муніципалітету.

Відповідно до частини п'ятої статті 7 та частини другої статті 8 Постанови Ради Міністрів «Про нарахування заробітної плати» заробітна плата, а також види й розміри додаткової оплати праці та доплат до заробітної плати в муніципалітетах або регіональних органах встановлюються на рівні муніципальних або регіональних профспілок чи об'єднань роботодавців і передбачаються колективними договорами.

Згідно з частиною першою статті 8 Закону «Про управління коштами від Європейських структурних та інвестиційних фондів» (ESIF) координування

⁷ Lege nr. 490 din 10 noiembrie 2004 privind stimularea financiară a personalului care gestionează fonduri comunitare. Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку та публічної адміністрації Румунії. URL: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/254156>

⁸ Закон за местното самоуправление и местната администрация в сила от 17.09.1991. Юридичний портал Болгарії. URL: <https://lex.bg/laws/ldoc/2132580865>

⁹ Кодекс на труда в сила от 01.01.1987. Юридичний портал Болгарії. URL: <https://lex.bg/laws/ldoc/1594373121>

¹⁰ ЗАКОН за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове № 101 от 22.12.2015. URL: https://www.eufunds.bg/sites/default/files/uploads/eip/docs/2021-01/ZAKON_za_upravlenie_na_sredstvata_ot_Evropskite_strukturni_i_investicionni_fondove-1.pdf

¹¹ Наредба за договаряне на наработна та заплата. Приета с ПМС № 29 от 05.07.1991 г. Постановка Ради Міністрів Республіки Болгарія № 29 від 05.07.1991. Юридичний портал Болгарії. URL: <https://lex.bg/laws/ldoc/-551784959>

заходів із реалізації державної політики економічного, соціального й територіального розвитку держави, що фінансується за рахунок коштів ESIF, здійснюється Радою з координування та управління коштами Європейського Союзу.

Відповідно до статті 22 зазначеного Закону відповідні нарахування до заробітної плати в рамках проектів (програм) можуть встановлюватися самими органами місцевого самоврядування, що може бути передбачено колективним договором у муніципалітеті чи громаді. Однак, якщо муніципалітет здійснює діяльність у рамках тристороннього співробітництва, то відповідно до частини другої статті 3«f» витрати на діяльність рад тристороннього співробітництва здійснюються за рахунок відповідних державних і муніципальних органів, які беруть у них участь.

Польща

Оплата праці працівників органів місцевого самоврядування Польщі здійснюється відповідно до норм Кодексу законів про працю¹², Закону «Про гмінне самоврядування»¹³, Закону «Про повітове самоврядування»¹⁴, Закону «Про самоврядування воєводства»¹⁵, Закону «Про оплату праці осіб, які керують певними юридичними особами»¹⁶. У Польщі діє мережа представництв європейських фондів.

Відповідно до положень статті 77¹ Кодексу законів про працю умови оплати праці та надання інших пов'язаних із роботою пільг визначаються колективними трудовими договорами. Також згідно з §§ 2, 3 статті 77³ Кодексу визначено умови оплати праці для працівників бюджетних установ, зокрема: 1) основна заробітна плата працівників; 2) інші компоненти, окрім основної заробітної плати, обумовлені конкретними характеристиками або умовами виконуваної роботи та професійною кваліфікацією працівників, за умови, що розмір компоненту винагороди, присудження якого залежатиме від стажу роботи, якщо така складова визначена, не може перевищувати 20 % основної винагороди; 3) інші винагороди, пов'язані з роботою, у тому числі ті, що можуть залежати від періодів, відпрацьованих працівником. Відповідно до статті 78 Кодексу оплата праці має відповідати виду виконуваної роботи та кваліфікації, враховувати кількість і якість виконуваної роботи.

У рамках окремих проектів – наприклад, «Європейські фонди для Західної Померанії 2021–2027»¹⁷ – також не передбачено спеціальних положень щодо доплат працівникам (службовцям) місцевого самоврядування. Так, Управління Західнопоморського воєводства як керівний орган

¹² Kodeks pracy: Закон Польської Республіки від 26.06.1974 р. URL: <https://lexlege.pl/kp/rozdzial-i-przepisy-ogolne/5700/>

¹³ Про гмінне самоврядування: Закон Польської Республіки від 08.03.1990 р. URL: <https://www.csi.org.ua/publications/zakon-pro-gminne-samovryaduvannya-vid-8-b/>

¹⁴ Про повітове самоврядування: Закон Польської Республіки від 05.06.1998 р. URL: <https://www.csi.org.ua/publications/zakon-pro-povitove-samovryaduvannya-vi/>

¹⁵ Про самоврядування воєводства: Закон Польської Республіки від 05.06.1998 р. URL: <https://www.csi.org.ua/publications/zakon-pro-samovryaduvannya-vojevodstva-v/>

¹⁶ Ustawa o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi: Закон Польської Республіки від 03.03.2000 р. URL: <https://lexlege.pl/ustawa-o-wynagradzaniu-osob-kierujacych-niektorymi-podmiotami-prawnymi/>

¹⁷ O Funduszach Europejskich 2021–2027. URL: <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-2021-2027/umowa-partnerstwa/>

регіональної програми надає безповоротну технічну допомогу в реалізації органами місцевого самоврядування інфраструктурних проектів, при цьому передані Управлінням кошти є цільовими і не передбачають доплат чи винагород працівникам чи керівному складу посадових осіб відповідних органів місцевого самоврядування.

Литва

У Литві діє Закон «Про оплату праці працівників державних і муніципальних органів Литовської Республіки та винагороду членів комісій за роботу» від 17.01.2017 р. № XIII-198¹⁸, який регулює оплату праці службовців державних і комунальних бюджетних установ, що фінансуються з державного бюджету, міських бюджетів, бюджету Фонду державного соціального страхування та інших грошових фондів, утворених державою (далі – бюджетні установи), працівників, які працюють за трудовим договором (далі – працівники), умови та розміри, матеріальне забезпечення, розряди та групи працівників, а також визначає щорічну оцінку результатів роботи.

Відповідно до статті 5 цього Закону заробітна плата працівників бюджетних установ складається з: посадового окладу (місячний оклад – постійна та змінна частини або постійна частина); надбавки; оплати за роботу у вихідні та святкові дні, нічну та надурочну роботу, чергування та при відхиленні від нормальних умов праці; премії.

Згідно зі статтею 10 Закону надбавками є доплати за додаткове навантаження, коли відбувається збільшення обсягу робіт, пов'язаних із виконанням функцій, передбачених посадовою інструкцією, понад встановлену тривалість робочого часу, або за виконання додаткових обов'язків чи завдань, не передбачених посадовою інструкцією і сформованих у письмовій формі, що можуть становити до 30 % від фіксованої частини заробітної плати. Сума премій та змінної частини заробітної плати не може перевищувати 60 % фіксованої частини заробітної плати.

При цьому законодавство про оплату праці працівників державних і муніципальних органів Литви не містить спеціальних положень щодо встановлення працівникам органів місцевого самоврядування, які здійснюють реалізацію та адміністрування проектів (програм) міжнародної технічної допомоги, доплат до основної заробітної плати за рахунок коштів, передбачених на фінансування таких проектів (програм).

Проте, з метою ефективного управління коштами Фонду згуртованості Європейського Союзу та коштами Литви для спільного фінансування проектів постановою Уряду Литовської Республіки від 24.08.2001 р. № 1026 затверджені Правила адміністрування коштів Фонду згуртованості Європейського Союзу в Литві (*Dėl Europos Sąjungos sanglaudos fondo lėšų administravimo Lietuvoje*)¹⁹. Ці Правила передбачають, що Фонд згуртованості

¹⁸ Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių įstaigų darbuotojų darbo apmokėjimo ir komisijų narių atlygio už darbą įstatymas (Закон про оплату праці працівників державних і муніципальних органів Литовської Республіки та винагороду членів комісій за роботу) від 17.01.2017 р. № XIII-198. Офіційний сайт Сейму Литовської Республіки. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/c6dd7dc2e23411e6be918a531b2126ab>

¹⁹ Dėl Europos Sąjungos sanglaudos fondo lėšų administravimo Lietuvoje, затверджені постановою Уряду від 24.08.2001 р. № 1026. Офіційний сайт. Сейму Литовської Республіки. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.148227/asr>

призначений для фінансування проектів, спрямованих на досягнення цілей охорони навколишнього середовища, викладених у Консолідованому договорі про заснування Європейського Співтовариства, та розвитку мереж транс'європейської транспортної інфраструктури в державах-членах ЄС.

Латвія

Відповідно до статті 3 Закону «Про оплату праці посадових осіб і службовців органів державної влади та органів місцевого самоврядування» від 01.12.2009 р.²⁰ заробітною платою в розумінні цього Закону є місячний оклад, надбавки (загальні і спеціальні), премії та грошові премії.

Зазначеним Законом передбачено, що орган місцевого самоврядування не виплачує за внутрішніми, локальними та національними нормативно-правовими актами, колективними договорами та трудовими договорами іншу винагороду для посадової особи (працівника), ніж ту, що визначена цим Законом, крім випадків, передбачених його статтею 3. Зокрема, передбачено, що орган місцевого самоврядування з коштів, отриманих від угод про співробітництво з установами ЄС чи установами держав-членів ЄС, а також від міжнародних угод про співпрацю чи надання послуг (угода, укладена між державною установою або установою місцевого самоврядування та іншою іноземною державою, або міжнародною юридичною особою), із метою реалізації проекту оплачує виконану роботу тим посадовим особам (працівникам), які безпосередньо беруть участь у виконанні відповідних договорів про співпрацю чи надання послуг. Крім того, передбачено виплату винагороди за участь у реалізації проектів розвитку співробітництва відповідно до Закону «Про міжнародну допомогу» від 24.04.2008 р.²¹.

Естонія

В Естонії діє Закон «Про державну службу» від 13.06.2012 р.²², який визначає організацію державної служби та правовий статус посадових осіб. Дія цього Закону поширюється на посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а у випадках, передбачених цим Законом, – на працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Відповідно до частини першої § 61 Закону заробітна плата посадової особи складається з основної заробітної плати, змінної заробітної плати та премій, до яких належать: погодинна оплата за час чергування (частина третя § 38 Закону); оплата за понаднормову роботу (частина шоста § 39 Закону); оплата за роботу в нічний час або у святкові дні (частини третя, четверта § 40); оплата за виконання обов'язків відсутньої посадової особи (§ 57 Закону).

Відповідно до § 13 Закону «Про організацію місцевого самоврядування» від 02.06.1993 р.²³ місцева рада, уряд і органи влади мають право

²⁰ Valsts un pašvaldību institūciju amatpersonu un darbinieku atlīdzības likums 01.12.2009. Офіційний сайт. Законодавство Латвійської Республіки (Latvijas Republikas Tiesību akti). URL: <https://likumi.lv/ta/id/202273-valsts-un-pasvaldibu-instituciju-amatpersonu-un-darbinieku-atlidzibas-likums>

²¹ Starptautiskās palīdzības likums 24.04.2008. Офіційний сайт. Законодавство Латвійської Республіки (Latvijas Republikas Tiesību akti). URL: <https://likumi.lv/ta/id/175254-starptautiskas-palidzibas-likums>

²² Avaliku teenistuse seadus Vastu võetud 13.06.2012 RT I, 06.07.2012, 1. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013005>

²³ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus Vastu võetud 02.06.1993 RT I 1993, 37, 558. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013006>

співпрацювати з усіма іншими самоврядними одиницями за межами Естонії та укласти з ними угоди в межах своєї компетенції. Водночас законодавство про державну службу, яким регулюється оплата праці працівників органів місцевого самоврядування, не містить спеціальних положень щодо встановлення таким працівникам доплат до основної заробітної плати за реалізацію та адміністрування проектів (програм) міжнародної технічної допомоги.

Також в Естонії діє Закон «Про структурну підтримку на 2014–2020 роки» від 04.06.2014 р.²⁴, який регулює надання структурної підтримки реалізації операційних програм і програм співпраці на основі Регламентів ЄС та програм транскордонного співробітництва.

Висновки.

1. Законодавством розглянутих європейських держав запроваджено різні практики врегулювання питань встановлення доплат до основної заробітної плати для службовців місцевого самоврядування за участь у реалізації та адмініструванні проектів (програм) міжнародної технічної допомоги.

2. У законодавстві Польщі та Болгарії у сфері оплати праці службовців місцевого самоврядування відсутні спеціальні норми щодо встановлення надбавок за участь у проектах (програмах), які передбачають отримання громадами міжнародної технічної допомоги.

Законодавство Литви та Естонії також не містить спеціальних положень щодо встановлення доплат працівникам органів місцевого самоврядування, які здійснюють реалізацію та адміністрування проектів (програм) міжнародної технічної допомоги.

3. Натомість у Румунії на рівні Рамкового Закону та нормативного акта Уряду встановлено право посадових осіб (службовців) місцевого самоврядування на заробітну плату (доплати до заробітної плати) за участь у реалізації проектів, що фінансуються європейськими фондами та/або зовнішніми фондами.

У Латвії Законом «Про оплату праці посадових осіб і службовців органів державної влади та органів місцевого самоврядування» передбачено можливість виплати додаткової винагороди працівникам органів місцевого самоврядування із сум коштів, отриманих від угод про співробітництво з установами ЄС чи установами держав-членів ЄС, а також від міжнародних угод про співпрацю чи надання послуг та за реалізацію проектів розвитку співробітництва.

4. Варіативність практик врегулювання у національному законодавстві питань встановлення чи невстановлення доплат до основної заробітної плати для службовців органів місцевого самоврядування за участь у реалізації та адмініструванні проектів (програм) міжнародної технічної допомоги в розглянутих європейських державах зумовлена та залежить, на нашу думку,

²⁴ Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seadus Vastu võetud 04.06.2014. RT I, 21.06.2014, 1. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/130062023054>

від суб'єкта надання міжнародної допомоги (ЄС, окремі держави, донорські організації), змісту (цілей) відповідних програм (проектів) і умов самого проекту (програми) допомоги.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

При написанні матеріалів було використано інформацію із бази ECPRD. Відповідні матеріали не призначені для використання у власних наукових дослідженнях.