

Принципи державного управління

Листопад 2023 р.



Редакція 2023 року

Принципи державного управління

Принципи державного управління — це комплексна система стандартів, що відображає цінності та поведінку, яких громадяни та підприємства очікують від сучасного державного управління. Вони були розроблені, щоб скеровувати відомства у справах розширення Європейського Союзу (ЄС) та політики сусідства в їхніх реформаторських зусиллях, спрямованих на усунення недоліків у державному управлінні та виконання вимог ЄС щодо однієї з «основ» процесу вступу.

Принципи були розроблені Програмою SIGMA, спільною ініціативою ЄС та ОЕСР, що фінансується ЄС, на запит Європейської Комісії (ЄК). Принципи ґрунтуються на чинних актах *acquis* ЄС, правових інструментах ОЕСР, інших міжнародних стандартах, а також на передовій практиці держав-членів ЄС та ОЕСР.



Цей документ розроблено за фінансової підтримки Європейського Союзу (ЄС). На нього не слід посилалися як на документ, що відображає офіційні погляди ЄС або ОЕСР чи офіційні погляди її країн-учасниць або партнерів, що беруть участь у Програмі SIGMA. Висловлені погляди та наведені аргументи належать авторам.

Цей звіт було затверджено Комітетом з питань державного управління ОЕСР шляхом письмової процедури 1 вересня 2023 року.

Цей документ, а також будь-які додані до нього дані та карти жодним чином не обмежують статусу або суверенітету будь-якої території, розмежування міжнародних та внутрішніх кордонів, а також назв будь-яких територій, міст або районів.

Використання цього матеріалу у цифровому чи друкованому форматі регулюється Умовами використання, розміщеними на веб-сторінці ОЕСР <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

Просимо посилається на цю публікацію як на:

OECD (2023), *The Principles of Public Administration*, OECD, Paris,

<https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2023-edition-UKR.pdf>

Авторські права на зображення: Обкладинка © eletaria/Shutterstock.com

ОЕСР (2023)

OECD/SIGMA - 2 Rue André Pascal 75775 Paris Cedex 16, France
+33 (0) 1 45 24 82 00 | sigmaweb@oecd.org | www.sigmaweb.org

Зміст

Вступ	6
Стратегія	13
Принцип 1: Створено та успішно впроваджено комплексний, надійний та сталий порядок денний реформи державного управління, що сприяє інноваціям та постійному удосконаленню.	14
Розроблення та узгодження політики	15
Принцип 2: Державна політика є узгодженою та ефективно координується центром уряду; рішення готуються та комунікуються чітко та прозоро.	16
Принцип 3: Уряд планує та контролює державну політику в ефективний та інклюзивний спосіб відповідно до фіскального простору уряду.	16
Принцип 4: Державна політика розробляється на основі даних та аналізу, із дотриманням чітких і послідовних правил законотворчої діяльності; закони та нормативно-правові акти легкодоступні.	17
Принцип 5: Під час розробки політики проводяться активні консультації з усіма ключовими зовнішніми та внутрішніми зацікавленими сторонами та громадськістю.	18
Принцип 6: Державна політика ефективно впроваджується та оцінюється, покращуючи політичні результати та зменшуючи регуляторні витрати та тягарі.	19
Принцип 7: Парламент ефективно контролює формування урядом політики та забезпечує узгодженість політики та законодавства.	20
Державна служба та управління людськими ресурсами	21
Принцип 8: Система працевлаштування врівноважує стабільність і гнучкість, забезпечує підзвітність державних службовців і захищає їх від неналежного впливу та незаконного звільнення.	22
Принцип 9: Орган державного управління залучає та набирає на роботу компетентних людей на основі заслуг і рівних можливостей.	23
Принцип 10: Ефективному лідерству сприяють компетентність, стабільність, професійна автономія та оперативне реагування підзвітних керівників вищої ланки.	24
Принцип 11: Державні службовці мають мотивацію, справедливу та конкурентоспроможну оплату та належні умови праці.	25
Принцип 12: Професійний розвиток, управління талантами та результативністю підвищують навички, ефективність і дієвість державних службовців і пропагують цінності державної служби.	26
Організація, підзвітність та нагляд	27
Принцип 13: Організація та керівництво державним управлінням сприяють підзвітності, ефективності та дієвості.	28
Принцип 14: Сфери відповідальності чітко розподілені між рівнями державного управління і враховують принцип субсидіарності та місцевої автономії та сприяють міжвідомчій координації за допомогою ефективних механізмів нагляду.	29
Принцип 15: Державне управління є прозорим та відкритим.	29
Принцип 16: Парламент, омбудсмен і вища аудиторська установа здійснюють ефективний контроль за державним управлінням.	30

Принцип 17: Право на належне управління забезпечується за допомогою адміністративної процедури, судового розгляду та публічної відповідальності.	31
Принцип 18: Послідовна та комплексна система забезпечення доброчесності в державному секторі мінімізує ризики корупції.	32
Надання послуг та цифровізація	33
Принцип 19: Користувачі знаходяться в центрі формування та надання адміністративних послуг.	34
Принцип 20: Державне управління надає оптимізовані та високоякісні послуги.	34
Принцип 21: Адміністративні послуги легко доступні онлайн і особисто, враховуючи різні потреби, вибір і обмеження.	35
Принцип 22: Цифровізація дає змогу ухвалювати рішення на основі даних та здійснювати ефективну, дієву та оперативну політику, послуги та процеси в усьому уряді.	36
Управління державними фінансами	37
Принцип 23: Річний бюджет є всеохопним і формується у передбачуваній і розгорнутій середньостроковій перспективі, яка збалансовує політичні потреби з фіскальними обмеженнями.	38
Принцип 24: Уряд сприяє виконанню бюджету та наданню послуг, забезпечуючи ліквідність у коротко- та середньостроковій перспективі.	39
Принцип 25: Уряд виконує бюджет відповідно до кошторису та звітує про нього всебічно та прозоро, що дає змогу здійснювати своєчасний контроль.	39
Принцип 26: Для досягнення своїх цілей органи державного управління управляють ресурсами ефективною і відповідним чином.	40
Принцип 27: Внутрішній аудит покращує керування органами державного управління.	41
Принцип 28: Законодавство про публічні закупівлі, зокрема у сфері державно-приватних партнерств та концесій, ґрунтується на принципах рівного ставлення, відсутності дискримінації, прозорості, пропорційності та конкуренції та підтримується надійною системою управління.	42
Принцип 29: Публічні замовники здійснюють публічні закупівлі, у тому числі у форматі державно-приватних партнерств, в ефективний та ощадливий спосіб.	43
Принцип 30: Незалежна система огляду закупівель забезпечує ефективний, швидкий та компетентний розгляд скарг.	45
Принцип 31: Усі державні кошти ефективно перевіряються незалежним аудитором, який забезпечує впевненість щодо використання державних ресурсів і допомагає покращити функціонування державного сектору.	46
Принцип 32: Для здійснення своїх повноважень, а також фінансового нагляду для сприяння відповідальному фінансовому управлінню регіональні органи державної влади та органи місцевого самоврядування мають ресурси та належну фіскальну автономію.	47

Вступ

Мета та фокус Принципів державного управління

Програма SIGMA, спільна ініціатива Європейського Союзу (ЄС) та ОЕСР, що в основному фінансується ЄС, на запит Європейської Комісії (ЄК) розробила Принципи державного управління («Принципи»). Мета полягала в тому, щоб розробити цінності та стандарти належного державного управління, які б могли скеровувати відомства у справах розширення та політики сусідства ЄС в їхніх реформаторських зусиллях, спрямованих на усунення недоліків у державному управлінні.

Принципи — це комплексна система стандартів, що відображає цінності та поведінку, яких громадяни та підприємства очікують від сучасного державного управління. Хоча єдиної моделі організації та функціонування державного управління не існує, Принципи разом із супровідною системою моніторингу можна використовувати як путівник для реформ державного управління та інструмент для оцінювання досягнутого прогресу.

Принципи ґрунтуються на чинних актах *acquis* ЄС, рекомендаціях ОЕСР, інших міжнародних стандартах, а також на передовій практиці держав-членів ЄС та ОЕСР. Принципи є основною системою, яка підказує країнам-кандидатам на вступ до ЄС, як побудувати краще державне управління. Разом з іншими міжнародними стандартами, моніторинг відповідності Принципам дає Європейській комісії (ЄК) інформацію для аналізу для визначення відповідності держав стандартам ЄС. У сферах Принципів, які охоплюються законодавством ЄС, Принципи узгоджуються з *acquis* ЄС. За наявності сумнівів формулювання законодавства ЄС мають переважну силу.

Для ОЕСР Принципи є інструментом поширення стандартів ОЕСР щодо належного державного управління та посилення впливу Організації на органи державного управління, в яких працює Програма SIGMA. Політики та державні службовці з інших країн з перехідною економікою також можуть використовувати систему в якості інструмента постійного вдосконалення систем державного управління та в якості керівництва щодо посилення спроможності свого державного управління формувати кращу політику з метою забезпечення кращих стандартів життя, надавати високоякісні та орієнтовані на користувача послуги та ефективно управляти державними коштами, а також у своїх зусиллях сприяти прозорості та підзвітності та зміцнювати довіру громадян до державних установ.

Важливість якісного державного управління для ЄС та ОЕСР

ЄС та ОЕСР визнають, що належне державне управління є вирішальним чинником для досягнення сталого розвитку, економічного зростання, конкурентоспроможності та кращої якості життя, а також для подолання ключових викликів суспільства як сьогодні, так і в майбутньому. Обидві організації поділяють погляди на цінності, що визначають належне державне управління.

ОЕСР та ЄС допомагають урядам орієнтуватися в дедалі складніших ситуаціях та вдосконалювати державне управління, надаючи платформу для політичного діалогу та обміну досвідом, розробляючи рекомендації та надаючи необхідні порівняльні міжнародні дані та аналіз.

В ЄС поняття «належного адміністрування» визначалося поступово та включено до статті 41 Хартії основних прав ЄС.¹ У 1993 та 1995 роках у Копенгагені та Мадриді відповідно Європейська Рада підкреслила, що адміністративні та інституційні спроможності до ефективної імплементації *acquis* та здатність брати на себе зобов'язання щодо членства є ключовими умовами для членства в ЄС.² У 1999 році Програма SIGMA виклала поняття Європейського адміністративного простору.³

У своїй Стратегії розширення 2014 року⁴, ЄК виділила реформу державного управління як одну з «основ» процесу розширення та окреслила шість тематичних областей, які пізніше сформулюють структуру Принципів. Переглянута методологія розширення ЄС, ухвалена у 2020 році, робить «фундаментальний кластер» наріжним каменем переговорів про вступ:

«Довіру слід зміцнювати за допомогою ще більшої уваги до фундаментальних реформ, необхідних для успіху на шляху до ЄС. Важливість цих реформ ще більше зростає під час переговорів про вступ. Переговори щодо фундаментальних реформ розпочнуться першими та закриються останніми, а їхній перебіг визначатиме загальний темп переговорів».⁵

Фундаментальні реформи стосуються ключових наскрізних і взаємопов'язаних питань, починаючи від верховенства права, боротьби з корупцією та прав людини до функціонування демократичних інститутів і реформи державного управління. Переговори в цих сферах ґрунтуватимуться, зокрема, на дорожніх картах, а дорожня карта реформи державного управління слугуватиме одним з орієнтирів, які вимагаються від держави-учасниць переговорів.

У жовтні 2022 року в Повідомленні Європейської Комісії щодо політики розширення ЄС було окреслено ключову мету державного управління — реагувати на нові проблеми та діяти на благо громадян, а також надано перелік основних недоліків у державах-кандидатах на вступ до ЄС:

«Державні установи та органи управління мають реагувати на суспільні проблеми та ефективно проводити політику. Модернізація органів державного управління залишається ключовою проблемою в державах-кандидатах на вступ до ЄС. Політизація продовжує підривати спроможності органів державного управління і їхню привабливість як працедавців. Хоча в цілому є усвідомлення основних потреб у реформах задля створення більш професійних органів державного управління, що ґрунтуються на заслугах, вдосконалення планування політики, державних фінансів, управління персоналом та підзвітності вимагатиме більше лідерства та зусиль».⁶

¹ <https://fra.europa.eu/en/eu-charter/article/41-right-good-administration>.

² <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html>.

³ OECD (1999), *European Principles for Public Administration*, SIGMA Papers No. 27, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml60zwd7h-en>. Європейський адміністративний простір включає такі компоненти, як надійність, передбачуваність, підзвітність і прозорість, а також технічну та управлінську компетентність, організаційну спроможність, фінансову сталість і участь громадян.

⁴ COM(2014) 700 остаточне, Повідомлення Комісії Європейському парламенту, Раді, Європейському соціально-економічному комітету та Комітету регіонів, Стратегія розширення та основні виклики у 2014–15 роках, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2016-12/20141008-strategy-paper_en.pdf

⁵ COM(2020) 57 остаточне, Повідомлення Комісії до Європейського парламенту, Ради, Європейському соціально-економічному комітету та Комітету регіонів, Розширення процес вступу — Надійна перспектива членства в ЄС для Західних Балкан, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0057>.

⁶ COM(2022) 528 остаточне, Повідомлення Комісії до Європейського парламенту, Ради, Європейському соціально-економічному комітету та Комітету регіонів, 2022 Повідомлення щодо політики розширення ЄС, с. 20, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/2022%20Communication%20on%20EU%20Enlargement%20Policy-v3.pdf>.

З метою підвищення узгодженості, ЄК координує свій підхід до діалогу щодо важливості якісного державного управління з державами-членами та країнами-кандидатами:

«Комісія прагне забезпечити високий ступінь узгодженості свого політичного підходу, в тому числі після вступу, і тому продовжує наголошувати на важливості якісного державного управління та забезпечує еквівалентну систему оцінювання якості органів державного управління. Це робиться з метою уникнення ситуації, коли «впроваджені величезними зусиллями» позитивні реформи, наприклад, в сфері професійної державної служби, що ґрунтуються на заслугах, будуть повністю згорнуті після набуття державою членства в ЄС».⁷

У березні 2022 року європейські міністри в сфері державного управління додатково наголосили на необхідності створення привабливих, сучасних та інноваційних державних служб, які є прикладом прозорого та стабільного надання державних послуг відповідно до очікувань користувачів, а також якісних та інклюзивних цифрових державних послуг на основі європейських цінностей.⁸

На засіданні Комітету з питань державного управління на рівні міністрів у листопаді 2022 року міністри ОЕСР зобов'язалися «посилювати, просувати та зміцнювати основи демократій, визнаючи, що вони повинні долати виклики, пов'язані зі зростанням та змінами очікувань громадян щодо представництва, реагування, відкритого врядування та професійної етики державних установ, а також проводити «зелену» політику, зокрема через інноваційні підходи в державному секторі» та «продовжувати зусилля для створення професійних, ефективних та дієвих державних установ, а також високоефективного керівництва та державних службовців на підтримку зміцнення демократії».⁹

Обґрунтування нового видання (2023 року) Принципів державного управління

Перше видання Принципів державного управління вийшло у 2014 році. Нове видання було розроблено Програмою SIGMA з метою: 1) оновлення структури відповідно до найновіших стандартів і практик ЄС, ОЕСР та інших міжнародних організацій; 2) кращого реагування на поточні та майбутні виклики, з якими стикається суспільство, а також на потребу в органах державного управління, здатних швидше і краще реагувати на мінливі політичні пріоритети та потреби громадян. Принципи покликані бути «політично нейтральними», що дає змогу органам державного управління, які їх дотримуються, покращити досягнення політичних пріоритетів, а також економічних, соціальних, екологічних або безпекових цілей своїх урядів.

Наразі очікується, що органи державного управління ставатимуть більш цифровими, гнучкими, інноваційними та «зеленими», ніж у 2014 році. Нове видання відображає важливість повного використання потенціалу цифровізації, уроки, засвоєні під час глобальної пандемії COVID-19 (посилення оперативності та стійкості державного управління та гнучкості робочих

⁷ EU (2021), *Supporting public administrations in EU Member States to deliver reforms and prepare for the future*, 29 April 2021, p 21, https://ec.europa.eu/info/departments/structural-reform-support/supporting-public-administrations-eu-member-states-deliver-reforms-and-prepare-future_en.

⁸ *Strasbourg Declaration on the Common values and challenges of European Public Administrations*, (2022), https://www.transformation.gouv.fr/files/presse/Declaration_common_values_challenges_european%20public_administrations_1.pdf.

⁹ *Declaration on Building Trust and Reinforcing Democracy*, (2022), <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0484>.

домовленостей), а також очікування того, що державне управління сприятиме вирішенню екологічних проблем, зокрема пов'язаних зі змінами клімату та втратою біорізноманіття.

Нове видання уніфікує Принципи для регіонів розширення та політики сусідства і відображає цінності та стандарти ЄС у сфері належного державного управління у більш чіткій та стислій спосіб. За наявності спеціальних стандартів вступу до ЄС, вони виділені окремо. Нове видання 2023 року також розширює сферу застосування Принципів, виводячи її за межі центральних органів державної влади і охоплюючи також регіональні та місцеві рівні державного управління, задля сприяння застосуванню узгодженого політичного підходу. Нове видання також відображає досвід і уроки, набуті ЄК та Програмою SIGMA з 2014 року, за допомогою прямої взаємодії з національними органами управління та проведення регулярного моніторингу.

Нове видання зосереджене на цінностях належного державного управління, але не є настановою, оскільки практичні підходи держав-членів ЄС та ОЕСР до досягнення виражених у Принципах спільних цінностей і стандартів є різними. Місія Програми SIGMA полягає в просуванні та роз'ясненні цих цінностей і стандартів, а також у підтримці відомства у справах розширення та політики сусідства порадами щодо можливих підходів і передовим досвідом держав-членів ЄС та ОЕСР, що допоможуть досягнути цих цінностей.

Швидкість і метод узгодження національного державного управління зі стандартами ЄС і ОЕСР повинні визначатися національними урядами, зважаючи на національні умови, традиції управління та очікування громадян. У цьому сенсі управління змінами є життєво важливим для успіху реформ. Зміни необхідно реалістично планувати та ефективно комунікувати, щоб забезпечити підтримку зацікавлених сторін, зокрема політичних лідерів.

Сфера застосування Принципів державного управління

Принципи мають бути загально застосовними до всіх органів державного управління. Це включає центри уряду, профільні міністерства, органи влади, регуляторні органи та інші установи центрального уряду, які виконують основні функції державного управління: вироблення та реалізація політики, у тому числі надання адміністративних послуг. Спеціальні заходи для конкретних установ повинні бути обмеженими, виправданими та пропорційними.

Застосування Принципів поширюється на судові органи, парламенти та незалежні конституційні органи, такі як омбудсмен або аудиторська установа вищої інстанції, з повагою до їхньої конституційної незалежності та особливостей функціонування.

Принципи також застосовуються до субнаціональних (регіональних та місцевих) рівнів державного управління. Два спеціальні Принципи (14 і 32) спрямовують осіб, які ухвалюють рішення, з питань субсидіарності, фіскальної автономії та інших ключових структурних аспектів багаторівневого врядування.

Структура Принципів державного управління: 6 напрямів державного управління, 32 принципи, 270 підпринципів

Структура видання 2023 року Принципів державного управління все ще повторює шість тематичних сфер, викладені у Стратегії розширення 2014 року. Щоб краще відобразити зміст Принципів, четверта тематична сфера, яка раніше називалася «Підзвітність», тепер називається «Організація, підзвітність і нагляд». «Цифровізацію» було додано до «Надання послуг».

Тематичні сфери	Основні цінності
Стратегія	Уряд забезпечує стратегічне бачення та лідерство для гнучкого, інноваційного та постійно вдосконалюваного державного управління, здатного реагувати на нові виклики.
Формування і координування політики	Уряд гарантує, що політика та бюджети узгоджені, ефективно плануються, узгоджуються всім урядом, впроваджуються, контролюються та оцінюються відповідно до чітко визначених цілей політики. Міністерства розробляють узгоджену державну політику у рамках відкритого, заснованого на широкій участі процесу, спираючись на обґрунтовані факти та аналіз.
Державна служба та управління людськими ресурсами	Державні службовці діють професійно, порядно та нейтрально. Їх набирають і просувають по службі на основі заслуг і рівних можливостей, і для ефективного виконання своїх завдань вони мають відповідні компетенції.
Організація, підзвітність та нагляд	Організація державного управління є ефективною та дієвою на всіх рівнях державного управління. Органи державного управління є відкритими та прозорими та застосовують чітко визначені внутрішні та зовнішні механізми підзвітності. Сильні наглядові органи захищають права громадян та інтереси суспільства.
Надання послуг та цифровізація	Органи державного управління ставлять користувачів у центр і надають високоякісні та легкодоступні послуги онлайн і особисто усім особам і підприємствам. Цифровізація дає змогу приймати рішення на основі даних, уможливорює ефективні та дієві процеси, а також високоякісні та доступні послуги.
Управління державними фінансами	Органи державного управління планують та управляють державними фінансами, щоб забезпечити їх сталість і прозорість і уможливити досягнення цілей політики. Механізми контролю, закупівель і нагляду діють для забезпечення ощадливого, ефективного та результативного використання державних ресурсів, які розподіляються на всіх рівнях державного управління.

32 Принципи окреслюють цінності, поведінку та результати, тоді як **270 підпринципів** надають більш детальні вказівки щодо того, як досягти цих результатів і забезпечити належну управлінську спроможність.

Наведені нижче передумови є вирішальними для ефективного впровадження цінностей, викладених у кожному Принципі. Вони відображені на рівні системи моніторингу, а не повторюються в кожному Принципі.

- належна законодавча база (як первинне, так і вторинне законодавство)
- усталена інституційна та організаційна структура з чітко визначеними обов'язками, а також належними спроможностями відповідальних установ
- працівники, що володіють необхідними навичками, на своїх місцях за підтримки належного керівництва
- орієнтація на результати для громадян і підприємств
- рішення уряду ґрунтуються на надійних доказах та даних
- систематичні моніторинг і оцінювання ефективності для створення циклу навчання та зворотного зв'язку
- організаційна культура впроваджує всередині організацій бажані цінності та поведінку
- управління змінами

Система моніторингу

Система моніторингу доповнює Принципи та підпринципи, визначаючи критерії та показники ефективності, призначаючи вагові коефіцієнти критеріям і встановлюючи відповідні індикатори та субіндикатори. Критерії вимірюють чинники та зазначені вище передумови для успішних реформ і фактичне впровадження реформ (як управління діє на практиці) та наступні результати та вплив (як результати його діяльності впливають на суспільство). Значення індикаторів виражають зрілість відповідних компонентів державного управління із загальним розбігом від 0 (найнижче) до 100 (найвище) у рамках кожного Принципу.

Загальний підхід визнає, що жоден окремий метод вимірювання не може повністю охопити складні питання, пов'язані з організаційними змінами та змінами в соціальній поведінці. Щоб домогтися збалансованої оцінки, необхідно отримати якомога більше інформації з адміністративних даних, опитувань, статистики, співбесід тощо, а потім перевірити її. Таким чином, індикатори ґрунтуються на комбінації субіндикаторів, що спираються на різні методології.

Огляд 6 сфер та 32 Принципів державного управління





Стратегія

Уряд забезпечує стратегічне **бачення та лідерство** для гнучкого, інноваційного та постійно вдосконалюваного державного управління, здатного реагувати на нові виклики.

Принцип 1: Створено та успішно впроваджено комплексний, надійний та сталий порядок денний реформи державного управління, що сприяє інноваціям та постійному удосконаленню.

- a. Реформа державного управління (РДУ) визнана політичним пріоритетом і відображена у відповідних політичних програмах.
- b. Комплексний порядок денний щодо РДУ, встановлений за допомогою спеціальних планувальних документів, охоплює всі сфери реформ і сприяє безперервному вдосконаленню, гнучкості та здатності органів державного управління реагувати на мінливі державні і глобальні пріоритети і виклики.
- c. РДУ узгоджується на політичному та адміністративному рівнях; виділяються достатні ресурси, а заплановані реформи ефективно впроваджуються та контролюються.
- d. Усі відповідні зацікавлені сторони регулярно консультуються та залучаються до планування та моніторингу РДУ; РДУ ефективно комунікується, та пропагуються цінності належного державного управління.
- e. Органи державного управління заохочують інноваційні рішення та підходив по всій структурі державного управління та поширюють їх.



Розроблення та узгодження політики

Уряд гарантує, що **політика та бюджети гармонізовані**, ефективно плануються, узгоджуються всім урядом, впроваджуються, контролюються та оцінюються відповідно до чітко визначених цілей політики. Міністерства розробляють узгоджену державну політику у рамках відкритого, заснованого на широкій участі процесу, спираючись на обґрунтовані факти та аналіз.

Принцип 2: Державна політика є узгодженою та ефективно координується центром уряду; рішення готуються та комунікуються чітко та прозоро.

- a. Центр уряду (ЦУ)¹⁰ забезпечує координацію політики між міністерствами та відповідними установами для забезпечення загальної узгодженості політики та отримання кращих і більш сталих результатів політики та сприяє такій координації.
- b. Установи ЦУ та їхні внутрішні підрозділи координують свої дії і активно співпрацюють, щоб забезпечити хороші результати політики.
- c. Рішення уряду готуються, затверджуються та виконуються прозоро, ефективно та своєчасно на основі чітких правил і процедур через відповідні структури ухвалення рішень, зокрема на засіданнях уряду.
- d. Відповідна установа ЦУ послідовно розглядає усі питання, подані на остаточне затвердження урядом, щоб перевірити їх на відповідність встановленим нормам і стандартам.
- e. Центральна координація урядової комунікації, як внутрішньої, так і зовнішньої, сприяє просуванню порядку денного державної політики та протидіє як хибній інформації, так і дезінформації.
- f. Ефективні та гнучкі процедури та механізми забезпечують безперервне ухвалення урядом рішень в кризових ситуаціях та управління зовнішніми ризиками; щоб передбачити майбутні сценарії та підготуватися до них, уряд використовує стратегічне планування.

Підпринцип стосується лише держав-кандидатів і потенційних кандидатів на вступ до ЄС

- g. Уряд встановлює та впроваджує чіткі горизонтальні процедури управління національними процесами європейської інтеграції (ЄІ) під координацією відповідальної установи ЦУ. Функції та сфери відповідальності усіх відповідних установ, залучених до процесу ЄІ, включно з транспозицією законодавства ЄС, чітко визначені.

Принцип 3: Уряд планує та контролює державну політику в ефективний та інклюзивний спосіб відповідно до фіскального простору уряду.

- a. Створено узгоджену та узгоджену систему планування політики, моніторингу та звітності з чітко прописаними процедурами та основними обов'язками установ.
- b. Політичні пріоритети та порядок денний формулюються в урядовій програмі чи інших подібних політичних документах, ефективно плануються та реалізуються через відповідні політичні планувальні документи.
- c. Політичні та фінансові планувальні документи є послідовними та узгодженими один з одним з точки зору політичних пріоритетів, цілей та заходів.
- d. Політичні планувальні документи відповідають вимогам якості та містять адекватні аналіз та інформацію, зокрема щодо цілей політики, індикатори із цілями та систему моніторингу. Вони розроблені за широкою участю інших сторін і є загальнодоступними.

¹⁰ Центр уряду (ЦУ): адміністративна структура, яка обслуговує виконавчу владу (Президента або Прем'єр-міністра та Кабінет міністрів разом). У різних країнах ЦУ називається по-різному, наприклад, Генеральний секретаріат, Офіс кабінету міністрів, Офіс Канцлера, Офіс Президента/Міністерство у справах Президента, Офіс Ради міністрів тощо. У багатьох країнах ЦУ складається з кількох підрозділів.

- e. Політичні планувальні документи включають кошторис фінансових витрат, узгоджений із середньостроковим і річним бюджетами; при цьому наявні фінансові ресурси для забезпечення безперервної та повної реалізації.
- f. Ефективність діяльності і результати, у тому числі досягнення цілей політики та показників результатів, регулярно контролюються та про них звітуються; звіти про моніторинг публікуються вчасно, щоб забезпечити громадський контроль.
- g. Установам під час планування, моніторингу та звітування щодо політичних планувальних документів надаються підтримка із забезпечення керівництва, якості, а також методологічна підтримка.

Підпринципи стосуються лише держав-кандидатів і потенційних кандидатів на вступ до ЄС

- h. Процес планування європейської інтеграції (ЄІ) повністю інтегрований у загальну систему планування державної політики. Плани ЄІ є узгодженими та приведені у відповідність до з інших планувальних документів уряду.
- i. Уряд ефективно реалізує плани ЄІ шляхом встановлення пріоритетів та визначення вартості пов'язаних з ЄІ зобов'язань, беручи до уваги наявні ресурси та можливості органів державного управління.

Принцип 4: Державна політика розробляється на основі даних та аналізу, із дотриманням чітких і послідовних правил законотворчої діяльності; закони та нормативно-правові акти легкодоступні.

- a. Загальноурядова політика сприяння кращому регулюванню, заснованому на доказах та інклюзивному виробленню політики формулюється та застосовується на практиці під час розробки політики та розробки законодавчих актів.
- b. Міністерства мають чіткі внутрішні правила та процедури ефективного планування та управління розробкою політики та законопроектів.
- c. З метою підтримки формування політики, сприяння консультаціям та обґрунтування ухвалення рішень на всіх ключових етапах формування політики, що охоплюють як первинне, так і вторинне законодавство, у тому числі у відповідних випадках вплив на довкілля та клімат, ухвалюються та систематично використовуються аналіз регуляторного впливу (АРВ) або інший подібний інструмент(и).
- d. Під час формування політики систематично розглядаються та аналізуються альтернативні нерегуляторні варіанти, можливості спрощення регулювання та ефективні механізми моніторингу та забезпечення виконання.
- e. Усі можливі наслідки політичних пропозицій систематично аналізуються; докладаються розумні зусилля для кількісного оцінювання та монетизації основних впливів, у тому числі додаткових витрат для державного бюджету, підприємств та громадян.
- f. Вибір конкретних аналітичних підходів і рівень аналізу варіантів політики пропорційні складності проблеми, що розглядається, і масштабу очікуваних впливів.
- g. Функції нагляду за АРВ, контролю якості, підтримки та керівництва забезпечують повну та послідовну реалізацію наявних правил і методологій, покращують якість аналізу політики, зміцнюють спроможність і забезпечують постійне вдосконалення системи.
- h. Закони та нормативно-правові акти є чіткими, узгодженими та послідовними за змістом, структурою, стилем та мовою.

- i. Усі первинні та вторинні законодавчі акти, включно з консолідованими версіями, є легкодоступними та доступними безкоштовно на централізованій онлайн базі/онлайн-базах. Адміністративні настановчі документи, форми та матеріали, необхідні для дотримання правил, легкодоступні для підприємств і громадян.
- j. Національний, регіональний і місцевий рівні державного управління співпрацюють і активно координують свою діяльність, щоб забезпечити узгодженість нормативно-правової бази та формування політики на основі доказів у всій державі.

Підпринципи стосуються лише держав-кандидатів і потенційних кандидатів на вступ до ЄС

- k. Перенесення норм *acquis* ЄС та гармонізація законодавства є невід'ємною частиною загального процесу вироблення політики. Рішення щодо окремих випадків транспонування *acquis* ЄС ґрунтуються на доказах та аналізі, зібраних за допомогою АРВ та громадських консультацій.
- l. Спеціальні правила, процедури та інструменти, як-то таблиці узгодженості та переклад законодавства ЄС на національну(і) мову(и), забезпечують ефективну гармонізацію національного законодавства з *acquis* ЄС та мінімізують ризик надмірності.

Принцип 5: Під час розробки політики проводяться активні консультації з усіма ключовими зовнішніми та внутрішніми зацікавленими сторонами та громадськістю.

- a. Наявні процедури, які постійно застосовуються та контролюються, щоб забезпечити проактивні та ефективні консультації із зацікавленими сторонами та широкою громадськістю, надаючи змогу підприємствам, неурядовим організаціям і громадянам, зокрема з уразливих груп, брати участь у формуванні державної політики та наданні їй інформаційного підґрунтя.
- b. Консультації з громадськістю проводяться у доступний та прозорий спосіб.
- c. Міністерства ведуть конструктивний діалог із ключовими зовнішніми зацікавленими сторонами та збирають, аналізують і використовують усі відповіді під час доопрацювання політичних пропозицій. Вони прозоро звітують про результати громадських консультацій і про те, як погляди сторін, з якими проводилися консультації, вплинули на формування політики.
- d. Міжвідомчі консультації проводяться на основі чітких правил і процедур, що сприяють ефективному обговоренню політики та її результатів.
- e. Відповідальне міністерство звітує про результати міжвідомчої консультації в документації, що виноситься на засідання уряду.
- f. Міжвідомчі механізми вирішення конфліктів вбудовані в процес ухвалення рішень як на адміністративному, так і на політичному рівнях, і ці механізми повністю використовують досвід органів державного управління у забезпеченні оптимального вирішення конфлікту до того, як питання буде обговорено урядом.

Принцип 6: Державна політика ефективно впроваджується та оцінюється, покращуючи політичні результати та зменшуючи регуляторні витрати та тягарі.

- a. Підготовча діяльність, необхідна для ефективного впровадження законів і політики, як-то ухвалення вторинного законодавства та приведення його у відповідність до інших законів, підготовка настанов, комунікація та розбудова спроможностей здійснюється до того, як політика стане повністю чинною.
- b. Підприємства та громадяни завчасно сповіщаються про майбутні зміни в правилах і нормативно-правових актах, які вплинуть на них, і групам, яких це стосується, надається достатньо часу, щоб адаптувалися до нової нормативно-правової бази.
- c. Відповідальні установи ефективно контролюють реалізацію політики та забезпечують відповідність нормативно-правовим вимогам на основі надійних і відповідних даних, включно зі збором доказів шляхом прямого зворотного зв'язку та консультацій із зацікавленими сторонами.
- d. Оцінювання фактичної ефективності основних законів і політик є невід'ємною частиною порядку денного кращого регулювання та пов'язана з аналізом, проведеним під час формування політики. Орган державного управління оприлюднює результати оцінювання та використовує їх для обґрунтування майбутньої політики.
- e. Регулярно проводиться перегляд нормативно-правових актів, щоб гарантувати актуальність на оновлення нормативно-правових актів та їхнє сприяння державній політиці, спрямованій на спрощення та мінімізацію непотрібного регуляторного тягаря.
- f. Перевірки проводяться на основі аналізу ризиків і з урахуванням принципу пропорційності. Вони плануються та проводяться скоординовано та прозоро, щоб мінімізувати тягар, підвищити рівень комплаєнсу та забезпечити ефективне використання державних ресурсів.
- g. Дотримання чинних нормативно-правових актів забезпечується шляхом надання інформації, настанов, контрольних списків та інших інструментів. Заходи забезпечення виконання враховують профіль і поведінку конкретних суб'єктів регулювання.
- h. Уряд бере участь у міжнародній та регіональній регуляторній співпраці, щоб покращити якість та узгодженість регулювання, підвищити рівень комплаєнсу і досягти кращих і більш сталих результатів політики.

Принцип 7: Парламент ефективно контролює формування урядом політики та забезпечує узгодженість політики та законодавства.

- a. Парламент ефективно перевіряє та контролює формування урядом політики. Парламент забезпечує чіткість, лаконічність і зрозумілість схваленого законодавства.
- b. Парламентські комітети обговорюють і розглядають законодавчі ініціативи за активної участі міністрів уряду та державних службовців вищої ланки, а також забезпечують консультації з ключовими зацікавленими сторонами, водночас мінімізуючи будь-які ризики невиправданого зовнішнього впливу.
- c. Уряд тісно координує свій план законодавчої роботи з парламентом і регулярно ділиться інформацією про нові законодавчі ініціативи.
- d. Парламент забезпечує ефективне планування та своєчасний розгляд усіх законодавчих пропозицій.
- e. Уряд надає парламенту всі політичні документи та допоміжні матеріали, як-то оцінки регуляторного впливу та звіти про результати громадських консультацій. У відповідних випадках допоміжні матеріали переглядаються, щоб відобразити будь-які основні погоджені під час парламентських дебатів поправки.
- f. Надзвичайні та/або скорочені процедури схвалення законів не використовуються надмірно, щоб було забезпечено достатній час для підготовки та розгляду. Якщо використовуються такі процедури, якнайшвидше проводиться фактична перевірка цих законів, щоб оцінити відповідність та ефективність регуляторних правил і процедур.
- g. Уряд розглядає та надає зауваження до всіх нових законодавчих пропозицій, ініційованих членами парламенту, щоб висвітлити можливу неузгодженість політики та ризики впровадження, як-то створення повноважень, що не будуть фінансуватися.
- h. Служби парламенту надають експертні поради та підтримку депутатам в ініціюванні та розробці нових законів на основі доказів та за участі ключових зацікавлених сторін.
- i. Парламент регулярно переглядає реалізацію основних законів і державної політики, щоб оцінити їхню ефективність і забезпечити підзвітність уряду.



Державна служба та управління людськими ресурсами

Державні службовці ¹¹ діють **професійно, порядно** та **нейтрально**. Їх набирають і просувають по службі на основі заслуг і рівних можливостей, і для ефективного виконання своїх завдань вони мають відповідні компетенції.

¹¹ Для цілей застосування Принципів державні службовці означають працівників 1) міністерств і відомств, зокрема регуляторних органів, 2) офісів/секретаріатів Прем'єр-міністра, Ради міністрів та президентських адміністрацій, 3) парламенту, вищої аудиторської установи, омбудсмена, судів та інших незалежних органів; 4) регіональних та місцевих органів державного управління. Принципи не застосовуються до обраних посадових осіб і політичних призначенців, суддів і прокурорів. Вони також не поширюються на технічний персонал органів державного управління (наприклад, водії та прибиральники). Національне законодавство може мати ширшу сферу застосування, ніж наведені вище визначення.

Принцип 8: Система працевлаштування врівноважує стабільність і гнучкість, забезпечує підзвітність державних службовців і захищає їх від неналежного впливу та незаконного звільнення.¹²

- a. Уряд має чітку політику щодо державної служби, встановлено політичну відповідальність за цей напрям.
- b. Законодавство про державну службу передбачає чіткі та адекватні матеріальні, горизонтальні та вертикальні рамки.¹³
- c. Державні службовці зобов'язані діяти професійно та нейтрально та мають право не підкорятися незаконним вказівкам, а також мають захист від неналежного політичного та іншого впливу на їхнє професійне судження.
- d. Державні службовці є суб'єктами звітування, підкоряються етичним і дисциплінарним нормам і можуть бути притягнуті до відповідальності у випадках, коли неналежну поведінку буде доведено в належному порядку.
- e. Державні службовці можуть бути звільнені або понижені на посаді лише на підставі регламентованих законом об'єктивних критеріїв в рамках належної процедури та за наявності судового контролю.
- f. Орган державного управління використовує тимчасову зайнятість в обґрунтованих ситуаціях і у розумні строки.
- g. Наділений достатніми повноваженнями центральний орган ефективно керує системою управління кадрами (HRM) державної служби та координує її, надає підтримку органам державного управління та контролює імплементацію.
- h. Органи державного управління мають достатні спроможності для професійного управління кадрами.
- i. Ефективна інформаційна система підтримує процеси управління кадрами і надає дані, що дають змогу формувати політику державної служби, що ґрунтується на фактах.

¹² Підпринципи 8 с, d і e повинні застосовуватися принаймні до державних службовців центральних органів державного управління, які беруть безпосередню участь у реалізації владних повноважень та обов'язків, спрямованих на захист загальнодержавних інтересів. Ці функції зазвичай стосуються керівників, державних службовців, відповідальних за розробку законів, адміністративні рішення та рішення щодо публічних закупівель, інспекторів, персонал служби безпеки та дипломатів.

¹³ Вертикальні рамки стосуються верхньої та нижньої межі поділу між політичними призначенцями, державними службовцями та технічним допоміжним персоналом. Матеріальні рамки стосуються тем, які регулюються законом. Горизонтальні рамки стосуються органів, на які поширюється дія закону.

Принцип 9: Орган державного управління залучає та набирає на роботу компетентних людей на основі заслуг і рівних можливостей.

- a. Орган державного управління аналізує людські ресурси (HR), готує та реалізує узгоджені з бюджетом кадрові плани, щоб забезпечити належні штатну кількість, поєднання компетенцій, навичок і досвіду для виконання своєї місії, враховуючи як поточні, так і майбутні потреби.
- b. Державні службовці набираються на прозорих та відкритих конкурсах на основі заслуг.
- c. Інклюзивна політика та практика прийому на роботу підтримують різноманітність та рівні можливості в державному управлінні.
- d. Орган державного управління залучає велику кількість кандидатів, що відповідають критеріям, використовуючи брендинг працедавця та інші інструменти найму.
- e. Комплектування кадрами здійснюється на основі точних посадових інструкцій, що містять необхідний профіль кандидата (досвід, знання, навички, компетенції) для ефективної роботи, відображений, як й умови праці та заробітної плати, в оголошеннях про вакансії.
- f. Відбіркові комісії складаються з членів, кваліфікованих здійснювати оцінювання кандидатів відповідно до вимог посади, без конфлікту інтересів і політично незаангажованих.
- g. Методи відбору забезпечують справедливе та обґрунтоване оцінювання необхідних для виконання роботи досвіду, знань, навичок і компетенцій і дають змогу вибрати найбільш підходящих кандидатів.
- h. Процеси набору та відбору є ефективними, своєчасними, зручними та підтримуються цифровими технологіями.
- i. Претенденти своєчасно інформуються про рішення щодо прийому на роботу та мають право вимагати обґрунтування та оскарження в адміністративному та судовому порядку.
- j. Процес адаптації забезпечує швидку адаптацію до роботи та організації, завдяки чому нові працівники почуваються впевнено, компетентно та добре працюють.

Принцип 10: Ефективному лідерству сприяють компетентність, стабільність, професійна автономія та оперативне реагування підзвітних керівників вищої ланки.¹⁴

- a. Окремою категорією закон виділяє керівників вищої ланки. Сфера повноважень вищого керівництва визначена належним чином, що гарантує, що вищі керівні посади в міністерствах і відомствах не розглядаються як політичні посади.
- b. Посади вищого керівництва зроблені привабливими завдяки справедливому найму персоналу, конкурентоспроможним окладам, професійним викликам, автономії та зменшенню кар'єрних ризиків.
- c. Процедури комплектування кадрами ґрунтуються на заслугах, ними керують професіонали; вони неупереджені та прозорі, що дає змогу відбирати та призначати керівників вищої ланки з достатньо великим досвідом, знаннями, навичками та компетенціями, що уможливають якісне виконання своєї роботи відповідно до заздалегідь визначених стандартів.
- d. Політика та практика комплектування кадрами сприяє рівним можливостям, ґендерному балансу і відсутності дискримінації на вищих керівних посадах.
- e. Керівники вищої ланки державного управління мають чітко визначені цілі, узгоджені з місією організації та цілями уряду, а результати їхньої роботи регулярно оцінюються.
- f. Керівники вищої ланки в державному управлінні мають достатню професійну та управлінську автономію, що дає змогу їм брати на себе відповідальність за управління персоналом, ресурсами та роботою.
- g. Керівники вищої ланки в державному управлінні розвивають свої навички відповідно до потреб роботи — як теперішніх, так і майбутніх.
- h. Стабільність вищого керівництва сприяє безперервності досягнення результатів установ та їхньої пам'яті.

¹⁴ Термін «керівники вищої ланки» застосовується до найвищих щаблів професійного керівництва в органах державного управління, на яких керівники вступають у безпосередню взаємодію з політичними лідерами. Він застосовується до державних службовців найвищого щабля в міністерствах (генеральних секретарів або професійних державних секретарів), генеральних директорів департаментів міністерств або еквівалентних посад у міністерствах, а також керівників установ. Він не поширюється на політичне керівництво органів виконавчої влади (прем'єр-міністр, міністр, заступник міністра, призначений на політичних засадах державний секретар тощо).

Принцип 11: Державні службовці мають мотивацію, справедливу та конкурентоспроможну оплату та належні умови праці.

- a. Щоб залучати, мотивувати та утримувати працівників і колективи з необхідними навичками та компетенціями, органи державного управління пропонують конкурентоспроможний пакет фінансової та нефінансової винагороди: зарплата та пільги, можливості для розвитку та кар'єри, безпека роботи, шанобливе та інклюзивне робоче середовище.
- b. Система державного управління заохочує рівну оплату за однакову працю¹⁵ як в окремих установах, так і в органах державного управління, встановлюючи розміри основних окладів на основі класифікації посад. Вони ґрунтують надбавки та інші пільги на встановлених законом об'єктивних критеріях, і гарантують відсутність дискримінації в оплаті праці.
- c. Система оплати праці є доступною з фіскальної точки зору; еволюція фонду оплати праці є передбачуваною.
- d. Система оплати праці є прозорою для працівників і громадськості; при цьому забезпечується достатній ступінь захисту конфіденційних персональних даних.
- e. Класифікація та структура оплати праці забезпечують можливості зростання заробітної плати.
- f. Оплата праці за результатами роботи, якщо вона запроваджена, становить обмежену частку заробітної плати, ґрунтується на чітких критеріях і забезпечує стимули, що відповідають суспільним інтересам.
- g. Система державного управління дбає про добробут працівників, зокрема про їхню безпеку, здоров'я, задоволення від роботи та залучення. Щоб оптимізувати умови праці, здійснюється моніторинг добробут персоналу.
- h. Працівникам державного управління на всіх рівнях організаційної ієрархії доступні гнучкі умови роботи (офіс, дистанційна робота, неповний робочий день, гібридна робота тощо), що сприяє продуктивності та справедливому балансу між роботою та особистим життям і зменшує вплив на довкілля.
- i. Система державного управління залучає до соціального діалогу профспілки та представників найманих працівників.

¹⁵ Директива Європейського Парламенту і Ради 2006/54/ЄС від 5 липня 2006 року про реалізацію принципів рівних можливостей і рівноправного поводження щодо чоловіків та жінок у питаннях працевлаштування і зайнятості (нова версія), <http://data.europa.eu/eli/dir/2006/54/oj>.

Принцип 12: Професійний розвиток, управління талантами та результативністю підвищують навички, ефективність і дієвість державних службовців і пропагують цінності державної служби.

- a. Державні службовці мають чітко встановлені цілі для управління своєю діяльністю у відповідності з місією та цілями організації. Оцінювання продуктивності забезпечують зворотний зв'язок з державними службовцями і визнання гарних виконавців, визначають таланти та потреби в розвитку та вирішують проблеми з недостатньою результативністю.
- b. Система державного управління активно сприяє безперервному навчанню державних службовців, проводить аналіз потреб у навчанні та готує плани навчання.
- c. Плани навчання ефективно виконуються та фінансуються за рахунок бюджету. Щоб підвищити результативність навчання та роботи, при розробці та виконанні програм навчання враховуються поточний і майбутній стан організації, осіб, що навчаються, та їхні потреби у підвищенні кваліфікації.
- d. Для вирішення організаційних потреб, управління талантами та удосконалення професійного розвитку та результативності система державного управління використовує горизонтальну мобільність державних службовців.
- e. Державні службовці мають можливості кар'єрного розвитку та просування по службі на основі заслуг і результативності.
- f. Політика та практика кар'єрного розвитку та мобільності на державній службі сприяють різноманітності та інклюзії.



Організація, підзвітність та нагляд

Організація державного управління є **ефективною** та **дієвою** на всіх рівнях державної влади. Органи державного управління є **відкритими** та **прозорими** та застосовують чітко визначені внутрішні та зовнішні механізми підзвітності. Сильні наглядові органи захищають права громадян та інтереси суспільства.

Принцип 13: Організація та керівництво державним управлінням сприяють підзвітності, ефективності та дієвості.

- a. Державне управління організоване відповідно до чіткої та послідовної типології органів, що ґрунтується на їхніх основних функціях.
- b. Компактність і раціональність організаційної структури державного управління ґрунтується на ефективних механізмах. Органи державного управління утворюються, зливаються та ліквідуються на основі обґрунтованого попереднього аналізу впливу.
- c. Міністри несуть політичну відповідальність за діяльність органів державного управління у відповідних сферах політики.
- d. Міністерства поклали на себе відповідальність за керування, нагляд і управління діяльністю підпорядкованих відомств і мають відповідні організаційні механізми та достатні спроможності.
- e. Органи державного управління, що здійснюють виконавчі функції, у тому числі регулятори, підзвітні уряду через профільні міністерства.
- f. Регуляторні органи виграють від рівня автономії, необхідного для ефективного виконання своїх функцій.
- g. Конституційні органи та наглядові органи користуються незалежністю і підзвітні парламенту.
- h. Органи державного управління діють в системі підзвітності, яка ґрунтується на чітких цілях і показниках ефективності.
- i. Внутрішня організація органів державного управління сприяє ефективному виконанню функцій і горизонтальній координації, забезпечуючи чіткий розподіл обов'язків і вертикалей підзвітності.
- j. Організації державного управління використовують визнані інструменти управління якістю для підвищення інституційних спроможностей та сприяння постійному вдосконаленню.
- k. Органи державного управління зменшують свій вплив на довкілля через організацію роботи та управління ресурсами.
- l. Керівники всіх рівнів мають чітко розподілені обов'язки, делеговані повноваження для ухвалення рішень, а також автономію та ресурси, необхідні для досягнення результатів, за які вони відповідають.
- m. Органи державного управління координують і співпрацюють поза організаційними межами та в усіх галузях.

Принцип 14: Сфери відповідальності чітко розподілені між рівнями державного управління і враховують принцип субсидіарності та місцевої автономії та сприяють міжвідомчій координації за допомогою ефективних механізмів нагляду.

- a. Щоб уникнути дублювання та посилити прозорість, парламент встановлює законом розподіл повноважень, прав і обов'язків між рівнями державного управління.
- b. Регіональні органи державної влади та органи місцевого самоврядування мають автономію для виконання своїх повноважень у межах чинного законодавства.
- c. Компетентні органи здійснюють нагляд за регіональними органами державної влади та органами місцевого самоврядування на основі закону. Цей нагляд є пропорційним і поважає їхню автономію в ухваленні рішень, розмежовуючи власні та делеговані повноваження та передбачаючи засоби правового захисту у разі порушення.
- d. Незалежний механізм розв'язує конфлікти повноважень і сфер відповідальності між рівнями державного управління.
- e. Ефективні координаційні структури сприяють узгодженню політики та пріоритетів на всіх рівнях державного управління.
- f. Регіональні органи державної влади та органи місцевого самоврядування співпрацюють і формують партнерські стосунки для покращення розвитку та якості надання державних послуг.
- g. Повноваження передаються на рівень державного управління, який є найближчим до громадян, враховуючи обсяг і характер завдання, ефективність та економію, а також розмір регіональних органів державної влади і органів місцевого самоврядування.

Принцип 15: Державне управління є прозорим та відкритим.

- a. Уряд встановив стратегічні цілі щодо сприяння відкритості та прозорості державного управління, розподіливши чіткі обов'язки між окремими суб'єктами.
- b. Фізичні особи, у тому числі нерезиденти, та юридичні особи мають законне право на доступ до публічної інформації без обґрунтування запиту.
- c. Публічна інформація охоплює всю інформацію, зафіксовану в документах¹⁶, якими володіє орган державного управління, фізичні чи юридичні особи, які здійснюють державні повноваження. Винятки є лише тоді, коли наявні вагомі причини для засекречування інформації і вони точно прописані в законі.
- d. Орган державного управління допомагає сторонам встановити запитувану інформацію та надає її негайно в потрібному форматі та безкоштовно, за винятком вартості відтворення та доставки.
- e. Орган державного управління повідомляє про підстави відмови у наданні доступу до публічної інформації, а сторони мають право оскаржити це рішення до незалежного органу чи суду.
- f. Чітко визначена та реалізована відповідальність за моніторинг за дотриманням законодавства про публічну інформацію, надання вказівок та накладення санкцій.

¹⁶ «Документ» означає будь-який носій інформації, незалежно від його форми чи формату (паперовий документ, електронний документ, електронна база даних, звукова чи аудіовізуальна стрічка, фотографія тощо).

- g. Орган державного управління зберігає реєстри документів, що оновлюються, встановлює правила щодо збереження та знищення документів та дотримується їх, щоб легко знайти докази публічної діяльності та рішень.
- h. Широко надається доступ для повторного використання інформації та пов'язаних метаданих, а також до дослідницьких даних, що фінансуються державою, для комерційних і некомерційних цілей, що зберігаються органами державної влади, державними підприємствами.¹⁷
- i. Органи державного управління активно оприлюднюють публічну інформацію, яка є відповідною, повною, точною та актуальною, доступною, зрозумілою, машинозчитуваною, мати відкритий формат та може використовуватися неодноразово.

Принцип 16: Парламент, омбудсмен і вища аудиторська установа здійснюють ефективний контроль за державним управлінням.

- a. Парламент та його комітети здійснюють над виконавчою владою ефективний контроль та здійснюють моніторинг якості її роботи, проводячи слухання, надсилаючи до уряду запитання, парламентські запити, оцінки державної політики та бюджетного контролю.
- b. Парламент активно підтримує омбудсмена та вищу аудиторську установу (ВАУ) у здійсненні їхніх наглядових функцій, забезпечуючи адекватні ресурси, розглядаючи їхні звіти та закликаючи уряд виправляти виявлені наглядовими органами недоліки.
- c. Незалежність омбудсмена забезпечується законодавством і на практиці. Омбудсмен має достатню інституційну спроможність для здійснення повноважень організації та користується довірою громадськості.
- d. Від особи, відповідальної за здійснення функцій омбудсмена законодавством вимагаються і забезпечуються на практиці високі моральні якості, добросовісність і відповідний професійний досвід а також досвід та знання.
- e. В законодавстві закріплені та виконуються повноваження омбудсмена або еквівалентної установи, що охоплюють запобігання та виправлення неналежного управління в усіх органах державного управління, а також захист і промоція прав людини та основних свобод. Омбудсмен має відповідні повноваження для розслідування окремих випадків та системних питань.
- f. Органи державного управління ефективно реалізують рекомендації омбудсмена, в тому числі ті, що стосуються системних питань.
- g. Незалежність ВАУ, його голови та членів в усіх її формах встановлена конституцією, захищена законом і поважається на практиці.
- h. У ВАУ наявні достатні спроможності для виконання своїх повноважень, і вона користується суспільною довірою.
- i. В законодавстві закріплені та реалізуються на практиці повноваження ВАУ, що охоплюють комплаєнс, фінансовий аудит і аудит ефективності в усіх органах державного управління.
- j. Органи державного управління ефективно реалізують рекомендації ВАУ, в тому числі ті, що стосуються системних питань.

¹⁷ Директива Європейського парламенту і Ради (ЄС) 2019/1024 від 20 червня 2019 року про відкриті дані та повторне використання інформації державного сектору (нова версія), <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1024/oj>.

Принцип 17: Право на належне управління забезпечується за допомогою адміністративної процедури, судового розгляду та публічної відповідальності.

- a. Адміністративні процедури здійснюються відповідно до принципів законності, що включають законне здійснення дискреційних повноважень, правову визначеність, рівність, неупередженість та пропорційність.
- b. Сторони, які беруть участь в адміністративних процедурах, можуть скористатися своїм правом бути почутими та отримати доступ до матеріалів провадження.
- c. Орган державного управління обґрунтовує свої рішення, повідомляє про них сторони та інформує їх про право на оскарження. Винятки допускаються для випадків, коли рішення є цілком вигідним для усіх залучених сторін, і жодна зі сторін цього не вимагає.
- d. Внутрішні механізми адміністративного оскарження (якщо вони наявні) забезпечують швидкий і легкий доступ до ефективних засобів правового захисту.
- e. Уряд здійснює моніторинг функціонування окремих видів адміністративних процедур, результатів внутрішнього адміністративного оскарження, а також судового оскарження та у разі потреби розв'язує проблеми, пов'язані з ефективністю, дієвістю та законністю адміністрування.
- f. Фізичні та юридичні особи мають ефективний доступ до незалежного суду для оскарження законності адміністративних актів та дій, своєчасно отримують ефективний захист своїх прав.
- g. Адміністративне судочинство має повноваження та ресурси для забезпечення ефективного винесення якісних рішень, які ефективно виконуються.
- h. Фізичні та юридичні особи отримують відшкодування та справедливу компенсацію шкоди від протиправних дій суб'єктів здійснення державних повноважень.
- i. Орган державної влади аналізує причини компенсаційних виплат і вживає заходів, щоб вчитися на помилках, аби уникнути або мінімізувати подібні помилки в майбутньому.

Принцип 18: Послідовна та комплексна система забезпечення доброчесності в державному секторі мінімізує ризики корупції.

- a. На основі аналізу ризиків і даних уряд встановив стратегічні цілі щодо зменшення ризиків корупції та загроз доброчесності.
- b. Положення визначають вичерпний перелік корупційних дій і порушень доброчесності, як-то кримінальні, цивільно-правові та/або адміністративні правопорушення, і містить пропорційні санкції.
- c. Правила та цінності етичної поведінки діють по усьому державному сектору, про них ефективно повідомляють, і їх ефективно застосовують.
- d. Легкодоступний і надійний механізм подання скарг заохочує до викриття порушень доброчесності та до відкритої організаційної культури.
- e. Закон захищає викривачів від усіх видів помсти, і вони можуть конфіденційно повідомляти органу, який забезпечує подальші дії.¹⁸
- f. Ситуаціями конфлікту інтересів керує узгоджена система, яка надає вказівки та забезпечує процедури врегулювання, містить перелік несумісності між державними функціями та приватною діяльністю, а також мінімізує ризики до та після працевлаштування на державній службі, наприклад, за допомогою періодів залагодження.
- g. Державний орган, уповноважений накладати санкції, здійснює моніторинг заснованої на оцінці ризиків системи декларування активів, а у разі розбіжностей між особистим майном та задекларованими доходами наявні механізми розслідування та застосування санкцій.
- h. Діяльність з лобювання та впливу є визначеною, прозорою та здійснюється чесно.
- i. В усіх організаціях державного сектору функціонує ефективна система управління та ризиками доброчесності та їх контролю.
- j. Порушення доброчесності виявляються, розслідуються, а санкції накладаються справедливо, об'єктивно та своєчасно з можливістю їхнього оскарження.
- k. Органи державного управління обмінюються інформацією з правоохоронними органами для забезпечення міжвідомчої співпраці та кримінальних розслідувань; вони інформують громадськість про результати розгляду справ, дотримуючись при цьому конфіденційності.
- l. Відповідальний орган регулярно збирає статистичні дані для моніторингу ефективності систем боротьби з корупцією та забезпечення публічної доброчесності.

¹⁸ Директива Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2019/1937 від 23 жовтня 2019 року про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу, <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj>.



Надання послуг та цифровізація

Органи державного управління ставлять **користувачів у центр** і надають високоякісні та **легкодоступні послуги** онлайн і особисто усім особам і підприємствам. Цифровізація дає змогу приймати рішення на основі даних, уможлиблює ефективні та дієві процеси.

Принцип 19: Користувачі знаходяться в центрі формування та надання адміністративних послуг.

- a. Уряд формує та координує загальнодержавну політику для постійного вдосконалення форми державних адміністративних послуг та їхнього надання на основі мінливих потреб користувачів.
- b. Органи державного управління звертаються до користувачів, щоб зрозуміти їхні потреби, очікування та досвід, і активно залучати їх до розробки або переробки державних адміністративних послуг (спільне створення).
- c. Орган державного управління здійснює регулярні перегляди наявних адміністративних процедур, щоб спростити та покращити послуги, зменшивши витрати, час і мінімізувати необхідність фізичної присутності.
- d. Розробляючи та впроваджуючи нові політики та послуги, система державного управління запобігає створенню непотрібних адміністративного тягаря та витрат.
- e. Орган державного управління встановлює стандарти обслуговування, визначає їх разом з користувачами, повідомляє про них користувачам і регулярно оновлює їх, щоб відобразити мінливі обставини та очікування.
- f. Орган державного управління регулярно перевіряє якість послуг на відповідність стандартам надання та іншим показникам, щоб винести уроки та покращити форму послуг і методи їхнього надання.

Принцип 20: Державне управління надає оптимізовані та високоякісні послуги.¹⁹

- a. Орган державного управління забезпечує оптимізацію надання послуг для максимальної зручності користувачів послуг.
- b. Орган державного управління організовує та пропонує державні послуги у формі «живих заходів».
- c. Орган державного управління надає проактивні адміністративні послуги, в рамках яких він використовує передбачення та автоматизацію, щоб пропонувати послуги, у випадках, коли це необхідно.
- d. Користувачі мають законне право надати органу державного управління інформацію та документи лише один раз. Орган державного управління неухильно дотримується цього права.

¹⁹ Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2018/1724 від 2 жовтня 2018 року, яким створюється єдиний цифровий шлюз для надання доступу до інформації, процедур, допомоги та послуг з розв'язання проблем, <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1724/oj>.

Принцип 21: Адміністративні послуги легко доступні онлайн²⁰ і особисто, враховуючи різні потреби, вибір і обмеження.

- a. Орган державного управління застосовує універсальне надання послуг, поєднуючи онлайн-канали та особисту комунікацію (з цифровою підтримкою), щоб шлях користувачів був безперервним з можливістю у необхідних випадках цифрової взаємодії з будь-якою частиною органу державного управління.
- b. Усі потенційні користувачі мають розташований на розумній відстані фізичний доступ до високоякісних державних послуг завдяки співпраці залучених органів державного управління та координації між рівнями державного управління та всередині них.
- c. Орган державного управління враховує різноманітні потреби у наданні послуг різних груп користувачів (зокрема щодо фізичних та інтелектуальних здібностей, цифрових навичок і мови) і гарантує відсутність перешкод для доступу до послуг.
- d. Орган державного управління гарантує користувачам легкість у знаходженні каналів, яким вони віддають перевагу, а також легкий доступ до інформації про свої права, обов'язки, послуги та установи, які їх надають, наприклад, через каталог послуг.
- e. У своїх засобах комунікації (вебсайтах, листівках, формах тощо) та в контексті адміністративних рішень органи державного управління використовують стислу та зрозумілу мову, яка передає всю відповідну інформацію у спосіб, який відповідає різноманітним потребам користувачів послуг (мови меншин відповідно до закону, вади зору та слуху тощо).

²⁰ Директива Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2016/2102 від 26 жовтня 2016 року щодо доступності вебсайтів та мобільних застосунків органів державного сектора, <http://data.europa.eu/eli/dir/2016/2102/oj>.

Принцип 22: Цифровізація дає змогу ухвалювати рішення на основі даних та здійснювати ефективну, дієву та оперативну політику, послуги та процеси в усьому уряді.

- a. Орган державного управління забезпечує лідерство, координацію та спроможність у створенні ефективних, інтегрованих та цифрових стратегій і послуг уряду.
- b. Державні реєстри спроектовані цифровими, а управління даними є послідовним і систематичним, щоб забезпечити достовірність і високу якість даних і доступ до них, з активним використанням даних в державному управлінні та за його межами і обміном ними.
- c. Сумісність державних реєстрів (юридична, семантична, організаційна та технічна) у рамках державного управління покращує послуги та сприяє транскордонній інтеграції.²¹
- d. Зручні цифрові ідентифікатори, цифрові підписи та довірчі послуги, цифрові платежі та цифрові рішення доставки легко доступні для всіх, схвалені на законодавчому рівні, технічно функціональні та широко використовуються.²²
- e. Цифрова урядова інфраструктура та інформаційні системи можуть масштабуватися, є гнучкими та перспективними.
- f. Орган державного управління сприяє цифровим можливостям і новим технологіям, як-то штучний інтелект, зокрема через гнучку нормативно-правову базу, водночас належним чином мінімізуючи ризики.
- g. Мінімізація ризиків кібербезпеки та конфіденційності забезпечує захист даних, зокрема захист персональних даних, і зміцнює суспільну довіру шляхом застосування запобіжних механізмів і створення достатніх спроможностей.²³
- h. Орган державного управління розробляє та реалізує цілеспрямовану політику для залучення та підтримки цифрових талантів і лідерства, а також для підвищення цифрових навичок і мислення державних службовців.
- i. Орган державного управління активно співпрацює з відповідними зацікавленими сторонами, щоб покращити повторне використання цифрових рішень, розроблених за кошти державного бюджету, щоб стимулювати екосистему співпраці з метою надання та використання цифрових послуг у всій економіці.

²¹ Відповідно до наявних стандартів на державному та міжнародному рівнях, включно з Європейським збірником приписів сумісності COM (2017) 134 остаточна, Європейський збірник приписів сумісності — *Стратегія імплементації* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2017:134:FIN>.

²² Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 910/2014 від 23 липня 2014 року про електронну ідентифікацію і довірчі послуги для електронних транзакцій на внутрішньому ринку та про скасування Директиви 1999/93/ЄС, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.257.01.0073.01.ENG.

²³ Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2016/679 від 27 квітня 2016 року про захист фізичних осіб у зв'язку з опрацюванням персональних даних і про вільний рух таких даних, (Загальний регламент про захист даних), <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>.



Управління державними фінансами

Органи державного управління планують та управляють державними фінансами, щоб забезпечити їхню **сталість** і **прозорість** і уможливити досягнення цілей політики. Механізми контролю, закупівель і нагляду діють для забезпечення ощадливого, ефективного та результативного використання державних ресурсів, які розподіляються на всіх рівнях державного управління.

Принцип 23: Річний бюджет є всеохопним і формується у передбачуваній і розгорнутій середньостроковій перспективі, яка збалансовує політичні потреби з фіскальними обмеженнями.

- a. Бюджет готується відповідно до відповідного законодавства та календаря, виданого міністерством фінансів, що дає бюджетним організаціям достатньо часу для підготовки своїх пропозицій.
- b. Міністерство фінансів щороку на основі оприлюднених макроекономічних прогнозів готує засади середньострокової фіскальної політики, які включають політичні цілі щодо фіскальних агрегатів принаймні на три роки вперед і дотримується встановлених законодавством фіскальних правил.
- c. Середньостроковий бюджетний механізм пов'язує фіскальну політику з галузевими політиками шляхом дезагрегованих середньострокових лімітів для галузевих міністерств, що слугують основою для підготовки щорічного бюджету, і уряд затверджує його.
- d. Міністерства координують підготовку бюджетів у своїх галузях, щоб узгодити політичну відповідальність з розподілом бюджетних коштів у галузі.
- e. Незалежний наглядовий орган покращує фіскальну дисципліну, публікуючи звіти про якість прогнозів і макропрогнозів у рамках кошторисів бюджету і дотримання урядом законних фіскальних норм, а також консультує уряд з питань фіскальної політики.
- f. Річна бюджетна документація є вичерпною та включає всі державні надходження та видатки, фіскальні ризики, податкові витрати та багаторічні зобов'язання.
- g. Бюджет представлено в адміністративних, економічних, функціональних і програмних термінах; у ньому також використовується нефінансова інформація про ефективність. Щоб оцінити вплив ініціатив з відповідними завданнями або цілями відстежуються видатки, пов'язані з такими політиками, як «зелений перехід» і гендерна рівність.
- h. Об'єктивні критерії відбору лежать в основі проекту капітальних інвестицій. У бюджетному документі представлені витрати на багаторічні інвестиції, а також оцінені їхні фіскальні ризики та витрати на обслуговування.
- i. Парламент має достатньо часу та ресурсів, щоб проаналізувати, обговорити та затвердити бюджетну пропозицію до початку нового фіскального року.
- j. Уряд стимулює залучення громадян до бюджетного процесу шляхом оприлюднення повного комплексу бюджетної документації, підготовки громадського бюджету та використання інструментів відкритого бюджетування.

Принцип 24: Уряд сприяє виконанню бюджету та наданню послуг, забезпечуючи ліквідність у коротко- та середньостроковій перспективі.

- a. Відповідальний орган державного управління збирає доходи в ефективний і дієвий спосіб за допомогою електронних інструментів.
- b. Доходи, що надходять, відповідають кошторису бюджету.
- c. Використовуючи Єдиний казначейський рахунок та здійснюючи нагляд за залишками на всіх інших банківських рахунках, уряд має повний огляд свого щоденного залишку коштів.
- d. Уряд підтримує достовірність своїх фінансових даних регулярним узгодженням інформаційної системи казначейства, інформаційних систем бухгалтерського обліку та даних банківських рахунків.
- e. Функція управління коштами гарантує, що зобов'язання завжди можуть бути виконані в установлені законом терміни з використанням прогнозів грошових потоків і доступу до ринку капіталу для усунення браку коштів.
- f. Система контролю запобігає перевищенню організаціями державного сектору своїх бюджетних асигнувань через витрати, що не покриваються фінансуванням.
- g. Уряд виконує свої зобов'язання в установлені законом терміни. Він керує будь-якими непогашеними зобов'язаннями, наприклад, заборгованостями за платежами, здійснює їхній моніторинг та регулярно звітує про них.
- h. Позики уряду для покриття дефіциту фінансування є розумними і сталими відповідно до опублікованої середньострокової стратегії управління боргом і фіскальної стратегії.
- i. Уряд мінімізує фіскальний ризик непосильного боргового тягаря шляхом централізації повноважень щодо запозичень центрального уряду та встановлення правових обмежень для запозичень або надання іншими державними установами гарантій.

Принцип 25: Уряд виконує бюджет відповідно до кошторису та звітує про нього всебічно та прозоро, що дає змогу здійснювати своєчасний контроль.

- a. Уряд виконує бюджет відповідно до затверджених асигнувань, фіскальних правил і цільових показників.
- b. Міністерство фінансів здійснює моніторинг виконання бюджету протягом фінансового року та регулярно публікує інформацію про виконання бюджету для забезпечення ефективного ухвалення рішень і прозорості.
- c. Центральний уряд протягом року здійснює постійний моніторинг фіскальних ризиків і нагляд за фінансовими показниками, в тому числі щодо умовних зобов'язань органів місцевого самоврядування і регіональних органів державної влади, державних підприємств (ДП) і відповідних державно-приватних партнерств.
- d. Державні стандарти фінансової звітності та бухгалтерського обліку визначені та узгоджені з мінімальними вимогами, що діють для держав-членів ЄС²⁴, і дають змогу надавати дані, що відповідають Європейській системі рахунків (ESA2010).

²⁴ Директива Ради 2011/85/ЄС від 8 листопада 2011 року про вимоги до бюджетних механізмів держав-членів, <http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj>.

- e. Річний фінансовий звіт уряду є вичерпним і ґрунтується на відповідному механізмі фінансового звітування²⁵ і складається у форматі, що відображає формат бюджету, пояснює відхилення від бюджетних цифр, містить аналіз державних активів і зобов'язань, а також містить інформацію про нефінансові результати роботи, яка порівнює результати з цільовими показниками.
- f. Уряд надає інформацію про капітальні інвестиції у своєму річному фінансовому звіті або окремому звіті.
- g. У своєму щорічному фінансовому звіті або окремому звіті уряд надає інформацію про суттєві економічні, соціальні та екологічні наслідки своєї політики, закупівель та діяльності.
- h. Органи місцевого самоврядування та регіональні органи державної влади, державні підприємства та позабюджетні фонди готують та публікують щорічну фінансову звітність, що пройшла аудиторську перевірку.
- i. Уряд публікує річний фінансовий звіт не пізніше ніж через шість місяців після закінчення фінансового року. Вища аудиторська установа перевіряє звіт, а парламент обговорює його перед наступним обговоренням бюджету.

Принцип 26: Для досягнення своїх цілей органи державного управління управляють ресурсами ефективним і відповідним чином.

- a. Механізм внутрішнього контролю застосовується по всій системі державного управління та узгоджений з іншими відповідними нормативно-правовими актами, зокрема щодо управління державними фінансами, а також з міжнародними стандартами.
- b. Координує здійснення внутрішнього контролю, переглядає прогрес і щорічно звітує перед урядом про розвиток внутрішнього контролю в державному секторі єдине міністерство.
- c. Керівники суб'єктів державного сектора несуть відповідальність за впровадження систем управління та контролю, які забезпечують законне, ефективне, дієве та ощадливе керування операціями, майном та ресурсами.
- d. Керівники всіх рівнів мають чітко розподілені обов'язки, делеговані повноваження для ухвалення рішень, а також автономію та ресурси, необхідні для досягнення результатів, за які вони відповідають.
- e. Кожна організація надає керівникам вичерпну, своєчасну та достовірну інформацію про результати діяльності та виконання бюджету, у тому числі щодо основних інвестиційних проєктів.
- f. Органи державного управління визначають та періодично оцінюють ризики, які загрожують досягненню їхніх цілей, у тому числі економічні чи екологічні ризики, та вживають необхідних заходів для їхньої мінімізації.
- g. Уряд чітко визначає відносини між організаціями першого рівня та підлеглими органами, а надійні механізми управління забезпечують контроль над залежними державними та регіональними/місцевими підприємствами.
- h. Системи державного управління та контролю включають процедури запобігання, виявлення порушень та шахрайства та звітування про такі випадки, забезпечуючи координацію, своєчасне розслідування та покарання за шахрайство та корупцію.

²⁵ Міжнародні стандарти бухгалтерського обліку для державного сектору (МСБОДС), Міжнародні стандарти фінансової звітності (МСФЗ) або національні механізми фінансової звітності.

Принцип 27: Внутрішній аудит покращує керування органами державного управління.

- a. Внутрішній аудит впроваджується послідовно по свої системі державного управління на основі встановлених законодавством операційних заходів відповідно до визначень Інституту внутрішніх аудиторів.
- b. Уряд гармонізує та координує внутрішній аудит на центральному рівні, видаючи додаткові нормативні акти та методичні настанови, які застосовуються по всьому державному секторі.
- c. Структуру та організацію функції внутрішнього аудиту можна пристосувати до типу, розміру та складності установи. Це включає можливість спільного використання служб внутрішнього аудиту.
- d. Внутрішній аудит надає незалежну та об'єктивну гарантію, підпорядковуючись безпосередньо голові²⁶ організації.
- e. Органи державного управління мають оновлений та офіційно затверджений стратегічний план здійснення внутрішнього аудиту. Річні плани охоплюють всю організацію та ґрунтуються на оцінці ефективної роботи системи управління ризиками організації, врядування, внутрішнього контролю та звітності, включно з різноманітними видами аудиту.
- f. Підрозділи внутрішнього аудиту проводять перевірки та звітують про них відповідно до стандартів внутрішнього аудиту, посібників та кодексів етики, які узгоджуються з настановами Інституту внутрішніх аудиторів.
- g. Керівники вищої ланки впроваджують рекомендації внутрішнього аудиту, а внутрішні аудитори забезпечують систематичний контроль за їхнім прийняттям і впровадженням.
- h. Внутрішні аудитори мають державний або міжнародний сертифікат. Координаційний орган забезпечує постійний професійний розвиток внутрішніх аудиторів.
- i. Внутрішнє забезпечення якості та періодичне зовнішнє оцінювання якості постійно покращують якість внутрішнього аудиту.
- j. Там, де наявна фінансова інспекція, вона доповнює роль внутрішнього аудиту.

²⁶ Поширюється на окремого керівника або колегіальний орган управління.

Принцип 28: Законодавство про публічні закупівлі, зокрема у сфері державно-приватних партнерств та концесій, ґрунтується на принципах рівного ставлення, відсутності дискримінації, прозорості, пропорційності та конкуренції та підтримується надійною системою управління.²⁷

- a. Законодавство про публічні закупівлі, зокрема у сфері державно-приватних партнерств (ДПП) і концесій, відображає міжнародно визнані принципи, як-то співвідношення ціни та якості, вільна конкуренція, прозорість, відсутність дискримінації, рівне ставлення, взаємне визнання та пропорційність.
- b. Законодавство про публічні закупівлі, зокрема у сфері ДПП та концесій, відповідає застосовним міжнародним стандартам, сприяє ефективності та забезпечує регуляторний баланс, пропорційний розміру, характеру та ризикам контрактів.
- c. Державне управління має чітку та всебічну політику для довгострокового розвитку системи публічних закупівель, зокрема у сфері ДПП та концесій.
- d. Публічні замовники²⁸ переслідують стратегічні цілі сталих закупівель, зокрема екологічні закупівлі, зберігаючи при цьому баланс і узгодженість із основними цілями закупівель.
- e. Центральному органу з чітким політичними і юридичними повноваженнями доручено виконувати функції формування політики, що спрямовуватиме та управлятиме реформою публічних закупівель. Ключові функції та відповідальність за впровадження системи публічних закупівель чітко розподілені між центральними закупівельними установами, які мають необхідні повноваження та ресурси.
- f. Центральний орган у сфері закупівель контролює систему закупівель, здійснює за нею нагляд та її оцінювання і визначає можливі шляхи вдосконалення. Він надає публічний доступ до консолідованих даних про операції у сфері публічних закупівель (у тому числі як про укладення контракту, так і про його виконання).

²⁷ Директива Європейського Парламенту і Ради 2014/23/ЄС від 26 лютого 2014 року про концесії, <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/23/oj> Директива Європейського Парламенту і Ради 2014/24/ЄС від 26 лютого 2014 року про публічні закупівлі, <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj> Директива Європейського Парламенту і Ради 2014/25/ЄС від 26 лютого 2014 року щодо здійснення закупівель організаціями, що працюють у водогосподарському, енергетичному, транспортному секторах та секторі поштових послуг, <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/25/oj> Директива Європейського Парламенту і Ради 2009/81/ЄС від 13 липня 2009 року про координацію процедур укладання певних контрактів на виконання робіт, контрактів на постачання та контрактів на надання послуг публічними замовниками або замовниками у сферах оборони та безпеки, <http://data.europa.eu/eli/dir/2009/81/oj>.

²⁸ Термін «публічні замовники» в цих Принципах включає організації-замовники, які працюють у секторах комунальних послуг.

Принцип 29: Публічні замовники здійснюють публічні закупівлі, у тому числі у форматі державно-приватних партнерств, в ефективний та ощадливий спосіб.

- a. Публічні замовники розробляють річні або багаторічні плани закупівель, узгоджені з бюджетним плануванням, і вчасно їх публікують. Ретельний аналіз потреб і дослідження ринку, зокрема визначення бажаних результатів, керують підготовкою конкретних закупівель.
- b. Конкурсні процедури є стандартними методами закупівель, а публічні замовники використовують інші процедури лише за належним чином обґрунтованих виняткових обставин.
- c. Операції у сфері публічних закупівель користуються сучасними інструментами і методами, як-то рамкові угоди, динамічні системи закупівель, а створення центральних закупівельних органів і механізмів, які можуть зменшити транзакційні витрати, також забезпечує більш конкурентоспроможні ціни та спрощує проведення тендерів.
- d. Публічні замовники широко використовують електронні закупівлі, які охоплюють усі етапи процесу закупівель.²⁹
- e. Тендерна документація містить чіткі, відповідні та неупереджені технічні специфікації, а також чіткі та недискримінаційні критерії якісного відбору суб'єктів господарювання, пропорційні конкретному контракту та обмежуються такими умовами, що забезпечують наявність у суб'єкта господарювання юридичної та фінансової спроможності та технічної та професійної здатності для успішного виконання контракту. Тендерна документація не встановлює невикористаних перешкод або будь-яких надмірно обтяжливих процедурних вимог для участі в публічних закупівлях.
- f. Визначені заздалегідь у закупівельній документації критерії присудження контракту відповідають предмету контракту та надають об'єктивну оцінку тендерних пропозицій, що призводить до присудження контракту найбільш економічно вигідній пропозиції з точки зору конкретних критеріїв ціни або міркувань співвідношення вартості та якості.
- g. Публічні замовники впроваджують сталість (тобто екологічні та соціальні критерії³⁰) на всіх етапах циклу закупівель, забезпечуючи при цьому збереження прозорості, відсутність дискримінації та конкуренцію.
- h. Публічні замовники інтегрують інноваційні закупівлі у свою практику.
- i. Ринок публічних закупівель є конкурентним і привертає увагу вітчизняних та іноземних суб'єктів господарювання, особливо малих та середніх підприємств.
- j. Консультаційна та оперативна підтримка щодо застосування та тлумачення законодавства про публічні закупівлі швидка, практична, корисна та актуальна.

²⁹ Директива Європейського Парламенту і Ради 2014/24/ЄС від 26 лютого 2014 про публічні закупівлі і скасування директиви 2004/18/ЄС. <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj> Директива Європейського Парламенту і Ради 2014/25/ЄС від 26 лютого 2014 щодо здійснення закупівель організаціями, що працюють у водогосподарському, енергетичному, транспортному секторах та секторі поштових послуг, яка скасовує Директиву 2004/17/ЄС. <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/25/oj>.

³⁰ Директива Європейського Парламенту і Ради 2014/24/ЄС від 26 лютого 2014 року про публічні закупівлі, <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj> та Директива Європейського Парламенту і Ради 2014/25/ЄС від 26 лютого 2014 року щодо здійснення закупівель організаціями, що працюють у водогосподарському, енергетичному, транспортному секторах та секторі поштових послуг, <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/25/oj>

- k. Діє дуже функціональна та стала система, яка підтримує постійне зростання професіональності спеціалістів із закупівель та інших учасників системи закупівель.
- l. Громадянське суспільство має адекватний і своєчасний доступ до інформації на кожному етапі процесу публічних закупівель, зокрема щодо планування та виконання контрактів, щоб здійснювати моніторинг за публічними закупівлями та гарантувати недопущення непрозорості та неконкурентної практики, у також неефективного та недієвого використання державних ресурсів.
- m. Товари, роботи чи послуги, що закуповуються, постачаються відповідно до умов контракту щодо строків, якості, вартості та інших умов контракту; внесення змін до контракту здійснюється своєчасно та не обмежує конкуренцію.
- n. Публічні замовники застосовують інструменти для порівняння економічності, результативності та дієвості процедур публічних закупівель, а також для оцінювання виконання контракту.

Принцип 30: Незалежна система огляду закупівель забезпечує ефективний, швидкий та компетентний розгляд скарг.³¹

- a. Законодавство у сфері закупівель встановлює механізми та процедури розгляду скарг відповідно до міжнародних стандартів, у тому числі тимчасові заходи, визнання контрактів недійсними та альтернативні штрафи, а також охоплює публічні контракти, приватно-державні партнерства (ДПП) та концесії.
- b. У випадках, коли створюється незалежний орган з розгляду скарг (замість звичайного суду), інституційна структура гарантує здійснення таким органом з розгляду скарг та його членами функцій відповідно до стандартів незалежності та прозорості.
- c. Процес розгляду забезпечує швидкий, ефективний і компетентний розгляд скарг і винесення відповідних рішень.
- d. Система розгляду скарг та правового захисту є легкодоступною для суб'єктів господарювання, вільна від дискримінації, надмірних витрат чи адміністративного тягаря.
- e. У процесі розгляду скарг належну увагу приділяється досягненню основних цілей публічних закупівель (зокрема співвідношення ціни та якості через відкриту, прозору та вільну від дискримінації конкуренцію), а не суто формальним помилкам і упущенням, особливо тих, що не впливають на результат процесу закупівель.
- f. Рішення наглядового органу, який не є судовим за характером, можуть підлягати судовому контролю або контролю іншого органу, який є судом або трибуналом, який є незалежним як від публічного замовника, так і від наглядового органу.
- g. На центральному вебсайті публічних закупівель у вільному доступі невідкладно оприлюднюються вичерпні дані про функціонування засобів правового захисту, у тому числі всі рішення органу з розгляду скарг, з повним обґрунтуванням, забезпечуючи ширший доступ до судової практики через комплексну пошукову систему.

³¹ Директива Ради 89/665/ЄЕС від 21 грудня 1989 року щодо узгодження законів, нормативно-правових актів та адміністративних положень, які стосуються застосування процедур оскарження рішень про присудження договорів про закупівлю товарів та робіт за державні кошти, <http://data.europa.eu/eli/dir/1989/665/oj>, Директива Ради 92/13/ЄЕС від 25 лютого 1992 року про узгодження законів, підзаконних нормативно-правових актів та адміністративних положень стосовно застосування правил Співтовариства щодо процедур закупівлі суб'єктів, що працюють у секторах водопостачання, енергетики, транспорту та телекомунікацій, <http://data.europa.eu/eli/dir/1992/13/oj>, Директива Європейського Парламенту і Ради 2007/66/ЄС від 11 грудня 2007 року щодо підвищення ефективності процедури огляду, що стосуються присудження публічних контрактів, <http://data.europa.eu/eli/dir/2007/66/oj>.

Принцип 31: Усі державні кошти ефективно перевіряються незалежним аудитором, який забезпечує впевненість щодо використання державних ресурсів і допомагає покращити функціонування державного сектору.

- a. Незалежність Вищої аудиторської установи (ВАУ), його голови та членів в усіх її формах встановлена конституцією, захищена законом і поважається на практиці.
- b. Повноваження ВАУ охоплюють усі державні фонди та політики.
- c. ВАУ або інші професійні незалежні аудитори періодично здійснюють аудит усіх державних коштів відповідно до міжнародних стандартів аудиту шляхом фінансового аудиту, перевірки відповідності та ефективності.
- d. Для належного виконання своїх обов'язків ВАУ має необмежений доступ до приміщень, документів та інформації об'єктів перевірки.
- e. Організація, керування та управління людськими ресурсами ВАУ, а також стратегічне планування ним здійснення аудитів та інших видів діяльності дають змогу ВАУ здійснювати свої повноваження і постійно вдосконалювати свою інституційну та професійну спроможність.
- f. ВАУ має на організаційному рівні процедури управління якістю та забезпечення етичної поведінки відповідно до міжнародних стандартів.
- g. Аудиторські звіти є стислими та містять відповідні та корисні рекомендації; наявні також процедури для подальших дій на основі аудиторських звітів.
- h. ВАУ широко інформує про свою діяльність та результати аудиту через засоби масової інформації, вебсайти та інші засоби та своєчасно оприлюднює свої звіти.
- i. Парламент та його комітети відповідно до наявного механізму регулярно розглядають звіти ВАУ, ухвалюють на їхній основі рішення та контролюють їхнє виконання.

Принцип 32: Для здійснення своїх повноважень, а також фінансового нагляду для сприяння відповідальному фінансовому управлінню регіональні органи державної влади та органи місцевого самоврядування мають ресурси та належну фіскальну автономію.

- a. Розподіл фінансів між рівнями державного управління встановлюється законом, що гарантує диверсифікацію доходів і прав запозичення, одночасно мінімізуючи фіскальний ризик зростання непосильного боргового тягаря.
- b. Прозорий і передбачуваний механізм фіскального вирівнювання збалансовує ресурси між регіональними органами державної влади та органами місцевого самоврядування.
- c. Фінансовий нагляд, який здійснюють органи державної влади або зовнішні аудитори, здійснюється для аналізу фінансового стану регіональних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підтримує ефективне використання фінансів і допомагає запобігти фінансовим дисбалансам.
- d. Регіональні органи державної влади та органи місцевого самоврядування частково отримують свої фінансові ресурси за рахунок місцевих податків та зборів, щодо яких вони мають право визначати ставку податку.
- e. Цільові асигнування регіональним органам державної влади та органам місцевого самоврядування здійснюються за функціональною класифікацією та обмежуються випадками, коли наявна потреба стимулювати реалізацію державної та/або міжнародної політики на регіональному та місцевому рівнях.
- f. Фінансові ресурси регіональних органів державної влади та органів місцевого самоврядування відповідають їхнім завданням і обов'язкам і забезпечують фінансову сталість і самозабезпеченість.



Принципи державного управління

Принципи державного управління — це комплексна система стандартів, що відображає цінності та поведінку, яких громадяни та підприємства очікують від сучасного державного управління. Вони були розроблені, щоб скеровувати відомства у справах розширення Європейського Союзу (ЄС) та політики сусідства в їхніх реформаторських зусиллях, спрямованих на усунення недоліків у державному управлінні та виконання вимог ЄС щодо однієї з «основ» процесу вступу.

Принципи були розроблені Програмою SIGMA, спільною ініціативою ЄС та ОЕСР, що в основному фінансується ЄС, на запит Європейської Комісії (ЕК). Принципи ґрунтуються на чинних актах acquis ЄС, правових інструментах ОЕСР, інших міжнародних стандартах, а також на передовій практиці держав-членів ЄС та ОЕСР.

Дізнатися більше



www.sigmaweb.org



www.sigmaweb.org/monitoring



www.par-portal.sigmaweb.org



www.linkedin.com/company/sigma-programme



SIGMA
Creating Change Together



A joint initiative of the OECD and the EU,
principally financed by the EU

Поштова адреса

OECD/SIGMA

2 Rue André Pascal 75775 Paris Cedex 16 France

✉ sigmaweb@oecd.org ☎ +33 (0) 1 45 24 82 00