



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

# ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Видання 2017 р.

Публікується за рішенням Карен Гілл (Karen Hill), керівника програми SIGMA.

Цей документ було підготовлено за фінансової допомоги Європейського Союзу (ЄС). Він не повинен розглядатись як такий, що представляє офіційну точку зору ЄС, ОЕСР чи країн, що є її членами, або партнерів, що беруть участь у програмі SIGMA. Висловлені думки і наведені аргументи належать авторам.

Цей документ, а також будь-які дані та мапи, наведені у ньому, не визначають статусу або суверенітету жодної території, делімітації міжнародних меж чи кордонів та назв будь-якої території, міста чи місцевості.

© OECD 2017 – Використання цього матеріалу в електронному чи друкованому вигляді регулюється положеннями та умовами, які можна знайти на веб-сторінці ОЕСР: <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

## ЗМІСТ

<b>ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ ТА АБРЕВІАТУР .....</b>	<b>7</b>
<b>ВСТУП .....</b>	<b>8</b>
<b>СТРАТЕГІЯ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ .....</b>	<b>11</b>
<b>Ключова вимога: Визначено керівництво реформою державного управління і відповідальність за її впровадження, а стратегічний план є основою для здійснення розпланованих за пріоритетами та етапами заходів з реформування, приведених у відповідність до фінансового стану держави. ....</b>	<b>12</b>
Принцип 1: Уряд розробив та впровадив ефективну програму реформування державного управління, що відповідає на ключові виклики.....	12
Принцип 2: Цілеспрямовано здійснюється реформа державного управління; визначено і регулярно контролюються цільові результати реформи. ....	14
Принцип 3: Забезпечено фінансову стабільність реформи державного управління. ....	15
Принцип 4: Реформа державного управління має міцні та дієві управлінську і координаційну структури на політичному та адміністративному рівнях для управління процесом розробки та впровадження реформи. ....	16
<b>РОЗРОБКА І КООРДИНАЦІЯ ПОЛІТИКИ .....</b>	<b>19</b>
<b>Планування і координація політики.....</b>	<b>21</b>
<b>Ключова вимога: Органи центру уряду виконують усі критично важливі завдання для добре організованої, послідовної і компетентної системи формування політики.....</b>	<b>21</b>
Принцип 1: Органи центру уряду виконують всі критично важливі завдання для функціонування добре організованої, послідовної і компетентної системи формування політики.....	21
Принцип 2: Під керівництвом відповідального органу, запроваджено і реалізуються чіткі горизонтальні процедури, що регулюють процес європейської інтеграції країни.. ....	23
<b>Ключова вимога: Планування політики гармонізоване та приведене у відповідність до фінансового стану держави і забезпечує спроможність уряду досягти своїх цілей.....</b>	<b>24</b>
Принцип 3: Гармонізоване середньострокове планування політики з чіткими загальнодержавними цілями запроваджено та приведене у відповідність до фінансового стану держави; галузеві стратегії відповідають цілям уряду та узгоджуються з середньостроковим бюджетним планом.....	24
Принцип 4: Систему гармонізованого середньострокового планування всіх процесів, що стосуються європейської інтеграції, запроваджено та інтегровано до планування внутрішньої політики. ....	25
Принцип 5: Регулярний моніторинг діяльності уряду забезпечує суспільний контроль і підтримку уряду у досягненні його цілей. ....	26
<b>Ключова вимога: Рішення і законодавчі акти уряду є прозорими, відповідають закону і доступні громадськості; робота уряду ретельно відстежується парламентом.....</b>	<b>28</b>
Принцип 6: Підготовка рішень уряду відбувається прозоро на основі професійних знань керівництва; забезпечується відповідність рішень закону. ....	28
Принцип 7: Парламент ретельно відстежує розробку політики урядом. ....	30
<b>Розробка політики .....</b>	<b>31</b>

**Ключова вимога: Інклюзивна, обґрунтована розробка політики і законодавства дозволяє досягати запланованих цілей політики. .... 31**

Принцип 8: Організаційна структура, процедури і склад кадрів у міністерствах забезпечують можливість впровадження розроблених стратегій і нормативних актів та відповідають цілям уряду. .... 32

Принцип 9: Процедури та інституційна структура європейської інтеграції складають невід’ємну частину процесу розробки політики і забезпечують систематичне і своєчасне перенесення нормативної бази Європейського Союзу до внутрішнього законодавства. .... 33

Принцип 10: Процес розробки політики і законодавства є фактологічно обґрунтованим, всі міністерства послідовно здійснюють оцінку результатів. .... 35

Принцип 11: Політика і законодавство розробляються інклюзивно, що забезпечує активну участь суспільства і дозволяє узгоджувати різні погляди всередині уряду. .... 37

Принцип 12: Законодавство є однорідним за структурою, стилістикою і мовою; вимоги щодо розробки законодавства послідовно застосовуються всіма міністерствами; нормативні акти оприлюднюються. .... 39

## **ДЕРЖАВНА СЛУЖБА ТА УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ..... 42**

### **Політика, правові та організаційні основи державної служби..... 44**

**Ключова вимога: Сфера повноважень державної служби чітко визначена і застосовується на практиці, розроблена політика, правова основа та організаційна структура професійної державної служби. .... 44**

Принцип 1: Повноваження державної служби є достатніми, чітко визначеними і застосовуються на практиці. .... 44

Принцип 2: Встановлено і запроваджено на практиці політику і правову основу професійної та цілісної державної служби; її організаційна структура забезпечує послідовне та ефективне управління людськими ресурсами на державній службі. .... 46

### **Управління людськими ресурсами ..... 48**

**Ключова вимога: Професійність державної служби забезпечується належними управлінськими стандартами і методами управління людськими ресурсами. .... 48**

Принцип 3: Відбір державних службовців відбувається на основі врахування знань і заслуг та рівного ставлення на всіх його етапах; критерії пониження у посаді та звільнення державних службовців є чіткими. .... 48

Принцип 4: Прямий чи непрямий політичний вплив на вищі управлінські посади у державній службі не допускається. .... 50

Принцип 5: Система оплати праці державних службовців основана на класифікації посад; вона є справедливою і прозорою. .... 51

Принцип 6: Забезпечується професійний розвиток державних службовців; це включає регулярне навчання, справедливе оцінювання службової діяльності і мобільність та підвищення по службі на основі об’єктивних і прозорих критеріїв і заслуг. .... 53

Принцип 7: Запроваджено заходи зі сприяння доброчесності, запобігання корупції і забезпечення дисципліни на державній службі. .... 55

## **ПІДЗВІТНІСТЬ ..... 58**

**Ключова вимога: Запроваджено належні механізми, що забезпечують підзвітність органів державного управління, зокрема відповідальність і прозорість. .... 59**

Принцип 1: Загальна організація центральних органів державного управління є раціональною, відповідає належним правилам та нормам і забезпечує необхідну внутрішню, політичну, судову, суспільну і незалежну підзвітність. ....	59
Принцип 2: Право на доступ до публічної інформації законодавчо затверджене і послідовно реалізується на практиці. ....	61
Принцип 3: Запроваджено дієві механізми захисту прав особи на належне управління, а також захист суспільних інтересів. ....	62
Принцип 4: Справедливий розгляд адміністративних справ гарантується шляхом внутрішнього адміністративного оскарження та судового розгляду. ....	64
Принцип 5: Державна влада несе відповідальність за неправомірні дії і гарантує відшкодування та/або належну компенсацію. ....	65
<b>НАДАННЯ ПОСЛУГ .....</b>	<b>68</b>
<b>Ключова вимога: Державне управління орієнтоване на задоволення потреб громадян та забезпечення якості і доступності публічних послуг. ....</b>	<b>69</b>
Принцип 1: Існує і реалізується політика державного управління, орієнтованого на громадян. ....	70
Принцип 2: Належне управління є ключовою ціллю політики, що лежить в основі надання публічних послуг та є законодавчо затвердженою і послідовно реалізується на практиці. ....	71
Принцип 3: Запроваджено механізми забезпечення якості публічних послуг. ....	72
Принцип 4: Забезпечується доступність публічних послуг. ....	73
<b>УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ.....</b>	<b>76</b>
<b>Управління бюджетом.....</b>	<b>79</b>
<b>Ключова вимога: Бюджет формується у відповідності до прозорих правових норм і в рамках загальної багаторічної програми, забезпечуючи стійкий характер загального балансу державного бюджету і співвідношення суми державного боргу до валового національного продукту.....</b>	<b>79</b>
Принцип 1: Уряд оприлюднює середньостроковий бюджетний план на загальнодержавному рівні, що ґрунтується на надійних прогнозах і охоплює щонайменше трирічний період; всі бюджетні організації працюють у цих рамках. ....	79
Принцип 2: Бюджет формується відповідно до національного законодавства і передбачає виділення комплексних бюджетних асигнувань, що утримуються у межах середньострокового бюджетного плану. ....	81
<b>Ключова вимога: Практика обліку і звітності забезпечує прозорість і суспільний контроль за державними фінансами; управління грошовими коштами і заборгованістю відбувається централізовано згідно з правовими нормами.....</b>	<b>82</b>
Принцип 3: Міністерство фінансів (або уповноважений центральний казначейський орган) здійснює централізований контроль за виділенням коштів з єдиного казначейського рахунку і забезпечує грошову ліквідність. ....	83
Принцип 4: Існує і реалізується чітка стратегія управління боргом, завдяки якій загальний борг країни утримується у визначених межах, а вартість обслуговування боргу утримується під контролем. ....	84
Принцип 5: Забезпечено прозору бюджетну звітність і контроль. ....	86
<b>Внутрішній контроль та аудит .....</b>	<b>88</b>

**Ключова вимога: Національна політика внутрішнього контролю відповідає вимогам розділу 32 нормативної бази для переговорів про вступ до Європейського Союзу і систематично реалізується в усьому державному секторі. .... 88**

Принцип 6: Правила здійснення внутрішнього контролю визначають обов'язки і повноваження, а їхнє застосування бюджетними організаціями відповідає законодавству, що регулює управління державними фінансами і державне управління загалом. ....89

Принцип 7: Кожна державна організація здійснює внутрішній контроль згідно з загальною політикою внутрішнього контролю. ....91

**Ключова вимога: Функція внутрішнього аудиту запроваджена в усьому державному секторі, внутрішній аудит проводиться відповідно до міжнародних стандартів..... 93**

Принцип 8: Правила проведення внутрішнього аудиту відображають міжнародні стандарти, а їхнє застосування бюджетними організаціями відповідає законодавству, що регулює державне управління та управління державними фінансами загалом. ....94

Принцип 9: Кожна державна організація здійснює внутрішній аудит згідно з загальними програмними документами щодо внутрішнього аудиту відповідно до типу організації. ....95

**Державні закупівлі ..... 98**

**Ключова вимога: Державні закупівлі регулюються належним чином впровадженою політикою та процедурами, що відображають принципи Договору про функціонування Європейського Союзу та нормативну базу Європейського Союзу й доповнюються інституціями, які мають достатню кваліфікацію та ресурси. .... 98**

Принцип 10: Норми щодо державних закупівель (зокрема щодо державно-приватного партнерства і концесій) приведено у відповідність до законодавства Європейського Союзу, вони додатково включають сфери, що не охоплюються нормативною базою ЄС, гармонізовані з відповідними нормами в інших сферах і належним чином впроваджуються. ....99

Принцип 11: На центральному рівні існує інституційна та адміністративна спроможність ефективно і дієво розробити, впровадити і контролювати реалізацію політики закупівель. ....100

**Ключова вимога: У випадку скарг на порушення правил закупівель постраждалі сторони мають доступ до правосуддя у рамках незалежної, прозорої, ефективної та дієвої системи правового захисту. ....101**

Принцип 12: Система правового захисту відповідає передбаченим нормативною базою Європейського Союзу стандартам незалежності, добросовісності та прозорості і забезпечує швидкий і компетентний розгляд скарг і застосування санкцій.....102

**Ключова вимога: Організації-замовники мають необхідне кадрове та ресурсне забезпечення і виконують свою роботу згідно з відповідними нормами і визнаними практиками, взаємодіючи з відкритим і конкурентним ринком постачання. ....103**

Принцип 13: Операції державних закупівель відповідають основним принципам рівного ставлення, недискримінаційності, пропорційності та прозорості, забезпечуючи при цьому якомога ефективніше використання публічних коштів і оптимально використовуючи сучасні технології і методи закупівель.....104

Принцип 14: Організації-замовники мають належні спроможності і практичні вказівки та інструменти для забезпечення професійного управління всім процесом закупівель. ....105

**Зовнішній аудит.....107**

**Ключова вимога: Конституційні та правові рамки гарантують незалежність, повноваження та організацію роботи вищої аудиторської установи для автономного здійснення нею своїх повноважень згідно зі стандартами, що застосовуються в її аудиторській роботі, дозволяючи**

**проведення високоякісних аудиторських перевірок, що впливають на функціонування державного сектора. ....107**

Принцип 15: Незалежність, повноваження та організація вищої аудиторської установи визначені, захищені положеннями конституції та законодавства і впроваджуються на практиці. ....108

Принцип 16: Вища аудиторська установа застосовує стандарти неупереджено та об'єктивно для забезпечення високоякісних аудиторських перевірок, що мають позитивний вплив на функціонування державного сектора. ....110



## ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ ТА АБРЕВІАТУР

АКА	антикорупційна агенція
ЦПГ	центральний підрозділ гармонізації
ОЦУ	Органи центру уряду <sup>1</sup>
КДС	комісія з питань державної служби
КЕДС	комісія з питань етики державної служби
ЕК	Європейська Комісія
ЄІ	європейська інтеграція
ЄС	Європейський Союз
УЛР	управління людськими ресурсами
ІСУЛР	інформаційна система управління людськими ресурсами
МВФ	Міжнародний валютний фонд
МСВАУ	міжнародні стандарти вищих аудиторських установ
МНД	механізм ЄС з надання допомоги країнам на етапі, що передуює вступу
МФ	Міністерство фінансів
МЮ	Міністерство юстиції
ССБП	середньостроковий бюджетний план
ГО	громадська організація
ОЕСР	Організація економічного співробітництва і розвитку
РДУ	реформа державного управління
ДВФП	державні витрати і фінансова підзвітність
УДФ	управління державними фінансами
ДВФК	державний внутрішній фінансовий контроль
ДПП	державно-приватне партнерство
Рг	регламент
ВАУ	вища аудиторська установа
ПДФВ	підприємство державної форми власності
ЄКР	єдиний казначейський рахунок

<sup>1</sup>

Установи та організації що надають сприяння та дорадчу підтримку Голові уряду та Раді міністрів, як от Керівник служби Прем'єр-міністра, генеральні секретарі, керівник апарату уряду. Інституційний склад визначається на базі того, який орган виконує важливі функції ОЦР.



## ВСТУП

### Реформа державного управління є фундаментом процесу інтеграції до Європейського Союзу

Належне функціонування державного управління є передумовою прозорого та ефективного демократичного врядування. Воно є основою функціонування держави, що визначає спроможність органів влади надавати державні послуги та сприяти конкурентності і зростанню. Воно також відіграє основоположну роль у процесі європейської інтеграції (ЄІ), оскільки робить можливим здійснення ключових реформ та ефективного діалогу з Європейським Союзом щодо вступу до ЄС. Відтак, критерії розширення ЄС визнають і роблять наголос на необхідності побудови країнами потужної системи державного управління, здатної дотримуватися принципів належного державного управління та ефективно адаптувати і впроваджувати нормативну базу ЄС.

З метою посилення уваги до реформи державного управління (РДУ) Європейська Комісія (ЄК) окреслила шість ключових напрямів реформи<sup>2</sup> і тісніше пов'язала питання реформи з процесом вступу шляхом створення спеціальних груп з питань РДУ і дієвішого зв'язку з переговорами про вступ. Ці шість ключових напрямів реформи складають основу «Принципів державного управління».

#### Мета і предмет «Принципів державного управління»

«Принципи» визначають, що саме добре врядування передбачає на практиці, і окреслюють головні вимоги, яких країни мають дотримуватися у процесі ЄІ. Вони також містять моніторинговий механізм, що дозволяє здійснення на регулярній основі аналізу прогресу у застосуванні «Принципів» і встановленні стандартів для країни.

Концепція належного управління була поступово сформульована країнами ЄС і зафіксована у Хартії основних прав ЄС<sup>3</sup>. Поняття «Європейський адміністративний простір» було запропоновано SIGMA у 1999 році<sup>4</sup>. Воно включало в себе такі складові, як надійність, передбачуваність, підзвітність і прозорість, а також технічну та управлінську компетентність, організаційну спроможність, фінансову стабільність і участь громадськості.

Попри те, що загальні критерії доброго врядування є універсальними, «Принципи» було розроблено для країн, які прагнуть вступу до ЄС і отримують допомогу в рамках механізму надання допомоги ЄС країнам на етапі, що передує вступу. Нормативні вимоги, разом з іншими керівними принципами і настановами ЄС, лежать в основі «Принципів» у тих сферах, де діє нормативна база ЄС (*acquis*). В інших областях «Принципи» виходять з міжнародних стандартів і вимог, а також успішного досвіду країн-членів ЄС та Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР). Мінімальним критерієм доброго врядування є дотримання країнами цих основних «Принципів».

<sup>2</sup> ЄК (2014), «Стратегія розширення і головні виклики 2014-15», Звернення Комісії до Європейського Парламенту, Європейської Ради, Європейського соціально-економічного комітету і Комітету регіонів, COM(2014) 700 (остаточн.), 8 жовтня 2014, ЄК, Брюссель, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2014/20141008-strategy-paper\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20141008-strategy-paper_en.pdf)

<sup>3</sup> Стаття 41 «Право на належне управління»: 1) Кожна людина має право на розгляд її справ установами й органами Союзу у безсторонній і справедливий спосіб та у розумний строк. 2) Це право включає: право кожної людини бути заслуханою перед застосуванням будь-яких індивідуальних заходів, що у випадку застосування матимуть на неї негативний вплив; право кожної людини на доступ до матеріалів власної справи, за умови дотримання законних інтересів конфіденційності та професійної і ділової таємниці; зобов'язання адміністративних органів щодо обґрунтування своїх рішень. 3) Кожна людина має право на відшкодування Спільнотою будь-яких збитків, спричинених її установами чи службовцями при виконанні своїх обов'язків, згідно з загальними принципами, спільними для законодавства країн-членів. 4) Кожна людина має право звернутися у письмовій формі до установ Союзу однією з мов Угод і має отримати відповідь тією самою мовою.

<sup>4</sup> ОЕСР (1999), «Європейські принципи державного управління», Документи SIGMA, № 27, OECD Publishing, Париж, <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60zwd7h-en>

Увага державних органів до конкретних принципів у різних країнах може відрізнятися залежно від структури врядування, управлінської культури, попереднього досвіду реформ та специфіки основних проблемних питань у певній країні. Моніторинговий механізм встановлює узгоджений комплекс вимог для всіх країн, при цьому залишаючи кожній країні певну свободу у визначенні власних завдань і цілей РДУ.

«Принципи» стосуються сфери державного сектору, відомої як «державне управління» (*state administration*). Широко вживаний у країнах Західних Балкан, цей термін вказує на дві головні складові предмету «Принципів»: «державне управління» (*public administration*) і «державний (state) (національний або центральний) рівень». Крім того, «Принципи» охоплюють незалежні конституційні органи, а також парламент і судову владу в сфері їхніх повноважень контролю і нагляду над державним управлінням.

Міра, якою країни-кандидати або потенційні кандидати застосовують ці «Принципи» на практиці, є свідченням спроможності їх національної системи державного управління ефективно впроваджувати нормативну базу ЄС згідно з критеріями, визначеними Європейською Радою у Копенгагені (1993) і Мадриді (1995).

### **Аналітичний і моніторинговий механізм**

«Принципи» доповнює моніторинговий механізм, що дає можливість оцінювати стан державного управління у певний час, а також досягнутий протягом часу прогрес. Моніторинговий механізм включає комплексний набір кількісних та якісних критеріїв, що характеризують як передумови для успішних реформ (належні закони, політику, структури і процедури), так і фактичне впровадження реформ та подальші наслідки (як управління здійснюється на практиці). З метою аналізу прогресу, що здійснюється країною у застосуванні «Принципів», ці показники вимірюють розвиток відповідних складових державного управління, даючи загальну оцінку від 0 (найнижча) до 5 (найвища).

Для кожного з принципів аналітичний механізм включає визначення методичного підходу і перелік інформаційних джерел, використаних для аналізу і збирання даних. Загальний підхід передбачає, що жоден метод оцінювання не може повною мірою охопити всі складні питання, пов'язані з організаційними змінами і змінами у суспільній поведінці. Оскільки РДУ майже виключно стосується саме таких справ, необхідно отримати якомога більше інформації з адміністративних даних, досліджень, статистики, опитувань тощо і після цього активно перевіряти її для того, щоб отримати зважену оцінку. Таким чином, індикатори складаються з поєднання показників нижчого рівня на основі різних методик.

SIGMA збирає інформацію і дані, необхідні для моніторингу результатів і прогресу у процесі оцінювання РДУ у різних країнах. Цей механізм також може бути використаний національними урядами (зокрема установами, відповідальними за координацію або реалізацію РДУ) або місцевими аналітичними центрами чи організаціями громадянського суспільства.

A large teal graphic element with rounded corners and a tab on the left side. The tab contains the number '1'. The main body of the graphic contains the text 'Стратегія реформування державного управління'.

1

Стратегія  
реформування  
державного управління

## СТРАТЕГІЯ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Досягнення необхідного стандарту державного управління потребує проведення реформ у багатьох сферах політики та управління. Якщо планувати і проводити реформи фрагментарно і безсистемно, вони можуть не призвести до трансформації системи врядування й очікуваного функціонування системи державного управління. Для досягнення результатів потрібно, щоб державна влада спрямовувала і координувала реалізацію загального бачення реформ і пріоритетних цілей. Важливо мати послідовний підхід до реформування державного управління, мати узгоджений план і розробляти програму реформ з загальнодержавної точки зору.

Реформа державного управління (РДУ) – одна з найважливіших горизонтальних сфер реформування для кожної країни, оскільки вона встановлює рамки реалізації інших напрямків політики. Вона однаково важлива як для країн-членів Європейського Союзу (ЄС), так і для країн-кандидатів і потенційних кандидатів, оскільки дозволяє створювати системи, що є міцною основою для впровадження нормативної бази ЄС.

Країни розвиваються з різною швидкістю та по-різному підходять до питань врядування і проведення реформ державного управління. Однак у цих «Принципах державного управління» наведено основні структурні елементи належного державного управління, які застосовні до всіх країн.

Як горизонтальний напрям політики, РДУ зачіпає всі аспекти державного управління, зокрема укомплектованість штатів, дублювання функцій, вимірювання продуктивності, ефективність і результативність. Тому важливо, щоб управління проведенням РДУ здійснювалося згори. Наявність чіткої робочої структури управління і координації РДУ є передумовою для успішної реалізації державної політики у цій галузі. Повинні діяти чіткі механізми забезпечення постійного потоку аналітичної інформації між міністрами та посадовцями для інформування про рішення стосовно подальшої роботи. Крім того, відповідно до стратегії/плану інформаційного забезпечення РДУ міністри мають інформувати громадян про перебіг та здобутки реформи. Між різними установами має існувати чіткий розподіл функцій та обов'язків з розробки, ухвалення, виконання, моніторингу, звітності та оцінювання РДУ.

Ключові вимоги щодо «керівництва реформами» та «дієвої системи управління» лежать в основі політики проведення РДУ і мають вирішальне значення для забезпечення її впровадження в повному обсязі. У цьому розділі визначено чотири принципи стратегії РДУ.

### КЛЮЧОВІ ВИМОГИ ТА ПРИНЦИПИ

**Ключова вимога:** Визначено керівництво реформою державного управління і відповідальність за її впровадження, а стратегічний план є основою для здійснення розпланованих за пріоритетами та етапами заходів з реформування, приведених у відповідність до фінансового стану держави.

**Принцип 1:** Уряд розробив та впровадив ефективну програму реформування державного управління, що відповідає на ключові виклики.

**Принцип 2:** Цілеспрямовано здійснюється реформа державного управління; визначено і регулярно контролюються цільові результати реформи.

**Принцип 3:** Забезпечено фінансову стабільність реформи державного управління.

**Принцип 4:** Реформа державного управління має міцні та дієві управлінську і координаційну структури на політичному та адміністративному рівнях для управління процесом розробки та впровадження реформи.

**Ключова вимога:** Визначено керівництво реформою державного управління і відповідальність за її впровадження, а стратегічний план є основою для здійснення розпланованих за пріоритетами та етапами заходів з реформування, приведених у відповідність до фінансового стану держави.

Рівень керівництва процесом реформування на політичному та/або найвищому адміністративному рівні є вирішальним фактором у реалізації політики. Для успішного проведення РДУ потрібно, щоб ключові особи, що приймають рішення в країні, мали її однакове розуміння, колективну підтримку її цілей і бажання створити ефективну систему державного управління як передумови для виконання інших політичних зобов'язань перед громадянами, представниками бізнесу і зовнішніми партнерами.

Крім керівництва на вищому міністерському й адміністративному рівнях, РДУ також потребує стратегічних документів та бізнес-планів, що містять чітку дорожню карту реалізації окремих політик. Ці документи мають перетворювати заяви політичного рівня на чіткі цілі, встановлювати показники результативності для вимірювання досягнень, визначати дії та установи, відповідальні за їх реалізацію, виділяти необхідні ресурси і надавати іншу інформацію для реалізації програми реформ. Після схвалення таких планів, їх виконання має підкріплюватися належним фінансуванням, а загальний прогрес реформи потрібно контролювати, використовуючи дані визначених показників результативності.

**Принцип 1: Уряд розробив та впровадив ефективну програму реформування державного управління, що відповідає на ключові виклики.**

1. Основні зацікавлені сторони поділяють цілісне бачення РДУ, зокрема, її проблем, цілей та основних кроків, необхідних для досягнення змін.
2. РДУ визначена одним з першочергових завдань у всіх ключових документах зі середньострокового планування (в програмі роботи уряду, програмі прем'єр-міністра, середньострокових бюджетних планах (ССБП) і заяві про пріоритетні завдання уряду).
3. Обсяг планувальних документів щодо РДУ є повним і охоплює всі необхідні сфери реформування; реформи у різних сферах чітко пов'язані між собою.
4. Цілі та кроки, визначені у планувальних документах, відповідають заявам уряду про пріоритетні завдання.
5. Цілі РДУ та основні кроки для їх досягнення застосовуються послідовно; на них дається посилення в інших планувальних документах, що стосуються реалізації цієї політики (наприклад, стратегії та плани європейської інтеграції (ЄІ)).
6. Один чи більше планувальних документів, ухвалених на урядовому рівні, встановлюють чіткі плани проведення РДУ в цілому або різних її частин.
7. Планувальні документи щодо РДУ зачіпають всі необхідні сфери реформи, зокрема, участь жінок у державному управлінні; планувальні документи приведені у відповідність один до одного, а реформи в різних сферах чітко пов'язані між собою.
8. Для забезпечення ефективної реалізації РДУ планувальні документи містять всю необхідну інформацію (напр., політичні цілі та показники результативності, заходи і витрати, відповідальні установи, терміни проведення, а також вимоги до моніторингу та оцінювання).

## Аналітичний механізм

### Методика

Використаний метод, в основному, передбачає проведення якісної оцінки на основі опитування високопосадовців на політичному та адміністративному рівнях державного управління, що поєднується з аналізом документів:

- Проаналізуйте законодавство щодо систем планування, щоб визначити типи обов'язкових чи необов'язкових до виконання документів і загальну ієрархію планувальних документів. Це дозволить сформулювати розуміння формальних вимог і поточної ситуації у сфері РДУ.
- Проведіть опитування відповідних міністрів та високопосадовців, щоб визначити рівень пріоритетності РДУ. Попросіть їх вказати основні урядові документи, в яких визначено пріоритетність РДУ. Також запитайте про конкретні політичні цілі РДУ й основні кроки, необхідні для їх досягнення. Порівняйте відповіді на ці запитання із заявами, що містяться в основних документах уряду.
- Відшукайте докази того, що РДУ є пріоритетним державним завданням (наприклад, рішення про виділення ресурсів, приклади обговорення РДУ на найвищих рівнях, прийняття рішень щодо реформування або схвалені закони чи нормативні акти).
- Проведіть опитування посадовців, відповідальних за управління і координацію РДУ, щоб отримати інформацію про формальні вимоги до планувальних документів, а також перелік документів з планування політики РДУ і процедури їх розробки.
- Проаналізуйте ключові документи з планування роботи, в яких визначено пріоритети уряду, щоб знайти в них згадки про РДУ, її цілі та ключові заходи з реалізації. Порівняйте ці результати із заявами ключових осіб, що приймають рішення.
- Під час аналізу документів зосередьтеся на двох аспектах: 1) посилення на цілі та ключові кроки РДУ; 2) узгодженість цілей та ключових кроків у найважливіших документах з планування роботи уряду.
- Аналізуючи документи з планування РДУ, оцініть якість інформації, зокрема такі її важливі елементи як чіткість, структурованість і недвозначність. Підкріпіть цей аналіз прикладами витягів з конкретних планувальних документів.

### Інформаційні джерела

До інформаційних джерел належать:

- закони та підзаконні акти щодо системи планування в країні, а також довгострокові, середньострокові і короткострокові документи з планування роботи уряду;
- опитування міністрів і високопосадовців державних установ, які залучені до проведення РДУ;
- опитування посадовців з установ, залучених до керівництва і координації РДУ, а також щонайменше двох керівників установ, які впроваджують частину РДУ;
- опитування максимум трьох недержавних організацій, які здійснюють моніторинг впровадження всієї РДУ або її частини;
- зовнішні перевірки та оцінювання всієї РДУ або її частини, що здійснюються міжнародними організаціями та/або проектами міжнародної технічної допомоги;
- робочі програми уряду, програма прем'єр-міністра, ССБП і заяви уряду про пріоритетні завдання чи подібні документи (якщо такі є), які визначають пріоритетні сфери діяльності уряду;
- стратегічні та операційні планувальні документи, що включають питання РДУ; дані про фінансування різних частин РДУ.

**Принцип 2: Цілеспрямовано здійснюється реформа державного управління; визначено і регулярно контролюються цільові результати реформи.**

1. Цілі та завдання реформи визначені у планувальних документах.
2. Планувальні документи, які визначають політику державного управління, містять набір показників результативності (приведених у відповідність до цілей) для моніторингу прогресу у здійсненні реформ.
3. Показники результативності є вимірюваними, відповідають цілям і підкріплюють механізми підзвітності між установами і відповідальними керівниками.
4. Система збору даних за всіма визначеними показниками, яка використовується в ході РДУ, забезпечує міністрів і посадовців своєчасними і точними даними.
5. Звіти про прогрес РДУ подаються щонайменше один раз на два роки, знаходяться в загальному доступі і формують основу для обговорення перебігу реформи на політичному та вищому адміністративному рівнях.
6. Діють процедури перегляду та централізованого керівництва.
7. Громадянське суспільство і бізнес-спільнота залучені до процесу моніторингу та перегляду та мають можливість надавати коментарі щодо перебігу реформи та проблемних питань.

**Аналітичний механізм****Методика**

Використаний метод, в основному, передбачає проведення якісної оцінки на основі даних аналізу законодавства і документів, а також опитування відповідальних осіб:

- Проаналізуйте закони та/або підзаконні акти для визначення формальних вимог до підготовки планувальних документів, приділяючи особливу увагу вимогам щодо вимірювання результативності, моніторингу та оцінювання.
- Проаналізуйте планувальні документи, які встановлюють цілі та заходи РДУ, щоб визначити, чи існує система вимірювання результативності. Якщо це так, оцініть загальну якість її цілей та показників.
- Проаналізуйте зв'язки між цілями та показниками, а також між цілями і заходами. Оцініть, якою мірою ці цілі можна віднести до категорії SMART (конкретні, вимірні, досяжні, реалістичні і своєчасні).
- Проаналізуйте звіти про прогрес, досягнутий у сфері РДУ, щоб визначити спосіб застосування системи вимірювання результативності та якості зроблених висновків. Цей аналіз також проллє світло на проблеми у випадку, якщо певні дані за включеними показниками не будуть доступними.
- Підкріпіть аналіз опитуванням посадовців, відповідальних за ключові завдання і залучених до проведення реформ.

**Інформаційні джерела**

До інформаційних джерел належать:

- закони та підзаконні акти щодо вимірювання результативності політики в цілому і, зокрема, РДУ;
- планувальні документи, які визначають політику РДУ, і різні планувальні документи, які стосуються аспектів впровадження РДУ;
- звіти про реалізацію політики РДУ;
- оцінки прогресу, надані різними міжнародними організаціями та проектами міжнародної технічної допомоги, зокрема порівняння систем врядування і проблем проведення РДУ в міжнародному масштабі;
- опитування представників установ, залучених до проведення РДУ.



**Принцип 3: Забезпечено фінансову стабільність реформи державного управління.**

1. Дії чи реформаторські заходи, визначені у планувальних документах, містять інформацію про людські та фінансові ресурси, необхідні для їх здійснення. Для забезпечення ресурсами, потребу у додаткових видатках поділено на тимчасові та постійні.
2. З метою забезпечення сталого характеру реформи, в оцінці вартості заходів визначено частку і джерело донорської допомоги та очікуване фінансування з дохідної частини державного бюджету.
3. ССБП визнає РДУ пріоритетним завданням уряду і визначає приблизний обсяг ресурсів, доступних для її проведення. Ця сума відповідає бюджету, що виділяється на проведення РДУ в документах з планування, або в окремій стратегії РДУ.
4. Фінансові оцінки витрат на проведення будь-яких реформ, що потребують допомоги ЄС, відповідають плановому бюджету механізму надання ЄС допомоги країнам на етапі, що передує вступу.

**Аналітичний механізм****Методика**

Метод, що використовується, – це в основному якісне оцінювання на основі аналізу законодавства, планувальних документів, бюджетної документації та опитувань:

- Проаналізуйте планувальні документи, які описують політику РДУ, і заходи, необхідні для досягнення поставлених цілей, щоб визначити, чи були всі заходи належним чином оцінені та забезпечені ресурсами; це дозволить оцінити якість планування.
- Проаналізуйте звіти про проведення РДУ, щоб визначити рівень фінансування і витрат на ці реформи.
- Проаналізуйте річні і середньострокові бюджетні документи, щоб зрозуміти, як відбувається процес виділення ресурсів на стратегічні заходи в цілому і, зокрема, процес фінансування РДУ, в тому числі як розглядаються запити про надання коштів.
- Проаналізуйте ССБП, за наявності, щоб визначити, чи зазначена РДУ серед пріоритетних статей витрат уряду і чи відповідають визначені урядом пріоритети наявним ресурсам.
- Підкріпіть аналіз документів опитуванням посадовців відповідних внутрішніх та зовнішніх установ, щоб оцінити відповідність теорії та практики.

**Інформаційні джерела**

До інформаційних джерел належать:

- ССБП, річні бюджетні запити міністерств, залучених до проведення РДУ, і закон про річний бюджет, а також інші бюджетні документи, що стосуються асигнування фінансових ресурсів для здійснення політики уряду;
- планувальні документи щодо РДУ і звіти про реалізацію, а також інші планувальні документи установ, які надають інформацію про бюджетні запити;
- опитування представників установи, яка координує реалізацію РДУ, і щонайменше двох керівників установ, що проводять РДУ;
- опитування представників установ, відповідальних за координацію донорів, а також аналіз первинних джерел даних, отриманих від них;
- опитування представників трьох найбільших іноземних донорів, що працюють в сфері РДУ.



**Принцип 4: Реформа державного управління має міцні та дієві управлінську і координаційну структури на політичному та адміністративному рівнях для управління процесом розробки та впровадження реформи.**

1. У нормативному(их) акті(ях) визначено одну установу, яка несе загальну відповідальність за керівництво і координацію політики і проведення РДУ. Ця установа спроможна виконувати свої обов'язки.
2. Існує чіткий поділ функцій та обов'язків між установами, залученими до проведення і координації РДУ, немає дублювання або часткового перетину їхніх функцій; залучені установи усвідомлюють свої завдання та обов'язки і спроможні їх виконувати.
3. На політичному рівні ведеться формалізоване обговорення; регулярно проводиться обговорення рішень, присвячених управлінню РДУ, метою якого є огляд прогресу та ініціювання необхідних змін (це завдання також можуть виконувати регулярні засідання уряду).
4. Для забезпечення прийняття рішень на політичному рівні існує офіційна адміністративна координаційна структура, яка займається оперативними питаннями управління РДУ, подає регулярні звіти про поступ у проведенні РДУ, виявляє перешкоди і знаходить можливі способи їх подолання.
5. Всі ключові сторони, зацікавлені у проведенні РДУ, представлені в координаційних структурах. Регулярно проводяться консультації з громадськими організаціями (ГО), які мають відповідну компетенцію і спроможність.
6. Завдання та обов'язки з політичного й адміністративного керівництва та координаційних структур чітко визначені і виконуються.
7. Установа чи міністерство, що має законодавчо визначену функцію і несе відповідальність за координацію реформ, виконує функцію секретаріату для забезпечення управлінських і координаційних структур.
8. Посадовці, відповідальні за управління і координацію РДУ, володіють досвідом, знаннями і навичками з комунікації, командної роботи, розвитку, планування і організації, а також концептуальним, аналітичним і творчим мисленням, та проходять регулярне підвищення кваліфікації.

**Аналітичний механізм****Методика**

Використаний метод, в основному, передбачає проведення якісної оцінки на основі даних аналізу документів та опитування відповідних міністрів і посадовців:

- Проаналізуйте закони та підзаконні акти щоб визначити типи, функції та обов'язки механізмів управління і координації РДУ (офіційних органів), а також ролі різних установ, що діють при них.
- Проаналізуйте порядки денні, протоколи засідань і списки учасників, щоб дізнатися про частоту проведення засідань, рівень участі і теми для обговорення. Вони також нададуть інформацію про різні звіти і документи, підготовлені для механізмів управління і координації, та їх відповідність загальним стратегічним цілям та заходам РДУ.
- Визначте рівень відвідуваності різних форумів постійними членами, аналізуючи списки учасників, щоб оцінити, наскільки важливою різні зацікавлені сторони вважають РДУ. Зверніть особливу увагу на присутність представників установ ОЦУ, щоб переконатися в тому, що міністри і посадовці країни визнають важливість РДУ.
- Проведіть опитування основних зацікавлених сторін, щоб оцінити фактичний рівень неофіційної координації та комунікації між установою, відповідальною за загальну координацію РДУ, та установами, залученими до її впровадження.

- Проаналізуйте нормативні акти, щоб визначити завдання та обов'язки, пов'язані з проведенням РДУ, та їх розподіл між установами, щоб переконатися у відсутності будь-яких дублювань чи прогалин.
- Проаналізуйте відповідні документи (наприклад, законодавство, статuti, посадові інструкції, кваліфікаційні довідники), щоб з'ясувати функції, завдання та обов'язки посадовців, залучених до управління, координації та впровадження РДУ.

### **Інформаційні джерела**

До інформаційних джерел належать:

- закони та підзаконні акти, що визначають функції та обов'язки офіційних форумів, що проводяться на міністерському та/або офіційному рівнях;
- порядки денні, протоколи засідань та списки учасників обговорень і форумів з прийняття рішень, що проводяться на міністерському та/або офіційному рівнях;
- звіти про виконання рішень, прийнятих під час формальних обговорень і форумів з прийняття рішень, що проводяться на міністерському та/або офіційному рівнях;
- опитування учасників офіційних форумів з питань РДУ, що проводяться на міністерському та/або офіційному рівнях;
- внутрішні процедури установ, а також дані бюджету за поточний рік, що містять інформацію про кадровий склад і плинність кадрів в установах, залучених до проведення РДУ;
- функціональні огляди (якщо такі є) питань, пов'язаних з РДУ, надані різними національними або міжнародними державними чи громадськими організаціями.

A teal folder icon with a white tab on the left side. The tab contains the number '2'. The folder is tilted slightly to the right.

2

Розробка і  
координація  
політики

## РОЗРОБКА І КООРДИНАЦІЯ ПОЛІТИКИ

Підготовка до вступу і членства в Європейському Союзі (ЄС) має підкріплюватися організаційними заходами та спроможністю до планування, розвитку, координації і реалізації політики, які:

- дозволяють послідовно планувати політику і координувати діяльність уряду, зокрема визначити пріоритетні питання щодо вступу та членства в ЄС;
- формують змістовні і послідовні програми, які є доступними, економічно ефективними і фінансово стабільними;
- передбачають проведення консультацій з внутрішніми і зовнішніми зацікавленими сторонами;
- гарантують належну реалізацію, інформування і моніторинг програм;
- підтримують перенесення і впровадження нормативної бази ЄС у всіх секторах;
- закладають основи для ефективного функціонування країни як члена ЄС.

У «Принципах» детально розглядаються ці основи. Цей розділ визначає 4 ключові вимоги і 12 принципів забезпечення якісних стратегічних результатів та підготовки до вступу і членства в ЄС. Набір цих вимог потрібно розширювати з рухом країни на шляху до європейської інтеграції (ЄІ). Таким чином, «Принципи» розмежовують, де це необхідно, різні потреби й етапи ЄІ<sup>5</sup>.

### КЛЮЧОВІ ВИМОГИ ТА ПРИНЦИПИ

#### Планування і координація політики

**Ключова вимога:** Органи центру уряду виконують всі критично важливі завдання для функціонування добре організованої, послідовної і компетентної системи формування політики.

**Принцип 1:** Органи центру уряду виконують всі критично важливі завдання для добре організованої, послідовної і компетентної системи формування політики.

**Принцип 2:** Під керівництвом відповідального органу запроваджено і реалізуються чіткі горизонтальні процедури, що регулюють процес європейської інтеграції країни.

**Ключова вимога:** Планування політики гармонізоване та приведене у відповідність до фінансового стану держави і забезпечує спроможність уряду досягти своїх цілей.

**Принцип 3:** Гармонізоване середньострокове планування політики з чіткими загальнодержавними цілями запроваджено та приведено у відповідність до фінансового становища держави; галузеві стратегії відповідають цілям уряду та узгоджуються з середньостроковими бюджетними планами.

**Принцип 4:** Систему гармонізованого середньострокового планування всіх процесів, що стосуються європейської інтеграції, запроваджено та інтегровано до планування внутрішньої політики.

**Принцип 5:** Регулярний моніторинг діяльності уряду забезпечує суспільний контроль і підтримку уряду у досягненні його цілей.

**Ключова вимога:** Рішення уряду і нормативні акти є прозорими, відповідають закону і доступні громадськості; робота уряду ретельно відстежується парламентом.

<sup>5</sup> Щоб розрізнити ступінь прагнення країн інтегруватися в Європу, межі і глибину їх фактичної ЄІ і відданості їй, для опису різних етапів інтеграції у цій методиці використовується дещо змінена категоризація, застосована в "Ліпперт та ін." (2001 р.). Див. Ліпперт, Б., Г. Умбах і В. Весселс (2001), *Європеїзація керівників ЦСЄ: переговори про членство в ЄС як визначальна сила*, Журнал європейської публічної політики, том 8, випуск 6, стор. 980-1012.

**Принцип 6:** Підготовка рішень уряду відбувається прозоро на основі професійних знань керівництва; забезпечується відповідність рішень закону.

**Принцип 7:** Парламент ретельно відстежує розробку політики урядом.

### Розробка політики

**Ключова вимога:** Інклюзивна та обґрунтована розробка політики і законодавства дозволяє досягати запланованих цілей.

**Принцип 8:** Організаційна структура, процедури і склад кадрів у міністерствах забезпечують можливість впровадження розроблених стратегій і нормативних актів та відповідають цілям уряду.

**Принцип 9:** Процедури та інституційна структура європейської інтеграції складають невід'ємну частину процесу розробки політики і забезпечують систематичне і своєчасне перенесення нормативної бази Європейського Союзу до внутрішнього законодавства.

**Принцип 10:** Процес розробки політики і законодавства є фактологічно обґрунтованим, всі міністерства послідовно здійснюють оцінку результатів.

**Принцип 11:** Політика і законодавство розробляються інклюзивно, що забезпечує активну участь суспільства і дозволяє узгоджувати різні погляди всередині уряду.

**Принцип 12:** Законодавство є однорідним за структурою, стилістикою і мовою; вимоги щодо розробки законодавства послідовно застосовуються всіма міністерствами; нормативні акти оприлюднюються.

## Планування і координація політики

**Ключова вимога: Органи центру уряду виконують усі критично важливі завдання для добре організованої, послідовної і компетентної системи формування політики.**

Для виконання функцій планування і координації політики має існувати структура Органів центру уряду (ОЦУ), яка зможе забезпечити добре організоване і належне функціонування системи розробки політики. ОЦУ визначається ключовими функціями, які зазвичай виконує апарат уряду/генеральний секретаріат, міністерство фінансів (МФ), орган, відповідальний за відповідність вимогам чинного законодавства, та орган, що відповідає за ЄІ при виконанні завдань з планування, координації та розвитку політики. В організаційній структурі всередині цих установ і між ними не має бути жодних суттєвих прогалів та дублювань, а сама вона не має бути занадто розпорощеною. ОЦУ повинні бути уповноваженим і спроможним виконувати завдання, пов'язані із загальним управлінням системою, а також бути спроможним і уповноваженим впроваджувати положення правової бази і забезпечувати їх виконання.

**Принцип 1: Органи центру уряду виконують всі критично важливі завдання для функціонування добре організованої, послідовної і компетентної системи формування політики.**

1. Законодавство покладає на ОЦУ завдання, які вони уповноважені і спроможні виконувати, а саме:
  - координацію підготовки урядових засідань;
  - забезпечення відповідності вимогам чинного законодавства;
  - координацію підготовки і затвердження стратегічних пріоритетів і програми роботи уряду;
  - координацію стратегічного змісту пропозицій щодо рішень уряду, зокрема, визначення процесу підготовки стратегії і забезпечення її узгодженості з пріоритетами уряду;
  - забезпечення фінансової доступності політики і координацію планування ресурсів у державному секторі;
  - координацію комунікативної політики уряду для забезпечення єдності урядових повідомлень;
  - відстеження роботи уряду для забезпечення ефективної колективної діяльності уряду і виконання ним своїх обіцянок перед громадськістю;
  - координацію відносин між урядом та іншими складовими частинами держави (президентом, парламентом);
  - координацію питань ЄІ.
2. Виконуючи покладені на них завдання, ОЦУ розробляють інструкції, проводять контроль якості і консультують міністерства, прем'єр-міністра та уряд, діючи узгоджено.
3. Запроваджено механізми (письмові процедури, структуровані координаційні форуми і регулярні формальні та неформальні зустрічі) для забезпечення ефективного співробітництва і координації дій між ОЦУ та їхніми внутрішніми підрозділами.

## Аналітичний механізм

### Методика

Використаний метод, в основному, передбачає проведення якісної оцінки на основі даних аналізу законодавства та інших документів, а також оцінювання персоналу, який виконує описані завдання, відносно загальної кількості співробітників ОЦУ:

- Проаналізуйте законодавство і правила внутрішнього розпорядку ОЦУ, щоб визначити, яка з установ і який з її підрозділів призначений виконувати кожну з функцій та чи якісь функції відсутні, а також чи мають ці установи повноваження давати вказівки, визначати процедури і проводити контроль якості.
- Розгляньте організаційну структуру установ, щоб з'ясувати статус і взаємозв'язок підрозділів в архітектурі організаційного управління.
- Проведіть опитування персоналу і порівняльний аналіз його чисельності, щоб переконатися в тому, що він виконує свої функції на практиці, та оцінити його спроможність.
- Дослідіть роботу ОЦУ (наприклад, процедури розробки законодавства, планування політики, бюджетний процес і моніторинг) і з'ясуйте, чи визначені в цих процедурах чіткі обов'язки ОЦУ і міністерств, а також чи є процедури, запроваджені ОЦУ, уніфікованими і послідовними (або ж фрагментованими).
- Оцінюючи робочі механізми установ ОЦУ (як формальні, так і неформальні), орієнтуйтеся на компетенцію всіх установ ОЦУ.
- Підкріпіть аналіз документів опитуванням відповідних посадовців, щоб оцінити, чи їхня повсякденна робота здійснюється згідно нормативних актів; якщо формальні норми відсутні, проаналізуйте неформальну практику.

### Інформаційні джерела

До інформаційних джерел належать:

- закон про уряд;
- регламент роботи уряду (РУ);
- закон про бюджет;
- статuti (нормативні акти щодо організаційної структури) секретаріату уряду, МФ, Міністерства юстиції (МЮ) та органу, відповідального за ЄІ;
- кількість працівників, призначених виконувати кожну з функцій, і кількість зайнятих посад;
- нормативні акти, створені ОЦУ для конкретних процесів вироблення політики (наприклад, конкретні нормативні акти щодо проведення аналізу політики, розробки законодавства і координації програм у міністерствах);
- нормативні акти, що регулюють механізми формального співробітництва і запроваджують процедури; формальні і неформальні інструкції, надані установами;
- опитування керівників відповідних підрозділів і генеральних секретарів та/або керівників спільних координаційних підрозділів двох профільних міністерств.

### **Принцип 2: Під керівництвом відповідального органу, запроваджено і реалізуються чіткі горизонтальні процедури, що регулюють процес європейської інтеграції країни..**

1. Законодавча та/або нормативна база чітко визначає і розмежовує ролі, обов'язки та зобов'язання різних урядових органів, які виконують інтеграційні завдання залежно від етапу ЄІ. Законодавча та організаційна структура, яка регулює процеси ЄІ, приведена у відповідність до загальної правової бази, що закладає основу діяльності уряду. Важливі завдання з реалізації ЄІ, які наводяться далі, чітко визначені у законодавстві і виконуються відповідними установами:
  - щоденна координація діяльності з реалізації ЄІ;
  - планування ЄІ, зокрема, підрахунок вартості проведення реформ;
  - моніторинг підготовки країни до процесу ЄІ;
  - координація перенесення нормативної бази ЄС до внутрішнього законодавства;
  - координація допомоги ЄС;
  - координація переговорів з питань, що стосуються ЄІ.
2. Орган (чи органи), що координують ЄІ, уповноважені і здатні координувати і планувати транспонування і переклад нормативної бази ЄС, допомоги ЄС і загальну політику ЄІ.
3. При апараті прем'єр-міністра, у міністерстві закордонних справ чи у формі окремого органу створено підрозділ, відповідальний за координацію ЄІ, який функціонує як частина звичайного урядового апарату та уповноважений сприяти вирішенню конфліктів.
4. Діє чіткий механізм забезпечення відповідності координації загальних відносин з ЄС координації ЄІ в цілому.

### **Аналітичний механізм**

#### **Методика**

Використаний метод, в основному, передбачає проведення якісної оцінки на основі даних аналізу законодавства та інших документів, а також співбесіди з працівниками органу та міністерств, відповідальних за ЄІ:

- З'ясуйте, чи є в законодавчій базі чітке визначення обов'язків ОЦУ та чи виконуються вони на практиці. Погано визначені обов'язки чи функції, юридичні колізії, повноваження, які частково збігаються чи суперечать один одному, або відсутність необхідних повноважень вказують на невизначену або погано визначену законодавчу базу, яка може стати на заваді координаційним зусиллям.
- Проведіть докладні співбесіди, щоб дізнатися, наскільки успішно урядовий апарат долає ключові розбіжності між установами, а також щоб оцінити вплив і роль координаційного підрозділу в такі критичні моменти у порівнянні з прийняттям більш повсякденних чи регулярних рішень.
- Проаналізуйте структуру координаційного(их) органу(ів), відповідального(их) за ЄІ, розподіл кадрів між відділами і щоденну діяльність, щоб визначити, чи має він достатній потенціал для практичного виконання обов'язків, покладених на нього законодавством.

#### **Інформаційні джерела**

До інформаційних джерел належать:

- законодавство (відповідні закони, нормативні акти, рішення уряду), що встановлює принципи і процедури ЄІ;
- статuti підрозділу(ів), відповідального(их) за ЄІ, і статuti інших установ, які безпосередньо виконують функції, пов'язані з ЄІ;
- опитування керівника органу, відповідального за ЄІ, керівників його підрозділів і генеральних секретарів двох профільних міністерств;



- протоколи засідань адміністративних і політичних координаційних комітетів/комісій.

**Ключова вимога: Планування політики гармонізоване та приведене у відповідність до фінансового стану держави і забезпечує спроможність уряду досягти своїх цілей.**

Політика та результати законодавчої діяльності уряду мають плануватися в залежності від спроможності уряду здійснювати управління і фінансового стану. Вони мають бути послідовними, зосереджуватися на пріоритетах і гарантувати спільну результативність діяльності уряду та виконання ним своїх обіцянок перед громадськістю. Уряд має регулярно стежити за наявною законодавчою базою для забезпечення її актуальності та оновлення.

**Принцип 3: Гармонізоване середньострокове планування політики з чіткими загальнодержавними цілями запроваджено та приведене у відповідність до фінансового стану держави; галузеві стратегії відповідають цілям уряду та узгоджуються з середньостроковим бюджетним планом.**

1. Правова база встановлює вимоги та процедури для планування політики уряду, визначає статус ключового(их) планувального(их) документа(ів) уряду, делегує функцію планування політики ОЦУ та регулює її виконання.
2. Діють механізми (бажано в середньострокових і річних планах роботи уряду) перетворення політичних зобов'язань і пріоритетів уряду на адміністративні дії.
3. Процедури планування і планова документація уряду дозволяють визначити загальнодержавні та галузеві пріоритети, а також забезпечувати реалістичне планування відповідно до пріоритетів уряду, можливостей структур управління і фінансових обставин.
4. Міністерства отримують чіткі керівні вказівки щодо надання інформації для підготовки документів з централізованого планування і звітування про їхнє виконання.
5. Документи уряду з централізованого планування послідовні й узгоджені між собою та зі стратегічними документами окремих галузей з точки зору змісту і процедур розробки та моніторингу.
6. Формально створено систему планування галузевих стратегій; ОЦУ керують процесом розробки, забезпечує узгодженість галузевих стратегій та здійснює контроль якості.
7. Галузеві стратегії включають кошториси витрат і вказують джерела фінансування (державний бюджет, допомога ЄС), які також відповідають середньостроковим бюджетним планам (ССБП).

## Аналітичний механізм

### Методика

Використаний метод, в основному, передбачає проведення якісної оцінки на основі даних аналізу законодавства та інших документів, урядових документів з централізованого планування, галузевих стратегій та опитувань:

- Проаналізуйте законодавство і проведіть співбесіди, щоб оцінити встановлені вимоги і визначити кількість, термін дії та обсяг наявних документів з централізованого планування. Оцініть процедуру розробки і реалізації та визначте критерії діяльності країни на основі цих вимог.
- Проаналізуйте зміст документів з централізованого планування, щоб оцінити їхню пріоритетність та узгодженість.
- Визначте, чи є планування реалістичним та чи відповідає воно можливостям структур управління. Порівняйте показник виконання заходів із запланованими зобов'язаннями та різними планувальними документами, якщо їх декілька.

- Проведіть докладні опитування, щоб дізнатися, наскільки успішно ОЦУ керують розробкою галузевих стратегій з точки зору класифікації, узгодженості цих стратегій і контролю якості (зокрема їх гармонізації з пріоритетами уряду).
- Оцініть систему планування галузевих стратегій. Проаналізуйте відповідне законодавство. Проведіть співбесіди і збір даних щодо низки галузевих стратегій та інших стратегічних документів. Проаналізуйте вибірку із щонайменше п'яти галузевих стратегій, щоб визначити, чи приведені вони у відповідність до пріоритетів уряду та чи включають в себе оцінки фінансового стану. Порівняйте оцінки фінансового стану із ССБП, щоб визначити, чи відповідає фінансування галузевих стратегій ССБП. Якщо є дані, порівняйте:
  - кошториси обраних галузевих стратегій із загальним обсягом фінансування, визначеним у ССБП для відповідних секторів;
  - використання донорських коштів в окремих галузевих стратегіях із загальною оцінкою допомоги ЄС для відповідних секторів.

### Інформаційні джерела

До інформаційних джерел належать:

- Регламент уряду;
- нормативний(і) акт(и), що запроваджує(ють) процедуру планування галузевих стратегій;
- нормативний(і) акт(и), що запроваджує(ють) систему стратегічного планування ОЦУ;
- видані інструкції;
- документи з стратегічного планування на центральному рівні, такі як заява про пріоритети, національна стратегія розвитку, середньостроковий та/або річний план роботи уряду;
- формальні та/або неформальні звіти про їх виконання, якщо такі існують;
- опитування працівників всіх відповідних підрозділів апарату уряду, залучених до планування, керівника бюджетного відділу МФ і двох профільних міністерств;
- дані про кількість галузевих стратегій;
- п'ять останніх ухвалених галузевих стратегій;
- чинний ССБП.

#### **Принцип 4: Систему гармонізованого середньострокового планування всіх процесів, що стосуються європейської інтеграції, запроваджено та інтегровано до планування внутрішньої політики.**

1. Запроваджено систему середньострокового планування та моніторингу підготовки ЄІ, що дозволяє послідовно планувати всі зобов'язання, пов'язані з ЄІ.
2. Планувальні документи щодо переговорів країн-кандидатів про вступ пов'язані з національними стратегічними планами та відповідають управлінським і фінансовим можливостям структур управління.
3. Розробка планувальних документів потенційних кандидатів щодо ЄІ добре організована, а плани узгоджені між собою та відповідають управлінським і фінансовим можливостям структур управління.
4. Процес розробки різних національних планів ЄІ добре організований; плани послідовні і не дублюються.
5. Планування ЄІ здійснюється у повній взаємодії з процедурами підготовки і виконання планів внутрішньої політики, зокрема таких стратегічних механізмів, як план роботи уряду і ССБП.

## Аналітичний механізм

### Методика

Використаний метод передбачає проведення якісної оцінки на основі даних аналізу законодавства та співбесід, підкріплених порівняльним аналізом відповідних планів:

- Проаналізуйте законодавство і проведіть опитування, щоб оцінити реалістичність встановлених вимог і визначити кількість, строк дії та обсяг наявних документів з планування ЄІ, а також вимог до процедур їх розробки та реалізації.
- Проаналізуйте зміст планувальних документів (наприклад, планів роботи уряду і планів ЄІ), щоб оцінити рівень узгодженості (від неузгодженого до інтегрованого) двох процесів та їх змісту.
- Визначте, чи є планування реалістичним і відповідає можливостям структур управління. Порівняйте показник виконання заходів із запланованими зобов'язаннями; порівняйте різні планувальні документи, якщо їх декілька.

### Інформаційні джерела

До інформаційних джерел належать:

- нормативний(і) акт(и), що запроваджує(ють) процес планування ЄІ;
- видані інструкції;
- планувальні документи щодо ЄІ, такі як національний план ухвалення нормативної бази ЄС, план дій для реалізації угоди про стабілізацію та асоціацію, національна стратегія ЄІ і переговорні позиції;
- опитування посадовців, які займаються плануванням в органі, відповідальному за ЄІ, і низці профільних міністерств;
- звіти про реалізацію планів з ЄІ.

### **Принцип 5: Регулярний моніторинг діяльності уряду забезпечує суспільний контроль і підтримку уряду у досягненні його цілей.**

1. ОЦУ здійснюють моніторинг та огляд прогресу в реалізації стратегій і програм уряду за регулярною і узгодженою процедурою.
2. Існують процедури вимірювання прогресу уряду в досягненні поставлених стратегічних цілей, в тому числі результатів роботи уряду.
3. Регулярно відбувається звітування про виконання плану роботи уряду та інших документів з централізованого планування, якщо такі існують; процес звітування є послідовним і прозорим та чітко вказує на установи, відповідальні за реалізацію.
4. Річні звіти про результати роботи уряду знаходяться в загальному доступі і відкриті для суспільного та парламентського контролю.
5. Контроль за виконанням зобов'язань в рамках ЄІ інтегровано до загального механізму моніторингу зобов'язань та обов'язків уряду (наприклад, в рамках програми роботи уряду чи програми законотворчої роботи).
6. Система моніторингу включає в себе звіти для уряду про реалізацію галузевих стратегій і дозволяє проводити систематичне та об'єктивне оцінювання їх розробки, реалізації та результатів.

## Аналітичний механізм

### Методика

Використаний метод передбачає проведення якісної оцінки на основі даних аналізу законодавства та опитувань, підкріплених аналізом звітної документації:

- Проаналізуйте відповідні нормативні акти й офіційні документи, щоб зрозуміти вимоги і визначити, чи є вони вичерпними, та чи входять до законодавчої бази елементи, що наведені у переліку принципів і виконуються на практиці.
- Проаналізуйте квартальні та річні звіти про виконання документів уряду з централізованого планування (програми уряду та/або плану роботи уряду, планувальні документи щодо ЄІ, інші документи з централізованого планування), щоб визначити, чи дозволяє система звітування проводити огляд здійснення запланованих заходів і моніторинг їх результатів, якою мірою використовується порівняльний аналіз, чи є зобов'язання за ЄІ частиною процедури моніторингу та чи охоплює моніторинг реалізацію секторальних стратегій.
- Визначте, чи застосований механізм моніторингу розрізняє процес (наприклад, кількість прийнятих підзаконних актів) і досягнення очікуваних результатів (наприклад, кількість побудованих доріг чи кількість смертей, яких вдалось запобігти шляхом заборони паління).
- На основі вивчення інструкцій та опитувань працівників ОЦУ проаналізуйте, які системи оцінювання існують, і як вони використовуються на практиці.

### Інформаційні джерела

До інформаційних джерел належать:

- Регламент уряду, відповідні закони та нормативні акти, а також рішення уряду, які встановлюють обов'язкові процедури та інструкції;
- керівні документи, видані установами ОЦУ;
- звіти про прогрес у виконанні документів централізованого планування;
- опитування посадовців ОЦУ та відповідних посадовців з двох міністерств, особливо тих, що приділяють особливу увагу розробці політики (наприклад, міністерство торгівлі і промисловості чи його відповідник).

**Ключова вимога: Рішення і законодавчі акти уряду є прозорими, відповідають закону і доступні громадськості; робота уряду ретельно відстежується парламентом.**

Для забезпечення прозорого прийняття рішень відповідно до законодавства ОЦУ повинні бути спроможними виконувати завдання, пов'язані із загальним управлінням процесом прийняття урядових рішень, а також мати можливості і повноваження (правові, особисті і професійні) для здійснення і виконання положень правової бази і забезпечення прозорості, надійності і законності процедур. Парламент має наглядати за роботою уряду, щоб постійно відстежувати відповідність результатів його діяльності зобов'язанням і погодженим цілям.

**Принцип 6: Підготовка рішень уряду відбувається прозоро на основі професійних знань керівництва; забезпечується відповідність рішень закону.**

1. Законодавство встановлює чіткі правила і процедури підготовки, проведення та інформування про засідання уряду і уповноважує ОЦУ надавати професійні висновки щодо проектів урядових рішень і забезпечення їхньої відповідності закону. ОЦУ спроможні розробляти і виконувати процедури.
2. Установа ОЦУ встановлює чіткі граничні строки процедури підготовки, що надають достатньо часу для проведення консультацій і контролю якості. Всі зацікавлені сторони дотримуються цих строків.
3. Установа ОЦУ уповноважена та спроможна забезпечувати відповідність пропозицій пріоритетам уряду та політик, що були оголошені раніше.
4. Установа ОЦУ уповноважена та спроможна переглядати зміст пропозицій і процедури розробки політики з метою оцінки їхньої відповідності встановленим вимогам.
5. Підрозділ ОЦУ, що відповідає за перевірку відповідності законодавству, уповноважений і спроможний переглядати і надавати коментарі щодо всіх проектів нормативно-правових актів, перш ніж вони будуть обговорені та затверджені на засіданні уряду.
6. Апарат уряду уповноважений повертати проекти нормативно-правових актів міністерствам, якщо вони містять недоліки чи не відповідають пріоритетам уряду.
7. Порядок денний і матеріали засідань поширюються серед учасників заздалегідь і своєчасно. Порядки денні офіційних засідань уряду доступні громадськості.
8. Протоколи рішень зберігаються і поширюються після засідань. Урядові рішення доступні громадськості.
9. Апарат уряду регулярно і прозоро звітує перед громадськістю про роботу уряду, його цілі, ключові рішення і результати діяльності.

**Аналітичний механізм****Методика**

Використаний метод передбачає проведення якісної оцінки на основі даних аналізу законодавства, робочих документів і співбесід, а також кількісний аналіз на основі даних, які характеризують цей процес:

- Проаналізуйте відповідні нормативні акти та офіційні документи, щоб зрозуміти вимоги, оцінити, чи є вони вичерпними, проаналізувати, чи відповідає законодавство принципам з наведеного переліку та визначте як країна мала б функціонувати на основі цих вимог.
- Проаналізуйте організаційну структуру відповідних установ ОЦУ, функції відділів/підрозділів, залучених до процесу прийняття урядових рішень, щоб визначити завдання і повноваження кожного з учасників процесу.
- Проаналізуйте повсякденну практику роботи, опитавши керівників секретаріату уряду, які беруть участь у процесі прийняття урядових рішень і забезпеченні їхньої відповідності законодавству, представників управлінського рівня установ, відповідальних за

забезпечення відповідності законодавству (якщо вони функціонують окремо від секретаріату уряду), генерального секретаря секретаріату уряду, члена(ів) апарату прем'єр-міністра і двох керівників міністерств (залежно від країни, або постійних секретарів, або керівників департаментів).

- Проаналізуйте робочі документи, випадковим чином відібрані порядки денні засідань уряду, протоколи засідань уряду і випадковим чином відібрані приклади висновків, надані кожною структурною одиницею ОЦУ в процесі прийняття рішень, щоб з'ясувати:
  - чи надавалися коментарі щодо змісту, чи стосувалися вони лише формального дотримання норм;
  - чи були враховані коментарі підрозділів ОЦУ в процесі прийняття рішень (особливо якщо вони стосувалися відповідності закону);
  - чи допускався під час засідань розгляд питань, що не входили до порядків денних, а якщо так, то за яких обставин.
- Порівняйте чисельність персоналу структурних підрозділів ОЦУ та іншої(их) установи(в), відповідальної(их) за забезпечення дотримання законодавства обсягу урядових рішень щодо законодавства та інших питань.

### Інформаційні джерела

До інформаційних джерел належать:

- регламент роботи уряду;
- відповідні закони, рішення уряду та підзаконні акти, що встановлюють обов'язкові процедури;
- інструкції;
- звіти про прогрес у реалізації політики і законодавства;
- публікації та офіційні звіти уряду;
- опитування відповідальних осіб ОЦУ та відповідних працівників двох профільних міністерств (особливо тих, що відповідають за вироблення політики та контроль відповідності закону);
- статистичні дані про кількість в порядку денному засідань уряду (за четвертий квартал заданого року) регулярних пунктів і пунктів термінового характеру, а також про кількість працівників, задіяних у підготовці засідань уряду;
- статистичні дані про кількість працівників і законодавчих актів та стратегій, які були подані уряду міністерствами, та які уряд ухвалив.

**Принцип 7: Парламент ретельно відстежує розробку політики урядом.**

1. Існують і застосовуються на практиці систематичні процедури координації процесу прийняття урядових рішень з парламентом. Інформація про законодавчі ініціативи уряду доводиться до відома парламенту щонайменше раз на рік відповідно до процедур планування і розкладу роботи парламенту.
2. Парламентські комітети повною мірою залучені до здійснення контрольної функції.
3. Існують і застосовуються на практиці процеси та процедури роботи парламентських комітетів, що уможливають ретельне вивчення законопроектів та внесення змін до них.
4. Парламент відіграє роль у забезпеченні ясності, чіткості і зрозумілості прийнятих законів.
5. Уряд має встановлені процедури та можливості для комунікації з парламентом і дотримується їх.
6. Міністри беруть участь у роботі парламенту під час обговорення питань, за які вони відповідають.
7. Існують і послідовно реалізуються механізми забезпечення систематичного перегляду урядом всіх нових законодавчих пропозицій і законопроектів, ініційованих парламентом.
8. Парламент розглядає та обговорює звіти про імплементацію законів та основних стратегій та програм уряду.

**Аналітичний механізм****Методика**

Використаний метод передбачає проведення якісної оцінки на основі даних аналізу законодавства, опитувань та аналізу практичної роботи, а також кількісного аналізу процесу на основі даних:

- Проаналізуйте відповідне законодавство та офіційні документи, щоб зрозуміти вимоги, оцінити, чи є вони вичерпними, чи відповідає законодавство принципам, наведеним у переліку, та визначте як країна мала б функціонувати на основі цих вимог.
- Проаналізуйте практики роботи, опитавши урядовця, відповідального за відносини з парламентом, посадовця з парламентського секретаріату та членів парламенту, які працюють в комітетах.
- Проаналізуйте робочі документи надані урядом (наприклад, інформацію про плани законодавчої діяльності (якщо такі є)).
- Проаналізуйте перелік законопроектів, які уряд подав до парламенту, та стан їх подальшого ухвалення парламентом.
- Проаналізуйте дані про відвідування парламенту міністрами та працівниками апаратів.
- Проаналізуйте практику роботи і дані щодо розгляду урядом законопроектів, запропонованих парламентом.

**Інформаційні джерела**

До інформаційних джерел належать:

- регламенти уряду і парламенту;
- будь-які інші відповідні закони чи підзаконні акти, які регулюють відносини між урядом і парламентом;
- опитування урядовця, відповідального за відносини з парламентом, та представника парламентського секретаріату;
- формальні або неформальні плани законодавчої діяльності, подані урядом до парламенту;
- статистичні дані щодо законопроектів, поданих урядом до парламенту;
- закони, схвалені парламентом;
- закони, змінені парламентом і переглянуті урядом.

## Розробка політики

**Ключова вимога: Інклюзивна, обґрунтована розробка політики і законодавства дозволяє досягати запланованих цілей політики.**

Повинні існувати структури, що дозволятимуть міністерствам виконувати функції з розробки політики і законодавства та розробляти стратегії, здійснення яких дозволить досягати цілей, для успішного виконання яких їх було створено. Міністерства мають виконувати всі відповідні завдання з планування та розвитку політики і законотворчості. В них має працювати достатня кількість відповідних працівників для виконання зазначених завдань. Система має стимулювати регулярний діалог для формування загальноурядового бачення того, як бажані результати співвідносяться зі стратегічним напрямком уряду.

Повинні існувати процедури, що встановлюють чіткі ролі, обов'язки і підходи до розробки, досягнення та перегляду ефективності стратегій і законів та забезпечення ефективного визначення пріоритетів і послідовності дій. Цих процедур слід дотримуватися на практиці. У міністерствах мають діяти системи та форуми для узгодження діяльності з планування та забезпечення ресурсами.

Належна розробка політики також вимагає оцінки ймовірних витрат, вигод і пов'язаних з ними довгострокових ризиків для державних, приватних або громадських організацій, охорони довкілля та суспільства в цілому. З самого початку мають існувати докази того, що політика є необхідною та вирішуватиме питання, для вирішення яких її було розроблено.

Розробники політики мають використовувати інструменти, які допоможуть їм продумати і зрозуміти потребу у запропонованих заходах та їхні наслідки, а уряду дозволять зважити відповідні дані щодо ймовірних наслідків таких заходів та проводити консультації з тими, хто відчув ці наслідки. Система/структура, яка цінує і найкращим чином використовує наявні дані, є запорукою розробки політики і нормотворчої діяльності. Має діяти безперервний процес, який підкреслюватиме важливість ефективної реалізації політики і законів та забезпечить можливість контролювати та оцінювати наслідки та досягнення цілей.

Процес консультацій підвищує якість нових та наявних стратегій і правил. Він може значно допомогти в оцінці потенційного впливу запропонованих змін у політиці. Тому процедура консультування має бути закладена в основу розробки політики та процесу нормотворчості, оскільки результати консультацій можуть вплинути на остаточний зміст політики.

Процес розробки політики та процедури підготовки законопроектів мають забезпечувати зрозумілість, послідовність і загальнодоступність нормативних актів.



**Принцип 8: Організаційна структура, процедури і склад кадрів у міністерствах забезпечують можливість впровадження розроблених стратегій і нормативних актів та відповідають цілям уряду.**

1. Відповідні нормативні акти визначають структуру, функції та обов'язки міністерств і департаментів, відповідальних за розробку політики.
2. Як правило, ключові функції з розробки політики покладені на міністерства і не передаються підлеглим органам.
3. Як між міністерствами, так і в межах самих організаційних підрозділів окремих міністерств існує чітке розмежування обов'язків з розробки політики, законів та їх реалізації.
4. Існують чіткі регламенти, які визначають функції та обов'язки міністерств з планування середньострокової політики і законодавства, зокрема аспектів їх фінансування та реалізації.
5. В міністерствах створені внутрішні процедури для розробки політики та законів, які відповідають стандартам і вимогам уряду щодо вироблення політики і законотворчості.
6. В міністерствах чітко визначено, хто керує розробкою політики та законотворчістю, управлінські рівні, відповідальні за виконання цих функцій, і спосіб делегування відповідальності.
7. Організаційна структура і розподіл кадрових ресурсів між різними департаментами та підрозділами дозволяють міністерствам виконувати зобов'язання уряду.

### Аналітичний механізм

#### Методика

Використаний метод передбачає проведення якісної оцінки на основі даних аналізу законодавства та інших документів, що доповняється опитуванням посадовців:

- Проведіть якісне оцінювання відповідних рішень уряду та регламентів, щоб визначити, чи є в наявності необхідна організаційна структура.
- Проаналізуйте статuti міністерств (на які покладено галузеву відповідальність), щоб визначити, чи розподіляється відповідальність за розробку політики і нормотворчу діяльність та яким саме чином.
- Проаналізуйте річні звіти міністерств (чи їх відповідники), щоб переконатися в тому, що інші відповідні міністерства залучені до розробки і погодження позицій стосовно міжвідомчих стратегічних питань.
- Проаналізуйте річні плани чи стратегічні документи, в яких визначено заплановану роботу та описано її виконання, і порівняйте їх із загальною кількістю працівників міністерств, щоб порівняти робоче навантаження і з'ясувати розбіжності між робочим навантаженням та спроможністю.
- Проаналізуйте кадрові потреби з точки зору чисельності кадрів і їх розподілу у кожному з міністерств (наприклад, у департаментах та відділах, відповідальних за розробку політики, координацію та адміністративне забезпечення), а також міру задоволення цих потреб.
- Проведіть співбесіди, щоб отримати додаткові відомості про ступінь дотримання на практиці узгоджених методів роботи.

#### Інформаційні джерела

До інформаційних джерел належать:

- регламент роботи уряду, закон про бюджет і будь-які процедури, пов'язані з процесами розроблення та ухвалення політики, а також розподіл стратегічних обов'язків в уряді;
- відповідні рішення уряду, стратегії, систематизовані плани дій тощо, в яких зазначені вимоги щодо чисельності кадрів і їх розподілу в кожному з міністерств (наприклад, у департаментах та відділах, відповідальних за розробку політики, координацію та адміністративне забезпечення);

- внутрішні робочі процедури та описання процесів, що здійснюються в міністерствах;
- річні програми роботи, бізнес-плани і звіти міністерств про їх виконання;
- аналіз зібраних даних, що дозволяє визначити можливі розбіжності між чисельністю кадрів і наявними працівниками та планами щодо заповнення вакансій, а також детально розібратися у внутрішніх робочих процедурах окремих міністерств;
- опитування керівників та окремих працівників міністерств для визначення того, чи застосовуються затверджені методи роботи на практиці.

**Принцип 9: Процедури та інституційна структура європейської інтеграції складають невід’ємну частину процесу розробки політики і забезпечують систематичне і своєчасне перенесення нормативної бази Європейського Союзу до внутрішнього законодавства.**

1. Законодавство встановлює чіткий процес і визначає відповідальність профільних міністерств та інших урядових органів за перенесення нормативної бази ЄС до внутрішнього законодавства (транспонування), а також визначає вимоги до цього процесу.
2. Процес транспонування нормативної бази ЄС є невід’ємною частиною загальної процедури розробки політики урядом, чітко визначає обов’язки з планування, координації і моніторингу для всіх відповідних структурних підрозділів, а також забезпечує відповідність конституції і національній правовій системі.
3. В процесі транспонування всі урядові органи, відповідальні за його здійснення, постійно використовують таблиці відповідності.
4. Відповідні закони, нормативні та законодавчі акти визначають чітке зобов’язання проводити міжвідомчі консультації фахового, управлінського і стратегічного рівнів; ці зобов’язання суворо виконуються.
5. Структура міжвідомчої координації міцна та забезпечує вирішення конфліктів в ході розробки політики і процесу транспонування нормативної бази ЄС.
6. Внутрішні структури (департамент з питань ЄІ та юридичний департамент), які координують в урядових органах процес транспонування нормативної бази ЄС, мають необхідний потенціал для координації транспонування з точки зору чисельності кадрів, компетенції та знань.
7. Відповідальні департаменти тісно співпрацюють з іншими департаментами, що опікуються координацією політики та правовими питаннями; існує чіткий розподіл обов’язків між департаментами.
8. Нормативна база ЄС перекладена на національну мову.

## Аналітичний механізм

### Методика

Використаний метод передбачає проведення якісної оцінки на основі даних аналізу законодавства та інших документів, доповненої опитуванням посадовців:

- Проаналізуйте відповідні закони та офіційні документи щоб зрозуміти вимоги й оцінити їх відповідність та визначити, чи дотримується законодавство наведеному переліку принципів. Оцініть, чи узгоджується правова база, сформована для процесу ЄІ, з національним механізмом розробки політики.
- Проведіть опитування керівника підрозділу, відповідального за координацію ЄІ, підрозділу, що опікується координацією транспонування нормативної бази ЄС, або юридичного департаменту, керівників секретаріату уряду, залучених до прийняття урядових рішень, і двох керівників міністерств (залежно від країни, або постійних секретарів, або керівників департаментів).

- Проаналізуйте робочі документи, зокрема, проведіть випадкову вибірку трьох порядків денних міжвідомчих засідань структур, відповідальних за ЄІ, протоколів зустрічей та прикладів висновків, зроблених підрозділом з координації ЄІ в процесі транспонування нормативної бази ЄС.
- Проаналізуйте річний обсяг транспонування нормативної бази ЄС і кількість працівників ОЦУ, які займаються транспонуванням нормативної бази ЄС.
- Проаналізуйте статuti окремих міністерств, щоб визначити, чи організоване там транспонування нормативної бази ЄС і яким чином.
- Проаналізуйте річні плани, до яких має входити транспонування нормативної бази ЄС.
- Проаналізуйте робочі документи і вибірку прикладів транспонування, щоб визначити якість транспонування і його функціонування на практиці.
- Співставте чисельність кадрів у ключових структурах, відповідальних за координацію транспонування нормативної бази ЄС, із запланованим робочим навантаженням, пов'язаним з транспонуванням, і фактичним виконанням планів.

### Інформаційні джерела

До інформаційних джерел належать:

- регламент роботи уряду; відповідні закони, рішення уряду і підзаконні акти, які визначають обов'язкові процедури прийняття рішень щодо ЄІ, зокрема переговорів про вступ і транспонування нормативної бази ЄС;
- статuti і внутрішні робочі процедури та опис процесів у міністерствах;
- річні програми роботи, бізнес-плани і звіти міністерств про хід виконання;
- статистичні дані про обсяг транспонування нормативної бази ЄС (заплановане робоче навантаження та акти, подані на затвердження уряду), кількість працівників ОЦУ і міністерств, які займаються транспонуванням нормативної бази ЄС;
- аналіз зібраних даних, що дозволяє виявити будь-які розбіжності між чисельністю кадрів і штатними працівниками та планами щодо заповнення вакансій, а також детально розібратися у внутрішніх робочих процедурах окремих міністерств;
- опитування відповідальних представників ОЦУ, а також керівників і вибраних працівників окремих міністерств, які дозволять визначити, чи дотримуються на практиці затверджених методів роботи.

**Принцип 10: Процес розробки політики і законодавства є фактологічно обґрунтованим, всі міністерства послідовно здійснюють оцінку результатів.**

1. Законодавство визначає типи аналітичних процесів та інструментів і встановлює вимоги та стандарти для профільних міністерств щодо фактологічно обґрунтованої розробки політики і нормативних актів.
2. Присутні чіткі та прозорі методики і критерії для аналізу впливу нових стратегій і нормативних актів, зокрема для визначення питань/проблем і цілей, виявлення та оцінки альтернативних варіантів політики та аналізу їх потенційного впливу (вигод, витрат, очікуваного впливу та ризиків).
3. Аналітичний підхід і рівень аналізу пропорційні складності питання, що розглядається, і в разі необхідності включають в себе гендерний аналіз для виявлення прогалин між юридичним і фактичним статусом гендерної рівності.
4. Аналізи засновані на відповідних, надійних і сучасних даних та відомостях, зокрема, за потреби, на окремих гендерних даних.
5. Вартість стратегічних варіантів обрахована, а в результатах аналізу чітко зазначене(і) джерело(а) фінансування запропонованої політики, пов'язуючи очікувану вартість заходів і процес середньострокового фінансового планування. Обраний варіант політики є прийнятним в рамках поточних бюджетних планів, а щодо будь-яких відхилень чи потреб у додатковому фінансуванні надаються пояснення.
6. Є зрозумілість щодо відповідальності за повсякденне керівництво і контроль якості аналізу, а установи виконують визначені для них обов'язки. Якщо ця функція виконується декількома установами, профільні міністерства чітко розуміють свою роль.
7. Механізми моніторингу реалізації, оцінки прогресу і виявлення перешкод на шляху до успішної реалізації політики і конкретних законодавчих актів регулярно зазначаються в аналізі.

**Аналітичний механізм****Методика**

Використаний метод передбачає проведення якісної та кількісної оцінки на основі даних аналізу програмних документів і використовуваних аналітичних інструментів у поєднанні з опитуванням працівників профільних міністерств, громадських організацій (ГО) та ОЦУ:

- Проаналізуйте відповідні правила або затверджені процедури і стандарти для оцінювання варіантів політики та процедур, яким слідує міністерства, коли здійснюють аналіз проблем, визначають варіанти та аналізують наслідки різних варіантів.
- Проаналізуйте відповідні положення, в яких визначені питання, що мають бути включені в документи, представлені на засіданнях уряду, для обґрунтування стратегічної пропозиції (наприклад, аналіз варіантів, бюджетні наслідки чи наслідки ЄІ).
- Користуючись вибіркою результатів аналізу, визначте міру дотримання необхідних процедур та випадки, коли трапляються винятки.
- Проаналізуйте відповідні інструкції і моделі використання аналітичних інструментів (наприклад, оцінки впливу для двох-чотирьох стратегічних сфер), щоб визначити міру їх застосування.
- Проаналізуйте ступінь контролю і перевірки урядом якості використання аналітичних інструментів, таких як оцінка впливу.
- Розгляньте результати застосування відповідних інструментів розробки стратегії в окремих сферах (наприклад, аналізу оцінки впливу або аналізу витрат і вигод, які передусім охоплюють три сфери: розробку й оцінку стратегії, надійність оцінок, а також плани імплементації та оцінювання).

- Вивчіть аналітичні документи з вибраних стратегічних сфер, щоб знайти докази логічного підходу до визначення суті стратегічної проблеми, розгляду варіантів та оцінки витрат і вигод. Зокрема з'ясуйте, чи достатньо уваги приділяється наявності *ex ante* достатніх ресурсів для досягнення заявлених вигод запропонованої політики.
- Проведіть опитування працівників (наприклад, аналітиків, економістів, юристів та осіб, що займаються розробкою політики), залучених до розробки інструментів оцінки впливу галузевих міністерств, щоб оцінити, як вони використовують обов'язкові аналітичні процедури на практиці та чи адекватними є механізми моніторингу і реалізації.

### **Інформаційні джерела**

До інформаційних джерел належать:

- відповідні закони та офіційні процедури (регламенти або рішення уряду), які визначають узгоджений процес аналізу та оцінки впливу, а також структури для підтримки профільних міністерств та визначення характеристик оцінок впливу;
- методична документація, видана ОЦУ для допомоги міністерствам у проведенні аналізу сфер політики;
- підсумки аналітичних інструментів (наприклад, оцінок впливу, оцінок фінансового впливу);
- програмні чи концептуальні документи (наприклад, концептуальні документи, пояснювальні записки);
- будь-які внутрішні чи зовнішні оціночні дослідження (наприклад, Світового банку чи Міжнародного валютного фонду) використання та якості наявних аналітичних систем (наприклад, оцінки впливу регулювання чи оцінки фінансового впливу);
- опитування працівників ОЦУ, ГО і вибраних міністерств, що займаються питаннями оцінки впливу і розробки політики, щоб оцінити якість і логіку проведеного аналізу та розібратися в необхідних процедурах;
- веб-сайт відповідного національного органу, що відповідає за статистику.

**Принцип 11: Політика і законодавство розробляються інклюзивно, що забезпечує активну участь суспільства і дозволяє узгоджувати різні погляди всередині уряду.**

1. Існують процедури забезпечення ефективних консультацій з громадськістю, які послідовно застосовуються міністерствами, що дозволяє ГО і громадянам брати участь в державній політиці і впливати на неї. Існує активний підхід до розширення прав громадян, особливо жінок, у процесі прийняття рішень.
2. Процедура і час проведення консультацій з громадськістю забезпечують достатні можливості всім основним зацікавленим сторонам та тим групам, що зазнали впливу, розглядати питання і надавати коментарі. Документи, що супроводжують консультації, мають чітку структуру і зосереджені на конкретних питаннях та проблемах, які можуть зацікавити громадськість та основних акторів.
3. Механізми та процедури громадських консультацій включають в себе попереднє інформування тих, на кого можуть вплинути зміни в політиці, та інших зацікавлених сторін (наприклад, представників ГО, приватного сектору, дорадчих органів); ці процедури послідовно застосовуються в процесі консультацій.
4. Міністерства мають достатньо часу і ресурсів для збору, аналізу, звітування та використання пропозицій.
5. Уряд ефективно підтримує зв'язок і проводить конструктивні дискусії стосовно того, яким чином думки консультантів сформували і вплинули на політику й остаточні рішення уряду.
6. Між міністерствами ефективно працюють процедури і структури з проведення консультацій; вони обговорюють не лише процес, але й питання по суті, щоб забезпечити розробку політики і законодавства, що всебічно доповнюють існуючу систему.
7. Разом з питаннями порядку денного, в пакеті документів для засідань уряду профільне міністерство подає звіти про результати міжвідомчих консультацій.
8. Міжвідомчі механізми вирішення конфліктів є частиною процесу прийняття рішень як на адміністративному, так і на політичному рівнях для забезпечення доступу до зацікавлених урядових сторін; ці механізми повною мірою використовують експертні можливості структур управління з метою оптимального вирішення конфліктів перед обговоренням питань урядом.

**Аналітичний механізм****Методика**

Використаний метод, в основному, передбачає проведення якісної оцінки на основі даних аналізу документів, що стосуються консультацій з громадськістю і на міжвідомчому рівні:

- Вивчіть конкретні випадки розробки політики та консультацій, щоб визначити, якою мірою профільні міністерства дотримуються узгоджених процедур на практиці.
- Розгляньте процедурні вимоги до консультацій з громадськістю. Розглядаючи вимоги до міжвідомчих консультацій, проведіть якісну оцінку регламентів та інших відповідних нормативних актів (наприклад, типів документів і рівня необхідної деталізації, а також часу, необхідного для досягнення загальноурядових домовленостей).
- Оцініть ступінь розуміння і дотримання міністерствами процедур проведення міжвідомчих консультацій. Як подальший захід, опитайте відповідних працівників профільних міністерств, щоб визначити, яким чином правила діють на практиці. Зосередьтеся на координаційних департаментах, таких як департамент з питань ЄІ та координації політики.
- За допомогою даних, отриманих від профільних міністерств, оцініть їхню поінформованість про правила та практики проведення консультацій з громадськістю, частоту консультацій у порівнянні з кількістю змін у політиці, передбачених в річному плані роботи міністерства. Також оцініть, яким чином міністерство оприлюднює результати консультацій та наводить пояснення факторів, що призвели до доопрацювання політики.

- За допомогою даних щодо вибраних стратегічних сфер, наданих провідними ГО, оцініть, чи задоволені вони своєю участю в процесах розробки та реалізації політики.
- Розгляньте документи, які забезпечують рішення уряду у вибраних сферах, щоб оцінити, наскільки добре дотримано процедурних вимог.
- Взявши від двох до чотирьох консультацій за приклад, оцініть, чи активно проводилися консультації з групами, на які найімовірніше вплинуть зміни.
- Порівняйте відповідні документи (наприклад, звернення до уряду щодо ухвалення політики, звіти про результати громадських слухань), які вказують на те, в який спосіб було проведено консультації і використано їхні результати, який відгук дав консультативний орган стосовно процесу та причини прийняття або відхилення ним результатів консультацій. Сюди входять:
  - Для міжвідомчих консультацій: аналіз кореспонденції між міністерством та ОЦУ для оцінки практичних напрацювань з розробки та планування політики, зокрема, наявність відповідної й досить докладної інформації, переданої до ОЦУ, приведення її у відповідність до обов'язкових вимог (наприклад, ЄІ) і пояснення бюджетних наслідків.
  - Для міжвідомчих консультацій: аналіз протоколів відповідних нарад (наприклад, державних секретарів і комітетів міністерств), на яких виникли розходження в поглядах між міністерствами або між ОЦУ і міністерством, щоб з'ясувати, як були вирішені ці розбіжності.
  - Для консультацій з громадськістю: огляд кореспонденції (наприклад, офіційних звітів, листів, електронних листів) між профільними міністерствами та установами ОЦУ, відповідальними за консультації, щоб визначити характер дискусій, які відбувалися під час консультацій.
- Розгляньте звіти про громадські слухання/робочі групи, щоб визначити рівень відвідуваності цих масових заходів та їхній вплив на розробку політики.
- Проведіть опитування працівників профільних міністерств стосовно того, як вони проводять консультації у вибраних стратегічних сферах.
- Розгляньте відповідні дані про рівень участі громадськості, надані міжнародними організаціями (наприклад, дані організації «Transparency International», «Індекс кращого життя» Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), результати досліджень Показників систем регуляторного управління ОЕСР і дані, надані регіональними ГО).

### Інформаційні джерела

До інформаційних джерел належать:

- будь-який відповідний закон, який систематизує вимоги до проведення міжвідомчих консультацій і консультацій з громадськістю (наприклад, Конституція, регламент, рішення уряду, закон про ГО);
- інструкції щодо належного проведення консультацій, видані ОЦУ;
- звіти будь-якої установи ОЦУ, відповідальної за контроль взаємодії ГО з урядом; записи (документи в форматі Excel чи Word, електронна пошта тощо) матеріалів, які стосуються пропозицій щодо політики, наданих генеральному секретарю та ОЦУ;
- супровідна документація для питань, поданих уряду для прийняття рішень;
- опубліковані документи з проведення консультацій;
- для консультацій з громадськістю: протоколи відповідного засідання ОЦУ з розробки політики, на якому рішення уряду суперечило думкам більшості консультантів;
- для міжвідомчих консультацій: записи обміну інформацією між міністерством і ОЦУ; протоколи засідань, під час яких відбулися дискусії з питань політики (наприклад, наради державних секретарів і комітетів міністерств);
- будь-які звіти ОЦУ про глибину, широту і якість консультацій;

- звіти організації «Transparency International», «Індекс кращого життя» ОЕСР і звіти регіональних ГО;
- дані, отримані від вибраних профільних міністерств, про характер і практику проведення міжвідомчих консультацій; опитування працівників двох профільних міністерств, особливо з координаційних департаментів (наприклад, департаменту з ЄІ та координації політики), про процедуру проведення міжвідомчих консультацій.

**Принцип 12: Законодавство є однорідним за структурою, стилістикою і мовою; вимоги щодо розробки законодавства послідовно застосовуються всіма міністерствами; нормативні акти оприлюднюються.**

1. Процеси та методичні рекомендації сформовані та застосовуються для забезпечення узгодженості та якості розробки законодавства з метою сприяння тому, щоб закони були простими і легкими для розуміння.
2. Методичні рекомендації детально визначають формальності та процедури, зокрема, як ініціювати та приймати закони та перехідні положення. Це допомагає законотворцям розробляти законодавство та підзаконні акти.
3. Регулярно проводиться програма підвищення кваліфікації з питань законопроектної роботи; вона охоплює питання транспонування права і забезпечує, щоб розробники були технічно компетентними і, де це необхідно, враховували потреби рівного ставлення.
4. Існують процедури забезпечення доступності законодавства, зокрема виконання формальних обов'язків з моніторингу публікування законів і їх доступності для громадськості.
5. Адміністративні інструкції, документи, директиви, бюлетені з тлумачення або інші правила, що не мають сили закону, але на практиці мають наслідки, є зрозумілими і легкодоступними.
6. Повний реєстр всіх чинних законів доступний для громадськості, зокрема, в узагальненому вигляді.
7. Закони та будь-які пояснювальні матеріали (наприклад, для тих, хто зазнав впливу законодавчих змін) доступні в електронній формі.

## Аналітичний механізм

### Методика

Використаний метод передбачає проведення якісної оцінки на основі даних аналізу законодавства, співбесід, аналізу робочих документів, а також кількісного аналізу процесу на основі даних:

- Проаналізуйте відповідні закони та офіційні документи, щоб зрозуміти вимоги та оцінити їхню відповідність і визначити, чи законодавство відповідає наведеному переліку принципів.
- Проведіть опитування, щоб з'ясувати, чи доступні особам, які визначають політику, адекватні джерела інформації з питань, пов'язаних зі стилістикою та структурою законодавства.
- Проведіть опитування працівників міністерств і представників недержавного сектору, щоб оцінити однорідність правової структури та стилю.
- Проаналізуйте вибірку законодавчих актів, щоб переконатися в тому, що стратегічні наміри стисло викладені, досягають своєї мети в юридично обґрунтований спосіб і є технічно здійсненними.
- Розгляньте вибірку законодавства і відповідні пояснювальні матеріали для визначення мети конкретних складових законодавства, обов'язків, які вони накладають, або прав/вигод, які вони надають; оцініть їхню легкість для читання і доступність для не юристів.



- Розгляньте відповідні веб-сайти й офіційний бюлетень, щоб перевірити, чи є там наявності узагальнені версії законів, а все законодавство і відповідні пояснювальні матеріали знаходяться в загальному доступі.

### **Інформаційні джерела**

До інформаційних джерел належать:

- конституція;
- регламент роботи уряду і парламенту; рішення уряду і підзаконні акти, які встановлюють обов'язкові процедури;
- методичні рекомендації;
- публікації уряду і наукова література з описанням чи обговоренням нормотворчого процесу в країні, що вказують на те, чи адекватно здійснюється цей процес;
- офіційний бюлетень або реєстр кількості і типу змін до законодавства;
- сайт(и) уряду;
- вибірка законів;
- опитування;
- дані, отримані від розробників нормативно-правових актів;
- звіт «Ведення бізнесу» (Doing Business) Світового банку;
- звіти Європейського банку реконструкції та розвитку.



3

Державна служба  
та управління  
людськими  
ресурсами

## ДЕРЖАВНА СЛУЖБА ТА УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ

Державна служба є одним з ключових компонентів державного управління. Добре розроблена з правової точки зору і добре керована система державної служби дозволяє державі досягти належного рівня професійності, стійкості та якості державної служби в усіх частинах її управління і надавати громадянам та бізнесу якісніші послуги.

Існування сучасної конституційної системи державної служби в демократичному суспільстві вважається можливим лише тоді, коли виконуються такі умови:

- розмежування публічної та приватної сфери;
- розмежування політики та управління;
- індивідуальна підзвітність державних службовців;
- достатня захищеність робочих місць, достатній рівень заробітної плати і стабільність, а також чітко визначені права та обов'язки державних службовців;
- добір і просування по службі на основі заслуг та вмінь<sup>6</sup>.

Країни-члени Європейського Союзу (ЄС) запровадили різні підходи до державної служби, які зазвичай беруть своє коріння з історії їхніх держав і з часом зазнали змін. В низці країн, таких як Іспанія, Нідерланди, Франція, та Швеція, функціонують системи державної служби, що охоплюють кожного працівника державних (бюджетних) установ і мають широку концепцію державної служби. Інші країни, такі як Австрія, Данія та Італія, звели межі державної служби до так званої «ключової сфери державного управління» (тобто міністерств, поліції, судової системи, сфери оборони і закордонних справ). Майже всі країни-члени ЄС зберегли дуалізм між працівниками сфери публічного права і працівниками сфери трудового права. Проте загальна тенденція така, що відсоток працівників сфери трудового права зростає, а відсоток державних службовців зменшується, концентруючи державну службу в основних сферах управління. Інша тенденція полягає у фрагментації робочої сили, зайнятої в державній службі, на центральному, регіональному, місцевому і напівдержавному рівнях<sup>7</sup>.

Суд Європейського Союзу (СЕС) (Справа № 149/79), а також Європейська Комісія (ЕК) та програма SIGMA<sup>8</sup>, використали два критерії для визначення посад, які можна зарезервувати для державних службовців:

- посади з державно-владними повноваженнями і правовою кваліфікацією для здійснення повноважень, наданих публічним правом, щодо подання пропозицій чи порад стосовно державної політики та нормативних документів;
- посади, які відповідають за забезпечення загальних інтересів держави чи інших органів державної влади<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> ОЕСР (1999 р.), Європейські принципи державного управління, документи програми SIGMA, № 27, Публікація ОЕСР, Париж, <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60zwd7h-en>.

<sup>7</sup> ЄІДУ (Європейський інститут державного управління) (2012 р.), Майбутнє зайнятості в центральних органах державного управління: Структурна перебудова в період трансформації уряду і вплив на стан розвитку, ЄІДУ, Люксембург, [http://www.eupan.eu/files/repository/2013021293522\\_Study\\_The\\_future\\_of\\_public\\_employment.pdf](http://www.eupan.eu/files/repository/2013021293522_Study_The_future_of_public_employment.pdf)

<sup>8</sup> ОЕСР (1999 р.), Європейські принципи державного управління, документи програми SIGMA, № 27, Публікація ОЕСР, Париж, <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60zwd7h-en>.

<sup>9</sup> Відповідно до цих критеріїв, посадами державної служби можна вважати ті, які передбачають виконання таких функцій: управління адміністративним органом; здійснення державного й адміністративного нагляду, а також проведення внутрішнього аудиту; забезпечення безпеки і конституційного порядку в державі; постійна військова оборона держави і пов'язана з нею підготовка; судове переслідування правопорушень; дипломатичне представництво держави у зовнішніх зносинах; прийняття рішень, необхідних для виконання основних функцій конституційних органів (парламенту, президента, вищого ревізійного органу, омбудсмена і судів), їх ґрунтовна підготовка чи виконання; ґрунтовна підготовка чи виконання рішень з розробки політики, що входять до компетенції уряду, ради місцевого самоврядування, муніципалітету або міської ради; діяльність, що в інтересах держави або зміцнення адміністративного органу не може бути віднесена до компетенції особи, яка перебуває лише у таких відносинах з владою, що регулюються приватним правом.

Враховуючи європейські принципи адміністративного права, сукупність умов для виконання державною службою основних функцій держави, а також рішення СЕС, яке містить визначення державних службовців, у сфері управління людськими ресурсами на державній службі в цих «Принципах» SIGMA застосовує вузьку сферу повноважень державної служби, що включає:

- міністерства та адміністративні органи, які підпорядковуються безпосередньо уряду, прем'єр-міністру або міністрам (тобто, власне кажучи, службу в урядових установах);
- адміністрації парламенту, президента і прем'єр-міністра;
- інші адміністративні органи рівня центральної виконавчої влади, якщо вони відповідають за захист загальних інтересів держави чи інших державних органів;
- незалежні конституційні органи, підзвітні безпосередньо парламенту.

Таким чином, повноваження державної служби, зазначені в цих «Принципах», не поширюються на установи місцевого рівня управління та спеціальні типи державної служби, виборних та призначених на політичні посади осіб, а також на працівників адміністративних органів, які здійснюють функції з обслуговування.

У цьому розділі визначено дві ключові вимоги і сім принципів, які визначають функціонування державної служби.

### КЛЮЧОВІ ВИМОГИ ТА ПРИНЦИПИ

#### Політика, правові та організаційні основи державної служби

**Ключова вимога:** Сфера повноважень державної служби чітко визначена і застосовується на практиці, розроблена політика, правова основа та організаційна структура професійної державної служби.

**Принцип 1:** Повноваження державної служби є достатніми, чітко визначеними і застосовуються на практиці.

**Принцип 2:** Встановлено і запроваджено на практиці політику і правову основу професійної та цілісної державної служби; її організаційна структура забезпечує послідовне та ефективне управління людськими ресурсами на державній службі.

#### Управління людськими ресурсами

**Ключова вимога:** Професійність державної служби забезпечується належними управлінськими стандартами і методами управління людськими ресурсами.

**Принцип 3:** Відбір державних службовців відбувається на основі врахування знань і заслуг та рівного ставлення на всіх його етапах; критерії пониження у посаді та звільнення державних службовців є чіткими.

**Принцип 4:** Прямий чи непрямий політичний вплив на вищі управлінські посади у державній службі не допускається.

**Принцип 5:** Система оплати праці державних службовців оснований на класифікації посад; вона є справедливою і прозорою.

**Принцип 6:** Забезпечується професійний розвиток державних службовців; це включає регулярне навчання, справедливе оцінювання службової діяльності і мобільність та підвищення по службі на основі об'єктивних і прозорих критеріїв і заслуг.

**Принцип 7:** Запроваджено заходи зі сприяння доброчесності, запобігання корупції і забезпечення дисципліни на державній службі.

## Політика, правові та організаційні основи державної служби

**Ключова вимога: Сфера повноважень державної служби чітко визначена і застосовується на практиці, розроблена політика, правова основа та організаційна структура професійної державної служби.**

Розумне управління людськими ресурсами (УЛР) на державній службі залежить не лише від використання сучасних інструментів та методів УЛР, але й від раціональної політики, правової основи та організаційної структури. Стратегічна політика УЛР на державній службі в сукупності з відповідними законодавчими положеннями, що визначають належні повноваження державної служби та ефективну організаційну структуру, є основою ефективного і раціонального функціонування державної служби.

**Принцип 1: Повноваження державної служби є достатніми, чітко визначеними і застосовуються на практиці.**

1. Існує чітка правова основа, що встановлює горизонтальну і вертикальну сфери діяльності державної служби (наприклад, державна служба, закони про конституційні органи, закони про особливі види державної служби).
2. Горизонтальна сфера охоплює, щонайменше, посади, які передбачають здійснення повноважень, наданих публічним правом, і відповідальність за захист загальних інтересів держави або інших державних органів, у таких установах:
  - міністерства та адміністративні органи, які підзвітні безпосередньо уряду, прем'єр-міністру або міністрам (тобто державна служба на рівні центральної виконавчої влади);
  - секретаріати парламенту, президента та прем'єр-міністра;
  - інші адміністративні органи на рівні центральних органів виконавчої влади, якщо вони входять до сфери державної служби з точки зору закону про державну/цивільну службу;
  - конституційні та інші незалежні органи, підзвітні парламенту.
3. Вертикальна сфера діяльності чітко визначає верхню і нижню межу між політичними призначенцями, державним службовцями та допоміжним персоналом.
4. Матеріальна сфера визначає всі загальні положення, що відносяться до сфери трудових відносин державних службовців і керівництва державної служби<sup>10</sup>.
5. Державні службовці відрізняються від політичних призначенців (тобто політичні посади не входять до сфери державної служби).

### Аналітичний механізм

#### Методика

Використаний метод передбачає проведення якісної оцінки на основі даних аналізу конституції та законодавства, опитувань та відповідних документів, для з'ясування того, наскільки чітко у нинішньому законодавстві визначено повноваження державної служби, чи виключені політичні

<sup>10</sup> Законодавство має охоплювати такі основні питання матеріальної сфери державної служби: повноваження і принципи державної служби; класифікація посад; процедура набору і добір, зокрема державних службовців, які обіймають вищі управлінські посади; права та обов'язки державних службовців, зокрема питання доброчесності; винагорода (основні принципи і компоненти системи нарахування заробітної плати); професійний розвиток, зокрема атестація, навчання, мобільність і просування по службі; дисциплінарні процедури, зокрема тимчасове відсторонення від виконання повноважень на державній службі; звільнення зі служби, зокрема пониження в посаді і скорочення штатів; а також управління і центральна координація державної служби.

посади зі сфери державної служби та чи застосовуються загальні положення і принципи законодавства про державну службу до всіх типів державної служби:

- Проаналізуйте конституцію та законодавство (тобто закон про державну службу, закон про державних службовців і працівників державних органів, закони про особливі види державної служби та закони про конституційні та незалежні органи).
- Проведіть додаткове опитування ключових осіб, зокрема, представників адміністративних органів, з використанням репрезентативної вибірки, та проаналізуйте інші відповідні документи, щоб встановити, якою мірою чинна сфера повноважень державної служби застосовується на практиці.

### **Інформаційні джерела**

До інформаційних джерел належать:

- конституція;
- законодавство про державну службу (закон про державну службу, закон про державних службовців і працівників державних органів, закони про особливі види державної служби, закони про конституційні та незалежні адміністративні органи);
- проекти законів про державну службу або зміни до чинного законодавства про державну службу, що знаходяться на заключному етапі розгляду в парламенті;
- опитування міністра, відповідального за державне управління і державну службу, керівника центрального підрозділу з координації державної служби, керівника комісії з питань державної служби (КДС) чи її відповідника, керівника відповідного парламентського комітету, омбудсмана, генеральних секретарів міністерств, генеральних директорів адміністративних органів, представників профспілок державних службовців;
- опитування представників організацій громадянського суспільства, наукових кіл і міжнародних організацій;
- річні звіти центрального підрозділу з координації державної служби, КДС чи її відповідника та омбудсмана, а також інші відповідні звіти чи документи.

**Принцип 2: Встановлено і запроваджено на практиці політику і правову основу професійної та цілісної державної служби; її організаційна структура забезпечує послідовне та ефективне управління людськими ресурсами на державній службі.**

1. В рамках відповідних стратегій (наприклад, програми уряду, стратегії реформування державного управління) існує визначена політика розвитку державної служби з чіткими та послідовними заходами для забезпечення її реалізації.
2. Законодавство про державну службу забезпечує прозорість, відкритість, підзвітність, ефективність і результативність.
3. Загальні положення закону про державну службу застосовуються до особливих видів державної служби (наприклад, поліція, в'язниці, сфера оборони, закордонні справи) і працівників конституційних органів, або ж загальні положення та принципи законів про особливі види державної служби і конституційних органів в основному подібні до загальних положень закону про державну службу.
4. Ступінь правового регулювання в первинному і вторинному законодавстві належним чином збалансовано для забезпечення гнучкості і стабільності державної служби.
5. Політична відповідальність за державну службу чітко визначена.
6. Центральний координаційний підрозділ уповноважений і спроможний здійснювати керівництво, підтримувати і контролювати втілення цінностей, політики і законодавства щодо державної служби.
7. Існує інформаційна система УЛР для підтримки стратегічного кадрового планування, управління і моніторингу практики УЛР на державній службі, зокрема збору правильних та повних даних на рівні цілих установ державної служби та окремих державних службовців, як цього вимагає законодавство, що дозволяє надавати статистичні дані на певну дату. Для уникнення дублювання збору даних ця система взаємодіє з іншими національними базами даних за допомогою електронних засобів.
8. Надання професійних і послідовних послуг УЛР в усій державній службі забезпечується завдяки достатнім ресурсам для управління кадрами і виконання законодавства про державну службу.

## Аналітичний механізм

### Методика

Використаний метод передбачає проведення якісної оцінки на основі даних аналізу програмних документів, законодавства, опитувань та інших відповідних документів, що здійснюється для оцінки цілей, заходів і реалізації ухвалені стратегії державної служби:

- Проаналізуйте відповідні документи (наприклад, програму уряду, національну стратегію розвитку, стратегію реформи державного управління (РДУ), стратегію державної служби та стратегію боротьби з корупцією), а також плани дій та звіти про їх реалізацію.
- Проаналізуйте законодавство у сфері державного управління, щоб визначити, наскільки наявна правова база відповідає цінностям адміністративного права та охоплює всі аспекти, що стосуються сфери трудових відносин державних службовців і керівництва державної служби.
- Проаналізуйте проекти нормативно-правових актів або проекти змін до законодавства, що знаходяться на заключному етапі розгляду в парламенті чи уряді.
- Проаналізуйте кодекси поведінки та методичні рекомендації, що стосуються цінностей і поведінки державних службовців.
- Проаналізуйте річні звіти центрального підрозділу з координації державної служби, КДС чи її відповідника та омбудсмена, а також інші відповідні звіти чи документи.
- Перевірте на практиці інформаційну систему управління людськими ресурсами (ІСУЛР).

- Проведіть додаткове опитування ключових осіб, зокрема, представників адміністративних органів, з використанням репрезентативної вибірки, а також проаналізуйте інші відповідні документи і дані, щоб оцінити застосування законодавства на практиці.

### **Інформаційні джерела**

До інформаційних джерел належать:

- законодавство про державну службу (закон про державну службу, закон про державних службовців і працівників державних органів, закони про особливі види державної служби, закони про конституційні і незалежні адміністративні органи, закон про адміністративні суди, закон про омбудсманів або відповідний наглядовий орган);
- проекти нормативно-правових актів чи проекти змін законодавства, що знаходяться на заключному етапі розгляду в парламенті чи уряді;
- опитування міністра, відповідального за державне управління і державну службу, керівника центрального підрозділу з координації державної служби, керівника КДС чи її відповідника, керівника відповідного парламентського комітету, омбудсманів, генеральних секретарів міністерств, генеральних директорів адміністративних органів, керівників відділів УЛР у міністерствах та адміністративних органах (якщо УЛР є децентралізованим), представників профспілок державних службовців;
- опитування представників організацій громадянського суспільства, бізнес-спільноти, наукових кіл і міжнародних організацій;
- звіти про діяльність і реалізацію відповідних програм і стратегій;
- річні звіти центрального підрозділу з координації державної служби, КДС чи її відповідника та омбудсманів, а також інші відповідні звіти чи документи.



## Управління людськими ресурсами

**Ключова вимога: Професійність державної служби забезпечується належними управлінськими стандартами і методами управління людськими ресурсами.**

Добір і звільнення державних службовців зі служби за принципом знань і заслуг має першочергове значення для забезпечення існування сталої державної служби, заснованої на принципі особистих заслуг, що необхідна для розробки і якомога ефективнішої реалізації політики, незалежно від змін в уряді. Розумні процедури набору є передумовою для існування професійної державної служби, але їх мають доповнювати інші інструменти УЛР, зокрема оплата праці, атестація, професійна підготовка та розвиток, заходи з підтримки доброчесності і дисциплінарні процедури. Вони потрібні не лише для того, щоб привабити цінних працівників на державну службу, а й щоб втримати їх і стимулювати для досягнення стратегічних цілей держави.

**Принцип 3: Відбір державних службовців відбувається на основі врахування знань і заслуг та рівного ставлення на всіх його етапах; критерії пониження у посаді та звільнення державних службовців є чіткими.**

1. Як зовнішні, так і внутрішні процедури набору і добору на державну службу, незалежно від категорії/класу державних службовців, відбуваються з урахуванням особистих знань та заслуг і з забезпеченням рівних можливостей.
2. Загальні кваліфікаційні критерії до кандидатів на зайняття посад державної служби і загальні положення, що забезпечують якість процедур набору, закріплені у первинному законодавстві. Детальний опис процедур, зокрема конкретні вимоги для віднесення до кожної категорії/класу, посадові інструкції, характеристики компетенцій, методи добору, системи оцінювання і склад конкурсних комісій в основному визначаються вторинним законодавством.
3. До складу комісій з питань набору працівників і конкурсних комісій входять особи, що володіють спеціальними знаннями і досвідом в оцінюванні різних груп навичок і компетенцій кандидатів на зайняття посад державної служби; немає ніякого політичного втручання.
4. Кандидати, які не були прийняті на роботу, мають право оскаржити несправедливі кадрові рішення.
5. Захист від дискримінації осіб, які претендують на зайняття посад державної служби, та осіб, прийнятих на державну службу, забезпечують всі адміністративні органи за принципом рівного ставлення. У випадках, чітко визначених законодавством, в процесі набору враховується всеосяжне рівноправне представництво.
6. Об'єктивні критерії для пониження державних службовців у посаді та звільнення з державної служби чітко визначені в законі.
7. Державні службовці мають право оскаржити несправедливе рішення про пониження у посаді та звільнення.

## Аналітичний механізм

### Методика

Використаний метод передбачає проведення якісної та кількісної оцінки на основі даних аналізу законодавства, опитувань ключових осіб, даних, зібраних через ІСУЛР, співбесід та інших відповідних документів, а також кількісних показників для з'ясування того, наскільки законодавство і практика набору відповідають цьому принципу:

- Проаналізуйте законодавство про державну службу щодо процедури набору.
- Проаналізуйте проекти нормативно-правових актів або проекти змін до законодавства, що стосуються процедури набору і знаходяться на заключному етапі розгляду в парламенті чи уряді.
- Проаналізуйте ІСУЛР і річні звіти центрального підрозділу з координації державної служби, КДС чи її відповідника, омбудсмана й адміністративних судів, а також інші відповідні звіти чи документи, щоб оцінити застосування на практиці законів про процедуру набору.
- Проаналізуйте таку інформацію за три попередні роки:
  - щорічну плинність кадрів на державній службі на рівні центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ)<sup>11</sup>;
  - плинність кадрів на державній службі на рівні ЦОВВ протягом шести місяців після зміни уряду;
  - середня кількість кандидатів на зайняття вакантної посади на державній службі на рівні ЦОВВ;
  - відсоток вакантних посад на державній службі на рівні ЦОВВ, що заповнюються шляхом проведення зовнішнього конкурсу;
  - відсоток вакантних посад на державній службі на рівні ЦОВВ, що заповнюються шляхом проведення внутрішнього конкурсу;
  - відсоток жінок і чоловіків, які обіймають посади на державній службі на рівні ЦОВВ;
  - відсоток жінок і чоловіків, які обіймають вищі управлінські посади на державній службі на рівні ЦОВВ;
  - відсоток державних службовців рівня ЦОВВ, які мають різне етнічне походження, по відношенню до загального етнічного поділу в країні (за даними останнього перепису населення);
  - відсоток апеляцій щодо зайняття посад державної служби на рівні ЦОВВ і кількість таких апеляцій, що мали позитивний результат;
  - відсоток апеляцій щодо звільнення з державної служби на рівні ЦОВВ і кількість апеляцій, що мали позитивний результат.
- Проведіть додаткове опитування ключових осіб, зокрема, представників адміністративних органів, з використанням репрезентативної вибірки, та проаналізуйте дані, щоб оцінити практичне застосування законодавства про процедури набору.

### Інформаційні джерела

До інформаційних джерел належать:

- законодавство про державну службу (закон про державну службу, закон про державних службовців і працівників державних органів, закони про особливі види державної служби, закони про конституційні і незалежні адміністративні органи), що стосується процедури набору;
- проекти нормативно-правових актів або проекти змін до законодавства, що стосуються процедури набору та знаходяться на заключному етапі розгляду в парламенті чи уряді;

<sup>11</sup> Тут і надалі при згадці про **державних службовців** будуть аналізуватися посади у всіх міністерствах і адміністративних органах, підзвітних безпосередньо уряду, прем'єр-міністру або міністрам (тобто, строго кажучи, посади державної служби на рівні ЦОВВ).

- опитування міністра, відповідального за державне управління і державну службу, керівника центрального підрозділу з координації державної служби, керівника КДС чи її відповідника, керівника відповідного парламентського комітету, омбудсмана, генеральних секретарів міністерств, генеральних директорів адміністративних органів, керівників відділів УЛР адміністративних органів, суддів адміністративних судів і представників профспілок державних службовців;
- опитування представників організацій громадянського суспільства, бізнес-спільноти, наукових кіл і міжнародних організацій;
- ІСУЛР, річні звіти центрального підрозділу з координації державної служби, КДС чи її відповідника, омбудсмана та адміністративних судів, а також інші відповідні звіти чи документи.

**Принцип 4: Прямий чи непрямий політичний вплив на вищі управлінські посади у державній службі не допускається.**

1. Категорія/клас/рівень вищих управлінських посад державної служби, які знаходяться на межі політики та управління, входять до сфери державної служби (зазвичай посади генерального секретаря міністерства і генерального директора адміністративного органу є верхньою розділовою лінією між державними службовцями і політичними призначенцями).
2. Критерії заповнення вищих управлінських посад чітко встановлені та розкриті.
3. Як зовнішні, так і внутрішні процедури набору і процес добору на державну службу відбуваються з урахуванням заслуг та забезпеченням рівних можливостей і змагальності.
4. Звільнення державних службовців, які обіймають вищі управлінські посади, зі служби допускається лише у випадках, що чітко передбачені законом, і відбувається відповідно до встановлених у ньому процесуальних норм.

## Аналітичний механізм

### Методика

Використаний метод передбачає проведення якісної та кількісної оцінки на основі даних аналізу законодавства, опитувань ключових осіб, даних, зібраних з допомогою ІСУЛР, співбесід та інших відповідних документів, а також кількісних показників для з'ясування того, наскільки наявне законодавство і практика щодо державних службовців вищого рівня відповідають принципу:

- Проаналізуйте законодавство про державну службу щодо процедури набору і звільнення державних службовців вищого рівня.
- Проаналізуйте проекти нормативно-правових актів або проекти змін до законодавства щодо процедури набору і звільнення державних службовців вищого рівня, які знаходяться на заключному етапі розгляду в парламенті чи уряді.
- Проаналізуйте матеріали процедур набору на вищі управлінські посади.
- Проаналізуйте ІСУЛР, річні звіти центрального підрозділу з координації державної служби, КДС чи її відповідника, омбудсмана та адміністративних судів, а також інші відповідні звіти чи документи, щоб оцінити застосування на практиці правової бази щодо процедур набору та звільнення державних службовців вищого рівня.
- Проаналізуйте таку інформацію за три попередні роки:
  - щорічну плінність кадрів вищих управлінських посад державної служби на рівні ЦОВВ;
  - щорічну плінність кадрів вищих управлінських посад державної служби на рівні ЦОВВ протягом шести місяців після зміни уряду;
  - відсоток вакантних вищих управлінських посад на рівні ЦОВВ, що заповнюються шляхом проведення зовнішнього конкурсу;

- відсоток вакантних вищих управлінських посад на рівні ЦОБВ, що заповнюються шляхом проведення внутрішнього конкурсу.
- Проведіть додаткове опитування ключових осіб, зокрема, державних службовців вищого рівня з використанням репрезентативної вибірки, та проаналізуйте дані, щоб оцінити застосування законодавства на практиці.

### Інформаційні джерела

До інформаційних джерел належать:

- законодавство про державну службу (закон про державну службу, закон про державних службовців і працівників державних органів, закони про особливі види державної служби, закони про конституційні і незалежні адміністративні органи) з точки зору процедури набору і звільнення державних службовців вищого рівня;
- проекти нормативно-правових актів або проекти змін до законодавства щодо процедури набору і звільнення державних службовців вищого рівня, що знаходяться на заключному етапі розгляду в парламенті чи уряді;
- опитування міністра, відповідального за державне управління і державну службу, керівника центрального підрозділу з координації державної служби, членів комісії з питань набору на вищі управлінські посади, керівника КДС чи її відповідника, керівника відповідного парламентського комітету, омбудсмана, генеральних секретарів міністерств, генеральних директорів адміністративних органів, керівників відділів УЛР в адміністративних органах, суддів адміністративних судів та представників профспілок державних службовців;
- опитування представників організацій громадянського суспільства, бізнес-спільноти, наукових кіл і міжнародних організацій;
- ІСУЛР, річні звіти центрального підрозділу з координації державної служби, КДС чи її відповідника, омбудсмана, адміністративних судів, а також інші відповідні звіти чи документи.

### **Принцип 5: Система оплати праці державних службовців основана на класифікації посад; вона є справедливою і прозорою.**

1. Принципи оплати праці, зокрема класифікація окладів, заснована на системі класифікації посад, повний перелік змінних складових заробітної плати і співвідношення між фіксованою та змінною частиною заробітної плати встановлюються законом для забезпечення узгодженості, справедливості і прозорості всієї державної служби. Докладні норми оплати праці наведені у підзаконних нормативних актах.
2. Надбавки і матеріальна допомога, що додаються до заробітної плати (наприклад, допомога сім'ям, надбавка на оренду житла, здобуття освіти та знання мов, а також матеріальна допомога у разі хвороби, вагітності чи виробничої травми), встановлюються законом з метою забезпечення узгодженості всієї державної служби і застосовуються на практиці.
3. Забезпечено рівну оплату за рівну працю; жодна дискримінація в оплаті праці за ознакою статі не допускається.
4. Призначення різних складових заробітної плати, надбавок і матеріальної допомоги окремим державним службовцям на розсуд керівництва обмежується для забезпечення справедливості, прозорості та єдності підходів до виплати заробітної плати в цілому.
5. Система оплати праці державних службовців забезпечує розумні умови для процедури набору, мотивації та утримання державних службовців, які володіють необхідними компетенціями.

### Аналітичний механізм

#### Методика

Використаний метод передбачає проведення якісної та кількісної оцінки на основі даних аналізу законодавства, опитувань ключових осіб, даних, зібраних через ІСУЛР, національних статистичних даних, співбесід та інших відповідних документів, а також кількісне оцінювання для з'ясування того, наскільки наявне законодавство і практика, які стосуються оплати праці державних службовців, відповідають принципу:

- Проаналізуйте законодавство про державну службу щодо оплати праці державних службовців.
- Проаналізуйте проекти нормативно-правових актів або проекти змін до законодавства щодо оплати праці державних службовців, що знаходяться на заключному етапі розгляду в парламенті чи уряді.
- Проаналізуйте ІСУЛР і національні статистичні дані, а також річні звіти центрального підрозділу з координації державної служби, Міністерства фінансів (МФ), КДС чи її відповідника, омбудсмана, адміністративних судів та інші відповідні звіти чи документи.
- Проаналізуйте таку інформацію за три попередні роки:
  - доля окладу від загальної винагороди в середньомісячній заробітній платі державних службовців на рівні ЦОВВ;
  - доля окладу від загальної винагороди в середньомісячній заробітній платі державних службовців вищого рівня на рівні ЦОВВ;
  - доля премій від загальної винагороди в середньомісячній заробітній платі державних службовців на рівні ЦОВВ;
  - доля премій від загальної винагороди в середньомісячній заробітній платі державних службовців вищого рівня на рівні ЦОВВ;
  - співвідношення середньорічної заробітної плати провідних і молодших спеціалістів центрального уряду і середньорічної заробітної плати працівників з вищою та середньою професійною освітою;
  - співвідношення середньорічної заробітної плати державних службовців вищого рівня ЦОВВ і середньорічної заробітної плати працівників з вищою та середньою професійною освітою.
- Проведіть додаткове опитування ключових осіб, зокрема, представників адміністративних органів з використанням репрезентативної вибірки, та проаналізуйте дані щоб оцінити практичне застосування законодавства, що стосується оплати праці державних службовців.

### **Інформаційні джерела**

До інформаційних джерел належать:

- законодавство про державну службу (закон про державну службу, закон про державних службовців і працівників державних органів), закони про особливі види державної служби, закони про конституційні і незалежні адміністративні органи в питанні оплати праці державних службовців, закон про заробітну плату на державній службі і вторинне законодавство про оплату праці державних службовців;
- проекти нормативно-правових актів або проекти змін до законодавства щодо оплати праці державних службовців, що знаходяться на заключному етапі розгляду в парламенті чи уряді;
- опитування міністра, відповідального за державне управління і державну службу, міністра фінансів, керівника центрального підрозділу з координації державної служби, керівника КДС чи її відповідника, керівника відповідного парламентського комітету, омбудсмана, генеральних секретарів міністерств, керівників департаментів УЛР в адміністративних органах, а також представників профспілок державних службовців;
- опитування представників організацій громадянського суспільства, бізнес-спільноти, наукових кіл і міжнародних організацій;

- ІСУЛР і національні статистичні дані, а також річні звіти центрального підрозділу з координації державної служби, МФ, КДС чи її відповідника, омбудсмана, а також інші відповідні звіти чи документи.

**Принцип 6: Забезпечується професійний розвиток державних службовців; це включає регулярне навчання, справедливе оцінювання службової діяльності і мобільність та підвищення по службі на основі об'єктивних і прозорих критеріїв і заслуг.**

1. Визнано, що підвищення професійної кваліфікації є і правом і обов'язком державних службовців; воно запроваджена законодавчо і застосовується на практиці.
2. Оцінювання стратегічних потреб у навчанні та розробка річного(их)/дворічного(их) плану(ів) навчання проводяться за прозорою та інклюзивною процедурою. Їх координує або забезпечує центральний підрозділ з координації державної служби та/або установа з підготовки державних службовців.
3. Стратегічний(і) річний(і)/дворічний(і) план(и) навчання державних службовців (для різних категорій, в тому числі для високопосадовців) ухвалюється, виконується, контролюється та оцінюється.
4. Для підвищення професійної кваліфікації державних службовців виділяються достатні ресурси.
5. Принципи атестації визначаються законом для забезпечення узгодженості на всій державній службі. Докладні положення наводяться у підзаконних актах. Атестація державних службовців проводиться регулярно. Державні службовці мають право оскаржити несправедливі рішення атестації.
6. Мобільність державних службовців (довгострокові відрядження, тимчасове чи обов'язкове переведення) заохочується, закріплено законом, базується на об'єктивних і прозорих критеріях та застосовується на практиці.
7. Функціональне просування державних службовців по службі (за місцем роботи, по горизонталі та по вертикалі) визначено законодавством, здійснюється на основі особистих знань і заслуг та об'єктивних і прозорих критеріїв і застосовується на практиці.

## Аналітичний механізм

### Методика

Використаний метод передбачає проведення якісної та кількісної оцінки на основі даних аналізу законодавства, опитувань ключових осіб, даних, зібраних у ході опитувань, і відповідних документів, а також кількісне оцінювання для з'ясування того, наскільки законодавство і практика професійного розвитку державних службовців відповідають принципу:

- Проаналізуйте законодавство про державну службу щодо підготовки, атестації, мобільності і просування державних службовців по службі.
- Проаналізуйте проекти нормативно-правових актів або проекти змін до законодавства щодо підготовки, атестації, мобільності і просування державних службовців по службі, що знаходяться на заключному етапі розгляду в парламенті чи уряді.
- Проаналізуйте ІСУЛР і річні звіти установи з підготовки державних службовців, центрального підрозділу з координації державної служби, КДС чи її відповідника, омбудсмана та адміністративних судів, а також інші відповідні звіти чи документи.
- Проаналізуйте таку інформацію за три попередні роки:
  - витрати на підвищення кваліфікації державних службовців;
  - кількість днів підвищення кваліфікації державних службовців;
  - відсоток державних службовців, які отримали хороші і дуже хороші результати за атестаційними рейтингами;

- відсоток державних службовців, які отримали підвищення по службі на підставі свого атестаційного рейтингу;
  - відсоток державних службовців, яких було звільнено зі служби на підставі декількох негативних результатів атестацій;
  - відсоток вакансій державної служби, які були заповнені шляхом просування по службі.
- Проведіть додаткове опитування ключових осіб, зокрема представників адміністративних органів, з використанням репрезентативної вибірки, та проаналізуйте дані, щоб оцінити застосування на практиці законів, що стосуються підготовки, атестації, мобільності і просування по службі.

### **Інформаційні джерела**

До інформаційних джерел належать:

- законодавство про державну службу (закон про державну службу, закон про державних службовців і працівників державних органів), закони про особливі види державної служби, закони про конституційні і незалежні адміністративні органи щодо підготовки, атестації, мобільності і просування державних службовців по службі;
- проекти нормативно-правових актів або проекти змін законодавства щодо підготовки, атестації, мобільності і просування державних службовців по службі, що знаходяться на заключному етапі розгляду в парламенті чи уряді;
- опитування міністра, відповідального за державне управління і державну службу, керівника установи з підготовки державних службовців, керівника центрального підрозділу з координації державної служби, керівника КДС чи її відповідника, керівника відповідного парламентського комітету, омбудсмана, генеральних секретарів міністерств, керівників департаментів УЛР в адміністративних органах і представників профспілок державних службовців;
- опитування представників організацій громадянського суспільства, бізнес-спільноти, наукових кіл і міжнародних організацій;
- ІСУЛР і річні звіти установи з підготовки державних службовців, центрального підрозділу з координації державної служби, КДС чи її відповідника та омбудсмана, а також інші відповідні звіти чи документи.



**Принцип 7: Запроваджено заходи зі сприяння доброчесності, запобігання корупції і забезпечення дисципліни на державній службі.**

1. Ефективні і належні правові положення й організаційні механізми та інструменти сприяння доброчесності на державній службі<sup>12</sup> існують і застосовуються на практиці.
2. Корумпована поведінка державних службовців кваліфікується в кримінальному кодексі як злочин.
3. Основні принципи дисциплінарної процедури (зокрема презумпція невинуватості, пропорційність дисциплінарного стягнення порушенню службових обов'язків, право на отримання правової допомоги, право на оскарження і право бути заслуханим в процесі розгляду скарги) та основні процедурні кроки (зокрема ініціювання процедури, неупереджене розслідування фактів, заслуховування відповідного державного службовця, органи, залучені до ініціації процедури, прийняття рішення і перегляд) визначаються законом для забезпечення їх узгодженості на всій державній службі і застосовуються відповідним чином на практиці.
4. Створений каталог дисциплінарних стягнень для забезпечення пропорційності неправомірної поведінки до відповідного стягнення.
5. Право державного службовця на оскарження несправедливих дисциплінарних стягнень встановлене і впроваджене для забезпечення того, щоб рішення були юридично передбачуваними, неупередженими і вільними від політичного втручання.

**Аналітичний механізм****Методика**

Використаний метод передбачає проведення якісної та кількісної оцінки на основі даних аналізу законодавства, опитувань ключових осіб, даних, зібраних в ході опитувань, і відповідних документів, а також кількісних показників для з'ясування того, чи існує належне законодавство і практика забезпечення доброчесності, запобігання корупції та дотримання дисципліни на державній службі, і чи застосовуються вони на практиці:

- Проаналізуйте антикорупційну стратегію/політику щодо забезпечення доброчесності і боротьби з корупцією на державній службі.
- Проаналізуйте законодавство про державну службу щодо забезпечення доброчесності, антикорупційних та дисциплінарних процедур на державній службі.
- Проаналізуйте проекти нормативно-правових актів або проектів змін до законодавства щодо забезпечення доброчесності і боротьби з корупцією, а також дисциплінарних процедур на державній службі, що знаходяться на заключному етапі розгляду в парламенті чи уряді.
- Проаналізуйте річні звіти антикорупційної агенції (АКА), комісії з питань етики державної служби (КЕДС) чи її відповідника, центрального підрозділу з координації державної служби, КДС чи її відповідника, омбудсмана і судів, а також інші відповідні звіти чи документи.
- Проаналізуйте таку інформацію за три попередні роки:
  - Індекс сприйняття корупції організації «Transparency International» (рейтинг країни);
  - кількість державних службовців, яких було засуджено за вчинення корупційних правопорушень.

<sup>12</sup> Наступні елементи можна вважати такими, що стосуються ефективної системи забезпечення доброчесності державних службовців: відповідальність керівників (чи управлінська відповідальність); регулювання несумісності і конфліктів інтересів; обмеження щодо роботи за сумісництвом; обмеження після звільнення зі служби; інструкції щодо подарунків і пільг; розкриття фінансової інформації; захист викривачів; кодекси етики та поведінки; навчання та інструкції з етичних питань; антикорупційна політика і політика доброчесності; плани дій.



- Проведіть додаткове опитування ключових осіб, зокрема, представників адміністративних органів з використанням репрезентативної вибірки, та проаналізуйте дані, щоб оцінити практичне застосування законодавства, що стосується забезпечення доброчесності і дисципліни.

### **Інформаційні джерела**

До інформаційних джерел належать:

- законодавство про державну службу (закон про державну службу, закон про державних службовців і працівників державних органів), закони про спеціальні типи державної служби, закони про конституційні і незалежні адміністративні органи щодо забезпечення доброчесності і боротьби з корупцією, а також дисциплінарних процедур на державній службі;
- закон про конфлікт інтересів на державній службі чи його відповідник;
- проекти нормативно-правових актів або проекти змін до законодавства щодо забезпечення доброчесності і боротьби з корупцією, а також дисциплінарних процедур на державній службі, що знаходяться на заключному етапі розгляду в парламенті чи уряді;
- опитування керівника АКА, керівника КЕДС чи її відповідника, опитування міністра, відповідального за державне управління і державну службу, керівника центрального підрозділу з координації державної служби, керівника відповідного парламентського комітету, омбудсмана, генеральних секретарів міністерств, керівників департаментів УЛР в адміністративних органах і представників профспілок державних службовців;
- опитування представників організацій громадянського суспільства, бізнес-спільноти, наукових кіл і міжнародних організацій;
- річні звіти АКА, КЕДС чи її відповідника, центрального підрозділу з координації державної служби, КДС чи її відповідника, омбудсмана, адміністративних судів та інших відповідних звітів чи документів.

4

## Підзвітність

## ПІДЗВІТНІСТЬ

Прийнято вважати, що організація процесу державного управління має значний вплив на його загальну продуктивність і, отже, на його легітимність з точки зору дотримання принципів демократії по відношенню до очікувань громадян.

Пошуки ефективності, необхідність у подальшій спеціалізації, конституційно-правовий контекст та традиції ведення адміністративної діяльності, наявність системи контролю і політична кон'юнктура - все це є чинниками, що мають вплив на структуру організаційної моделі, прийнятої в кожній країні. В результаті не існує одного єдиного зразка щодо того, як побудована і функціонує сфера державного управління в різних країнах.

Однак, якщо мова йде про підзвітність (в тому числі підзвітність організації), дотримання певних умов вважається необхідним для забезпечення того, щоб органи державного управління могли виконувати свої функції ефективно та належним чином:

- Раціональність - прагнення до ефективності і узгодженості; уникнення дублювання функцій між державними установами; створення збалансованої системи контролю.
- Прозорість - забезпечення доступності інформації для громадськості і надання роз'яснень щодо державних норм, правил і рішень.
- Підзвітність - обов'язок організацій та їхніх співробітників брати відповідальність за власну діяльність та оприлюднювати інформацію щодо результатів такої діяльності.
- Економність – обсяги витрат на адміністративну діяльність є пропорційним до ресурсів, потреб і можливостей країни.
- Підзвітність - забезпечення внутрішньої підзвітності кожної складової частини організації та підзвітності всієї організації перед зовнішніми політичними, судовими та соціальними структурами і наглядовими органами, а також надання широкого доступу до публічної інформації.

Підзвітні установи також несуть відповідальність за неправомірні дії і повинні забезпечувати справедливе вирішення в разі виникнення таких дій.

Поняття підзвітності має ширшу сферу дій, що включає організацію адміністративної діяльності, відкритість та прозорість, внутрішню і зовнішню підзвітність та діяльність наглядових органів. У цьому розділі визначаються п'ять принципів, які охоплюють всі ці аспекти підзвітності.

### ОСНОВНІ ВИМОГИ І ПРИНЦИПИ

**Ключова вимога:** Запроваджено належні механізми, що забезпечують підзвітність органів державного управління, зокрема відповідальність і прозорість.

**Принцип 1:** Загальна організація центральних органів державного управління є раціональною, відповідає належним правилам та нормам і забезпечує необхідну внутрішню, політичну, судову, суспільну і незалежну підзвітність.

**Принцип 2:** Право на доступ до публічної інформації законодавчо затверджене і послідовно реалізується на практиці.

**Принцип 3:** Запроваджено дієві механізми захисту прав особи на належне управління, а також захист суспільних інтересів.

**Принцип 4:** Справедливий розгляд адміністративних справ гарантується шляхом внутрішнього адміністративного оскарження та судового розгляду.

**Принцип 5:** Державна влада несе відповідальність за неправомірні дії і гарантує відшкодування та/або належну компенсацію.

**Ключова вимога: Запроваджено належні механізми, що забезпечують підзвітність органів державного управління, зокрема відповідальність і прозорість.**

Державні установи повинні бути підзвітними (відповідно до загальноприйнятих критеріїв) з тим, щоб гарантувати, що їх діяльність у сфері державного управління здійснюється належним чином. Найважливішими складовими процесу досягнення цієї мети є належна організація державного управління, доступ до публічної інформації, відповідна система стримувань і противаг, і ефективна система внутрішнього адміністративного оскарження, а також незалежний нагляд і судовий розгляд адміністративних справ. Підзвітність потрібно доповнювати відповідальністю за прийняті рішення (або відсутність рішень) з боку державних установ.

**Принцип 1: Загальна організація центральних органів державного управління є раціональною, відповідає належним правилам та нормам і забезпечує необхідну внутрішню, політичну, судову, суспільну і незалежну підзвітність.**

1. Існують правила, якими регулюється створення та організація всіх державних органів виконавчої влади на центральному рівні; вони визначають обмежену кількість типів організаційних категорій; всі установи та аналогічні органи мають чітко визначену систему підзвітності відповідним міністерствам, перед якими вони звітують на періодичній основі.
2. Процес створення нових органів і їхня структура контролюється, щоб забезпечити раціональність та економічну доцільність їхньої діяльності.
3. Управлінські структури звітують у відповідності з визначеним порядком підзвітності; управлінська підзвітність підсилюється за рахунок розширення повноважень керівників і контролерів та делегування їм повноважень щодо прийняття рішень.
4. До нормативно-правової бази включено роз'яснення щодо правового статусу і ступеню незалежності різних типів незалежних, або напівзалежних органів та організації їхньої підзвітності. Нормативно-правова база також сприяє забезпеченню управління, орієнтованого на досягненні результатів.
5. На міністерства покладено відповідальність за здійснення управління та контролю за діяльністю підпорядкованих установ/органів. Міністерства володіють достатніми професійними ресурсами для здійснення такої діяльності.
6. Пряма підзвітність установ перед парламентом є винятком.
7. Міністри несуть відповідальність за роботу установ/органів, підпорядкованих їхнім міністерствам.

**Аналітична база****Методика**

Використаний метод передбачає проведення якісної оцінки на основі відповідної документації і матеріалів звітів, доповнених даними опитувань відповідних суб'єктів і аналізу статистичних даних для оцінки раціональності загальної структури міністерств та інших органів, підпорядкованих центральним органам влади:

- Проведіть оцінку стратегій у цій сфері, навіть якщо вони не чітко визначені.
- Визначте, які саме організації відповідають таким стратегіям, а також ступінь їхнього впливу на діяльність цих організацій.
- Дайте оцінку ролі та рівня спроможностей різних суб'єктів щодо визначення стратегій, моніторингу їх виконання та забезпечення лідерства у цій сфері.
- Дайте оцінку і проведіть порівняння нормативних актів з метою виявлення недоліків та прогалин.
- Визначте кількість і типи організацій, що входять до системи державного управління, та підготуйте схему.

- Проведіть аналіз структури державного управління з правової, бюджетної та організаційної точки зору.
- Проведіть аналіз нинішньої структури державного управління та її розвитку за останні роки.
- Проведіть аналіз динаміки змін в управлінському апараті, приділяючи особливу увагу політичним складовим, які могли б мати потенційний вплив на структуру державного управління.

### **Інформаційні джерела**

Інформаційні джерела включають:

- Поточні та попередні організаційні схеми державного управління, в тому числі всі органи, прямо, або непрямо підзвітні центральному уряду;
- Конституцію;
- Законодавство у сфері організації та функціонування державного управління, уряду і міністерств;
- Стратегію реформи державного управління, урядову програму та інші політичні документи, що охоплюють питання державного управління;
- Державний бюджет (структура);
- Матеріали співбесід з відповідними посадовими особами Кабінету, міністерств горизонтального підпорядкування, органів/підрозділів, відповідальних за перевірку законопроектів, представниками парламенту з парламентського комітету з питань державного управління, посадовими особами вищого органу з питань аудиту, представниками інституту омбудсмана та інших відповідних органів контролю, представниками недержавних організацій та ВНЗ;
- Відповідну державну звітність, зовнішню звітність та наукові дослідження.

**Принцип 2: Право на доступ до публічної інформації законодавчо затверджене і послідовно реалізується на практиці.**

1. Право фізичної або юридичної особи на доступ до публічної інформації закріплено в законі, який є узгодженим, повним, зрозумілим і доступним до ознайомлення.
2. Публічна інформація в широкому сенсі включає всю інформацію щодо виконання державних обов'язків, яка реєструється і документується. Приватні особи, які виконують такі обов'язки, вважаються розпорядниками публічної інформації.
3. Вся інформація про виконання державних обов'язків, яка реєструється і документується, вважається публічною за відсутності вагомих причин для її засекречування. Винятки ясно визначені в законі і мають чітке тлумачення.
4. Публічна інформація активно оприлюднюється. Всі державні органи мають офіційні веб-сторінки, на яких, як мінімум, відображається інформація, публікація якої є вимогою законодавства (мінімально обов'язковий зміст включає: нормативно-правові акти, стратегічні плани, інформацію щодо державних послуг, які надаються, річні звіти, дані щодо бюджету, контактну інформацію та організаційні схеми). Інформація має бути точною, актуальною і надаватися у зрозумілій формі.
5. Інформація надається на основі запиту (окрім випадків, коли такий запит ляже непомірним тягарем на плечі адміністрації), в межах встановлених часових рамок і, як правило, на безоплатній основі.
6. Особи, які здійснюють запит про отримання публічної інформації, не повинні надавати для цього жодних підстав. У разі, якщо запитувана інформація містить матеріали, що не підлягають оприлюдненню, державні органи зобов'язані оприлюднити відкриті частини інформації, якщо такий спосіб подачі інформації не спричинятиме непорозуміння.
7. Державні органи постійно оновлюють реєстри документів і бази даних, а також дотримуються правил щодо збереження та знищення документів.
8. Існує спеціальний наглядовий орган, що здійснює нагляд за реалізацією законодавства у сфері публічної інформації та має повноваження встановлювати стандарти, визначати правила і накладати санкції.

**Аналітична база****Методика**

Використаний метод передбачає проведення якісної та кількісної оцінки і базується на даних аналізу законодавчої бази і документації, що відносяться до діяльності органу нагляду за реалізацією законодавства у сфері публічної інформації, доповнених даними щодо результатів опитування для оцінки того, яким чином вводиться у дію і застосовується на практиці право на доступ до публічної інформації:

- Проведіть аналіз законодавства з метою встановити, чи виконуються вимоги, наведені у переліку принципів.
- Оцініть, чи законодавство у сфері надання доступу до публічної інформації є послідовним, повним, логічно структурованим, орієнтованим на надання послуг, легко доступним, сформульованим у простій і зрозумілій формі на основі проведених експертних оцінок, та підкріпіть це прикладами, отриманими в ході аналізу.
- З'ясуйте розміри адміністративних і судових зборів за послуги з надання доступу до інформації для того, щоб проаналізувати, чи не створюють вони серйозних перешкод.
- Проведіть аналіз веб-сторінок вибраних органів влади для оцінки відповідності їх вимогам, які стосуються даного принципу.
- Дослідіть правові основи діяльності органу нагляду за реалізацією законодавства у сфері публічної інформації для оцінки його організаційних, особистісних, фінансових та управлінських повноважень.

- Проведіть аналіз робочих планів і матеріалів річних звітів органу нагляду за реалізацією законодавства у сфері публічної інформації для визначення основних недоліків в сфері забезпечення доступу до публічної інформації, методів діяльності органу та його ефективності з практичної точки зору.
- Проведіть аналіз людських та фінансових ресурсів органу нагляду за реалізацією законодавства у сфері публічної інформації з метою визначення його готовності до виконання визначених функцій.
- Проведіть додаткові співбесіди з ключовими посадовими особами з метою оцінити, як відповідне законодавство і наглядовий орган діють на практиці.

### Інформаційні джерела

Інформаційні джерела включають:

- Законодавство у сфері надання доступу до публічної інформації;
- Проекти нормативно-правових актів, або проекти поправок до законодавства, що знаходяться на розгляді в рамках парламентських, або урядових процедур;
- Робочі плани, звітність та бюджет органу нагляду за реалізацією законодавства у сфері публічної інформації;
- Дані щодо запитів про надання інформації;
- Матеріали співбесід з посадовими особами органу нагляду за реалізацією законодавства у сфері публічної інформації, омбудсманом та представниками судової влади;
- Матеріали співбесід з представниками громадянського суспільства.

### Принцип 3: Запроваджено дієві механізми захисту прав особи на належне управління, а також захист суспільних інтересів.

1. Згідно з законодавством, всі органи державного управління є об'єктом пильної уваги з боку наглядових органів<sup>13</sup>, судів та громадськості.
2. Обов'язки, повноваження і ступінь незалежності наглядових органів та судів регулюються законом і забезпечуються на практиці з метою розвитку послідовної та ефективної системи.
3. Парламент здійснює контроль за діяльністю виконавчої влади; відповідні правила передбачені законом, в тому числі для забезпечення контролю за виконанням рекомендацій омбудсмана.
4. Здійснюється наглядовий внутрішній контроль (тобто контроль за законністю і доцільністю діяльності підлеглих, що здійснюється посадовими особами вищого рангу).
5. Положення щодо діяльності інституту омбудсмана закріплені у Конституції. Незалежність даного органу (органів) передбачена законом і забезпечується на практиці.
6. Правила, якими регулюється статус і функціонування інституту омбудсмана відповідають стандартам, визначеним у Статті 2(2) Положення про діяльність Міжнародного інституту Омбудсмана і Резолюцією 1959 Парламентської Асамблеї Ради Європи від 2013р.
7. Рекомендації, надані омбудсманом, реалізуються виконавчою владою.

### Аналітична база

#### Методика

Використаний метод передбачає проведення якісної оцінки на основі даних аналізу законодавства, доповнених матеріалами співбесід. Ці методи застосовуються для ідентифікації механізмів захисту суспільних інтересів та права особистості на належне управління:

- Проведіть аналіз законодавства (конституції, законів тощо), щоб встановити, чи передбачені у ньому вимоги, наведені у переліку принципів.

<sup>13</sup> Вищий орган державного аудиту, омбудсман та інші наглядові органи

- Оцініть, чи законодавство у сфері дотримання основоположних принципів контролю за здійсненням державного управління є послідовним, повним, логічно структурованим, орієнтованим на надання послуг, легко доступним, сформульованим у простій і зрозумілій формі на основі проведених експертних оцінок, підкріпивши це прикладами із законодавства, отриманими в ході аналізу.
- Проведіть аналіз правової основи процесу здійснення внутрішнього контролю і аудиту у сфері державного управління, з особливим акцентом на гарантіях необхідної незалежності аудиторів/інспекторів перевіряючих органів.
- Проведіть додаткові співбесіди з відповідними посадовими особами для оцінки практичного застосування нормативно-правової бази.
- Проведіть порівняльний аналіз розмірів заробітних плат керівників наглядових органів з розмірами заробітних плат інших посадових осіб вищого рангу.
- Проведіть аналіз статистичних даних, отриманих у процесі дослідження надійності органів нагляду.
- Проведіть співбесіди з відповідними співробітниками наглядових органів, уряду і парламенту.
- Проведіть співбесіди з представниками організацій громадянського суспільства щодо питань ефективності наявної нормативно-правової бази для забезпечення наглядової діяльності цих організацій.

#### **Інформаційні джерела**

Інформаційні джерела включають в себе:

- Конституцію;
- Відповідне законодавство, переважно закони, якими визначається і регулюється діяльність наглядових органів;
- Матеріали співбесід з відповідними співробітниками судів, наглядових органів, уряду і парламенту;
- Бюджет;
- Статистику;
- Звітність і статистичні дані від наглядових органів.



**Принцип 4: Справедливий розгляд адміністративних справ гарантується шляхом внутрішнього адміністративного оскарження та судового розгляду.**

1. Процедурні правила внутрішнього адміністративного оскарження встановлюються законом.
2. Процедурні правила оскарження у судовому порядку встановлюються законом, яким визначається, що:
  - сфера застосування процедури є широкою;
  - часові рамки для подання скарги або відкриття справи є обґрунтованими;
  - надається юридична допомога;
  - процедури базуються на принципах слідства;
  - рішення судів першої інстанції може бути оскаржено у судах вищої інстанції.
3. Адміністративні спори вирішуються суддями, які мають відповідну спеціалізацію.
4. Правила, якими регламентуються статус і діяльність судів і суддів (які займаються вирішенням адміністративних спорів), а також функціонування організаційних та фінансових механізмів відповідають ключовим стандартам, прийнятим у Рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec (2010)12.
5. Рівень робочого навантаження суддів піддається систематичному аналізу.
6. Судді, які спеціалізуються на вирішенні адміністративних спорів, для ефективного виконання своїх обов'язків мають у своєму розпорядженні відповідний персонал з доступом до необхідної підготовки, правової літератури, інформаційно-комунікаційних технологій та обладнання.
7. Вартість процедури судового розгляду не є перешкодою для оскарження адміністративних рішень громадянами.

**Аналітична база****Методика**

Використаний метод, в основному, передбачає проведення якісної оцінки і базується на даних аналізу законодавства та документації, доповнених матеріалами співбесід і даними статистичного і бюджетного аналізу для визначення того, чи забезпечується належний захист у процесі вирішення адміністративних спорів:

- Проведіть аналіз відповідного законодавства з метою визначення, чи закріплені відповідні принципи у законі і, чи були призначені судді, що спеціалізуються на вирішенні адміністративних спорів.
- Проведіть аналіз бюджету з метою визначення, чи задовольняє він потреби ефективної системи адміністративного права та вимоги до проведення справедливого судового розгляду.
- Проведіть аналіз структури та інституційних рамок судової системи для оцінки неупередженості та незалежності судових органів та окремих суддів.
- Проведіть аналіз статистичних даних отриманих у результаті досліджень фактору надійності діяльності судових органів.
- Проведіть аналіз рівня робочого навантаження суддів.
- Проведіть аналіз судової статистики щодо вирішення адміністративних спорів, щоб визначити кількість поданих скарг, тривалість процесу їх розгляду, кількість повністю або частково анульованих рішень на рівні судів вищої інстанції, а також часові рамки виконання і кількість невиконаних остаточних рішень.
- Проведіть порівняльний аналіз розмірів заробітних плат суддів з розмірами заробітних плат інших посадових осіб вищого рангу.
- Проведіть співбесіди з окремими суддями та посадовими особами відповідних органів (наприклад, судів, Ради суддів та Міністерства юстиції (МЮ)).

## Інформаційні джерела

Інформаційні джерела включають:

- Конституцію і відповідне законодавство у сфері вирішення внутрішніх адміністративних спорів і проведення судових розглядів;
- Проекти нормативно-правових актів, або проекти поправок до законодавства, що знаходяться на розгляді в рамках парламентських, або урядових процедур;
- Бюджет системи судочинства;
- Дані порівняльних досліджень щодо ефективності судових систем, зокрема, доповіді Європейської Комісії з питань ефективності системи правосуддя;
- Статистику діяльності судів, матеріали відповідних досліджень та співбесід з окремими суддями та персоналом судів, Ради суддів та Міністерства юстиції.

### **Принцип 5: Державна влада несе відповідальність за неправомірні дії і гарантує відшкодування та/або належну компенсацію.**

1. До законодавства включено вимогу про відшкодування збитків або компенсації особам, які постраждали від правопорушень з боку державних органів.
2. Положення щодо відповідальності державних органів є послідовними, повними, логічно структурованими, сформульованими у простій і зрозумілій формі та доступними.
3. Сфера відповідальності державних органів є широкою і включає в себе виконання органами державної влади відповідних повноважень та виконання інших державних обов'язків, незалежно від того, хто саме їх виконує (тобто державний орган або фізична особа, яка виконує державні обов'язки).
4. Правила, що стосуються термінів і обов'язку доведення не становлять перешкоди для ефективного використання права на позов з вимогою компенсації.

## Аналітична база

### Методика

В даному випадку використовується метод проведення якісної оцінки, який базується на даних аналізу законодавства, фінансової та іншої інформації, що стосується отримання компенсації, доповнених даними співбесід з метою оцінки практичної реалізації даного принципу:

- Проведіть аналіз законодавства, щоб встановити, чи передбачені у ньому вимоги, наведені у переліку принципів.
- Оцініть, чи законодавство у сфері виконання державних обов'язків є послідовним, повним, логічно структурованим, орієнтованим на надання послуг, легко доступним, сформульованим у простій і зрозумілій формі на основі проведених експертних оцінок, та за наявності прикладів, отриманих в ході процесу.
- Проведіть аналіз відповідного законодавства, остаточних судових рішень, даних та матеріалів співбесід з відповідним посадовими особами, наприклад, Міністерства фінансів (МФ), щоб зрозуміти, як реалізуються на практиці компенсаційні виплати.
- Проведіть аналіз виконання адміністративних рішень органами державного управління.

## Інформаційні джерела

Інформаційні джерела включають:

- Законодавство щодо відповідальності державних органів;
- Основні приклади судової практики у сфері відповідальності державних органів;
- Проекти відповідних законодавчих актів, або проекти поправок в рамках парламентських або урядових процедур;
- Фінансову інформацію від окремих органів щодо компенсаційних виплат;

- Остаточні рішення (прийняті судами і адміністративними органами на підставі положень про відповідальність державних органів) щодо виплати компенсації;
- Матеріали співбесід з посадовими особами відповідних органів (наприклад, Міністерства фінансів);
- Матеріали співбесід з суддями, науковцями і представниками аналітичних центрів для вивчення практичних аспектів реалізації механізмів відповідальності державних органів.

5

Надання послуг

## НАДАННЯ ПОСЛУГ

Відповідно до законодавства Європейського Союзу (ЄС), країни-члени мають широку автономію у питаннях формування своєї адміністративно-правової бази, організації державного управління та налагодження процесу надання більшості послуг<sup>14</sup>. Не існує розробленого масиву законодавства ЄС щодо визначення стандартів функціонування горизонтальних систем управління, або національних систем державного управління. Разом з тим, існує необхідність у ефективному застосуванні нормативно-правової бази ЄС<sup>15</sup> і забезпеченні дотримання рівності у ставленні до громадян. Відповідно до Статті 41 Хартії основних прав ЄС, «Кожна людина має право на неупереджений, справедливий розгляд її справи інституціями і органами Європейського Союзу впродовж розумного часу».

З часом, серед країн-членів ЄС з різними політичними системами і правовими традиціями виник широкий консенсус щодо ключових компонентів доброго врядування. Концепція доброго врядування була поступово визначена відповідним чином і включена до Хартії основних прав ЄС<sup>16</sup>.

Принципи адміністративного права, загальні для всіх країн ЄС, якими визначаються стандарти і діяльність державних службовців, повинні бути впроваджені в установах та адміністративних процедурах на всіх рівнях управління. Їх можна визначити наступним чином:

- надійність та передбачуваність (правова визначеність)
- відкритість та прозорість
- підзвітність
- ефективність і результативність<sup>17</sup>.

Громадяни та представники бізнесу розглядають державний сектор в якості постачальника послуг, які вони оплачують за рахунок своїх податків і вимагають надання послуг більш високого рівня. Збільшення очікувань з боку споживачів і демографічні зміни часто відбуваються паралельно з виникненням бюджетних обмежень. Це означає, що необхідність проведення ефективних і дієвих реформ у сфері державного управління, орієнтованого на дотримання інтересів споживачів, набуває все більш важливого значення в більшості країн.

Таким чином, *Принципи державного управління*, в частині ефективного надання послуг, мають слугувати забезпеченню захисту осіб в адміністративних процесах.

У широкому сенсі, діяльність з надання послуг може бути визначена як всі контакти громадян з державними органами, впродовж яких споживачі, тобто громадяни, мешканці та підприємці (далі - громадяни) здійснюють пошук даних, беруть участь у вирішенні власних справ або платять податки. У цьому контексті поняття «орієнтація на дотримання інтересів громадян» слід розуміти як всі контакти і всі завдання, що виконуються органами державного управління та впливають на

<sup>14</sup> У багатьох країнах, органи державної влади у своїй діяльності спираються на Європейський Кодекс належної управлінської поведінки. Знаходиться за адресою: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces#/page/1>.

<sup>15</sup> Стаття 197.1 Договору про функціонування Європейського союзу.

<sup>16</sup> Стаття 41, Право на належне управління: 1) Кожна людина має право на неупереджений, справедливий розгляд своєї справи упродовж розумного терміну інституціями і органами Європейського Союзу. 2) Дане право передбачає, зокрема: право кожної людини висловити свою думку, до того як до неї персонально будуть застосовані заходи, що можуть понести за собою несприятливі для неї наслідки; право кожної людини на доступ до матеріалів, які стосуються її особисто, при дотриманні законних інтересів конфіденційності, а також професійної та комерційної таємниці; обов'язок адміністративних органів забезпечити мотивацію прийнятих рішень. 3) Кожна людина має право на відшкодування Співтовариством шкоди, заподіяної його інституціями або його службовцями при виконанні ними своїх обов'язків, відповідно до загальних правових принципів країн-членів. 4) Кожна людина може звертатися до інституцій Європейського Союзу однією з офіційних мов договорів і повинна отримати відповідь тією ж мовою.

<sup>17</sup> OECD (1999), *European Principles of Public Administration*, SIGMA Papers, No. 27, OECD Publishing, Paris («Європейські принципи державного управління». ОЕСР, 1999р.). Знаходиться за адресою: <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60zwd7h-en>

громадян. Це широке визначення охоплює не тільки контакти між сферою державного управління та споживачами, а й правила, що регулюють перебіг цих контактів (тобто адміністративні процедури).

Одним з основних обов'язків органів державного управління є ефективний розгляд справ громадян і надання їм відповідних послуг. Ефективність значною мірою залежить від задоволення очікувань споживачів при дотриманні правових положень. Ефективність також передбачає забезпечення рівного доступу до послуг у сфері державного управління та ефективного надання цих послуг, заощаджуючи кошти і особистий час громадян.

Дані принципи орієнтовані, насамперед, на діяльність центральних органів влади, але вони встановлюють необхідні зв'язки між сферою державного управління на місцевому рівні (міське самоврядування) і судовими органами. Акцент тут робиться на горизонтальній політиці і загальній атмосфері, в якій організація державного управління уможливорює надання споживачам якісних послуг. Принципи не торкаються конкретних видів державних послуг, як то освіта чи охорона здоров'я.

У принципах використовується поєднання законодавства ЄС і документів, що не передбачають формальних зобов'язань, в якості маркерних посилань. До них відносяться Хартія основних прав ЄС і Європейський кодекс належної адміністративної поведінки, принципи надання державних послуг відповідними державними службами ЄС та Європейська конвенція про захист прав людини. Ці принципи також спираються на маркери ефективності та передову практику країн-членів Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР).

У цьому розділі визначено чотири основних принципи діяльності з надання послуг.

#### КЛЮЧОВІ ВИМОГИ І ПРИНЦИПИ

**Ключова вимога:** Державне управління є орієнтованим на громадян; забезпечується якість і доступність державних послуг.

**Принцип 1:** Існує і реалізується політика державного управління, орієнтованого на громадян.

**Принцип 2:** Належне управління є ключовою ціллю політики, що лежить в основі надання публічних послуг та є законодавчо затвердженою і послідовно реалізується на практиці.

**Принцип 3:** Запроваджено механізми забезпечення якості публічних послуг.

**Принцип 4:** Забезпечується доступність публічних послуг.

**Ключова вимога:** Державне управління орієнтоване на задоволення потреб громадян та забезпечення якості і доступності публічних послуг.

Для розвитку належного управління необхідні наявність політичної волі, стратегій, відповідного бачення, визначення пріоритетів і правильної послідовності дій. У практичній площині це вимагає розроблення, передачі та постійного удосконалення механізмів надання державних послуг, що орієнтовані на задоволення основних потреб споживачів, а не на забезпечення зручності для управлінців. Для цього повинні існувати належні механізми розробки стратегій та моніторингу. Важливо також, що підходи, які використовуються для здійснення державного управління у сфері надання послуг, мають відповідати принципам послідовності, ефективності, дієвості, а також забезпечення рівності у ставленні до кожного громадянина. Розробка стратегічних програмних документів і планів дій є не самоціллю, а необхідними умовами для забезпечення доступу громадян до послуг високої якості. Правильні адміністративні процедури, що застосовуються на практиці, є ще одним важливим елементом, але вони повинні супроводжуватися діяльністю в напрямку постійного покращення якості та забезпечення рівного доступу до послуг.

**Принцип 1: Існує і реалізується політика державного управління, орієнтованого на громадян.**

1. Існує політика зі створення державних послуг, що задовольняють потреби користувача; вона розглядається в рамках відповідних стратегій, або інших документів і послідовно застосовується у всій сфері державного управління.
2. Існують механізми аналізу і уникнення бюрократичних ускладнень; розробляється і послідовно реалізується політика спрощення адміністративних процедур.
3. Стратегічні рішення у сфері надання державних послуг постійно визначаються в нормативно-правовій базі і застосовуються на практиці.
4. Створюється належна інституційна структура, що має політичні та інституційні обов'язки для координації і управління у сфері надання послуг.
5. Політика та законодавство в сфері надання електронних послуг діють відповідно до загальної політики у сфері надання послуг і послідовно застосовуються виконавчою владою.
6. Витрати на надання публічних послуг підлягають прозорому контролю, а загальні витрати на здійснення державного управління є пропорційними до загальних державних витрат.

**Аналітична база****Методика**

Використаний метод передбачає проведення якісної оцінки на основі відповідної документації та звітів, доповнених даними опитувань відповідних суб'єктів і аналізу статистичних даних для оцінки рівня зорієнтованості органів державного управління на задоволення потреб громадян:

- Проведіть аналіз основних державних документів з планування на предмет наявності інформації про здійснення належного управління, надання послуг, роботу «електронного уряду» та надання електронних послуг, а також щодо зменшення бюрократичних процедур. Здійсніть пошук конкретних цілей, відомостей щодо заходів, спрямованих на їх досягнення, а також відомостей щодо відповідних витрат, показників для визначення досягнень, призначених відповідальних установ та вимог до проведення моніторингу та оцінки.
- Визначіть правову базу, пов'язану з основними/загальними адміністративними послугами, що надаються центральними органами влади<sup>18</sup>, в тому числі електронних послуг, а також визначіть, чи сприяють вони застосуванню узгодженого підходу до надання послуг.
- Проведіть аналіз організаційної структури координації і управління процесом надання послуг, а також підвищення якості надання послуг, включаючи електронні.
- Проведіть співбесіди з посадовими особами високого рангу, представниками громадянського суспільства і аналітичних центрів та омбудсманом.
- Проведіть порівняльний аналіз загальних витрат на здійснення державного управління (наприклад, вартості загальних державних послуг відповідно до Класифікації функцій уряду<sup>19</sup>) з відповідними маркерами на рівні регіону, та результатами передових практик країн ЄС/ОЕСР
- Отримайте докази того, що уряд проводить оцінку та аналіз витрат у сфері надання публічних послуг.

<sup>18</sup> Такими як реєстрація актів цивільного стану, видача паспортів або сплата податку на прибуток.

<sup>19</sup> Стандарт для класифікації державних витрат. Знаходиться за адресою: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Classification\\_of\\_the\\_functions\\_of\\_government\\_%28COFOG%29](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Classification_of_the_functions_of_government_%28COFOG%29)

## Інформаційні джерела

Інформаційні джерела включають в себе:

- Документи, у яких визначаються пріоритетні сфери діяльності уряду, включаючи стратегії надання публічних послуг та електронних послуг і скорочення бюрократичних процедур;
- Матеріали співбесід з посадовими особами високого рангу, представниками громадянського суспільства, недержавних організацій, а також омбудсманом;
- Відповідне законодавство;
- Матеріали річних звітів та/або аналізу діяльності державних органів і омбудсмана щодо практичного застосування адміністративних процедур і надання відповідних послуг;  
Офіційну статистику.

**Принцип 2: Належне управління є ключовою ціллю політики, що лежить в основі надання публічних послуг та є законодавчо затвердженою і послідовно реалізується на практиці.**

1. Належне управління визнається одним із пріоритетів діяльності органів влади.
2. Існує комплексна і повна правова основа адміністративних процедур, яка обмежує спеціальні правила до мінімуму, бажано у формі закону про загальні адміністративні процедури.
3. Законодавство щодо адміністративних процедур реалізується на практиці у діяльності всіх органів державного управління.
4. Основні принципи належної адміністративної поведінки визначаються законодавством про адміністративні процедури. Це принципи законності, справедливості, рівності, пропорційності, законного здійснення дискреційних повноважень, відкритості та прозорості, неупередженості, об'єктивності та правової експертизи.
5. Забезпечується право на захлюховування до ухвалення остаточного рішення.
6. Органи влади зобов'язані вказувати причини своїх рішень та інформувати громадян щодо їхнього права на оскарження.
7. Розроблено процесуальні та матеріальні правила щодо внесення поправок до адміністративного акту, призупинення та скасування його дії з метою забезпечення справедливого балансу між суспільним інтересом і законними очікуваннями особи.
8. Консультації з представниками громадянського суспільства проводяться при прийнятті адміністративних рішень, що можуть мати загальні наслідки.

## Аналітична база

### Методика

Використаний метод передбачає проведення якісної оцінки на основі матеріалів аналізу відповідної документації з планування та законодавства, доповнених даними опитувань, для оцінки того, що відбувається на практиці:

- Проведіть аналіз основних урядових документів з планування діяльності у сфері надання публічних послуг на предмет наявності заяв про здійснення належного управління.
- Проведіть аналіз законодавства про загальні адміністративні процедури (якщо таке існує), а також законів, що регулюють спеціальні адміністративні процедури у ключових сферах, для оцінки того, чи здійснюється регулювання наведених вище питань.
- Проведіть аналіз найважливіших рішень адміністративних і конституційних судів для оцінки тлумачення принципів належної адміністративної поведінки і основних проблем, що виникають в процесі їх застосування.



- Проаналізуйте, чи є законодавство про адміністративні процедури узгодженим, повним і сумісним з принципами належної адміністративної поведінки.
- Проведіть аналіз основних урядових документів щодо планування діяльності з надання державних послуг на предмет наявності підтверджень щодо здійснення належного управління. Здійсніть пошук конкретних цілей, заходів, спрямованих на їх досягнення, а також відомостей щодо відповідних витрат, показників для визначення досягнень, призначених відповідальних установ та вимог до проведення моніторингу та оцінки.
- Проведіть співбесіди з посадовими особами високого рангу, омбудсманом, представниками судових органів та недержавних організацій з метою збору інформації про те, наскільки належне управління визнане в якості пріоритету у діяльності уряду, якою мірою правові положення, пов'язані з адміністративними процедурами, реалізуються на практиці, і про сферу дії законодавства про адміністративні процедури.

### Інформаційні джерела

Інформаційні джерела включають в себе:

- Документи, у яких визначаються пріоритетні сфери/напрямки діяльності уряду;
- Документи з планування щодо здійснення належного управління;
- Матеріали співбесід з посадовими особами високого рангу, представниками міністерств, суддями, омбудсманом та представниками ГО;
- Законодавство у сфері адміністративних процедур;
- Збірки матеріалів або витяги з рішень верховних адміністративних судів і конституційних судів;
- Матеріали річних звітів та/або аналізу діяльності державних органів і омбудсмана щодо практичного застосування адміністративних процедур.

### Принцип 3: Запроваджено механізми забезпечення якості публічних послуг.

1. У процесі надання публічних послуг використовуються один або кілька інструментів забезпечення якості (наприклад, службові статuti, Європейський фонд управління якістю, Єдина система оцінки або інші рамки забезпечення самооцінки, нагороди за якість, Міжнародна організація зі стандартизації (ISO) або інші міжнародні стандарти).
2. Процедури проведення регулярного моніторингу, оцінки та реорганізації у сфері надання послуг розроблені на основі принципів задоволення потреб споживачів і аналізу цих потреб.
3. Діяльність з удосконалення послуг структурована для досягнення економії часу, що витрачається споживачами, витрат на придбання та надання послуг і необхідності у багаторазовій фізичній присутності споживачів, а також підвищення зручності отримання як інформації про послуги, так і самих послуг.
4. Взаємодія реєстрів і цифрових послуг для спрощення процедур для громадян досягається за допомогою нормативно-правової бази та технічної готовності.
5. Існують механізми обміну передовим досвідом та його поширення.
6. Стандарти надання послуг встановлюються для основних державних послуг, що надаються державними органами.

### Аналітична база

#### Методика

Використаний метод передбачає проведення якісної та кількісної оцінки на основі матеріалів стратегічної документації та звітів щодо діяльності, доповнених даними опитувань для оцінки того, чи державні послуги розроблені та надаються відповідно до потреб споживачів:

- Проведіть аналіз документації та інших звітів органів влади.
- Проведіть співбесіди з представниками органів влади, ГО, громадянського суспільства, омбудсманом, торгово-промисловими палатами і організаціями з надання консультаційних послуг споживачам/громадянам.
- Зберіть дані про засоби забезпечення якості, а також докази їх використання.
- Зберіть дані про проведення підготовки посадових осіб, які безпосередньо беруть участь у процесі надання послуг.
- Перевірте, чи поширюються передові методи, пов'язані з наданням послуг, через Інтернет, конференції, заходи тощо.
- Відшукайте та проаналізуйте матеріали досліджень рівня задоволеності споживачів на національному рівні та документацію про нагороди за якість.

### Інформаційні джерела

Інформаційні джерела включають в себе:

- Документацію органів влади та інші звіти, в тому числі навчальні плани та програми для державних службовців;
- Стандарти надання послуг, викладені в законодавстві, або нормативно-правових актах та в громадянських статутах, якщо такі є;
- Матеріали співбесід з представниками органів влади, ГО, громадянського суспільства;
- Відомості щодо діяльності окремих організацій;
- Матеріали досліджень рівня задоволеності споживачів на національному рівні;
- Документацію про нагороди за якість;
- Матеріали співбесід з відповідними посадовими особами органу сприяння орієнтації громадян;
- Матеріали співбесід з представниками організацій з надання консультаційних послуг споживачам/громадянам, торгово-промислових палат, омбудсманом;
- Міжнародні та національні статистичні дані про простоту реєстрації бізнесу<sup>20</sup>;
- Веб-сторінки державних органів.

#### Принцип 4: Забезпечується доступність публічних послуг.

1. Територіальний доступ до державних послуг забезпечується для всіх фізичних та юридичних осіб.
2. Пункти комплексного обслуговування (ЦНАП), що надають широкий спектр послуг, доступні для приватних осіб і підприємств.
3. Комунікація і вирішення службових питань можливі завдяки зручним електронним каналам, що охоплюють широкий спектр послуг.
4. На офіційних веб-сайтах і в друкованих листівках надається контактна інформація, чіткі поради та рекомендації щодо доступу до публічних послуг, а також інформація про права та обов'язки споживачів і державних установ, що надають послуги.
5. При наданні послуг (в тому числі електронних послуг) враховуються потреби окремих груп споживачів (наприклад осіб з інвалідністю, людей похилого віку, сімей з дітьми, громадян інших країн).

<sup>20</sup> Як ті, що знаходяться за адресою: <http://www.doingbusiness.org>.

## Аналітична база

**Методика** Використаний метод передбачає проведення якісної та кількісної оцінки на основі аналізу доступності публічних послуг і матеріалах відповідних звітів, доповнених матеріалами співбесід для оцінки того, чи є доступними послуги для всіх споживачів, чи є вони зручними та надаються за принципами рівності:

- Проведіть аналіз документації державних органів влади та інших звітів, а також матеріалів звітів інших організацій.
- Проведіть аналіз окремих веб-сторінок державних установ.
- Зберіть інформацію для з'ясування того, чи пристосовані державні служби до задоволення потреб представників особливих груп споживачів.
- Проведіть співбесіди з представниками органів влади, ГО, омбудсманом, асоціаціями осіб з інвалідністю та Представництвом ЄС щодо питання доступності публічних послуг.

## Інформаційні джерела

Інформаційні джерела включають в себе:

- Матеріали співбесід з представниками асоціацій осіб з інвалідністю, органів влади, ГО, омбудсманом;
- Веб-сторінки державних органів і платформи надання електронних послуг;
- Документацію органів влади та інші звіти;
- Матеріали опитувань серед представників державних органів;
- Дані податкових органів про електронні податкові декларації.

6

Управління  
державними  
фінансами

## УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ

Бюджет визначає фінансові рамки, в яких держава забезпечує виконання завдань економічної та соціальної політики на благо своїх громадян. Системи управління державними фінансами (УДФ) надзвичайно важливі для усіх елементів бюджетного циклу – від планування до виконання бюджету, включаючи державні закупівлі, контроль та аудит, адже вони допомагають знаходити оптимальні рішення і дотримуватися лімітів витрат.

Очікується, що для отримання можливості скористатися програмою «Секторальна бюджетна підтримка» (механізм допомоги країнам-кандидатам та потенційним країнам-кандидатам на вступ до Європейського Союзу (ЄС)), ці країни повинні мати надійну програму вдосконалення усіх ключових аспектів УДФ. Аби створити системи УДФ, націлені на отримання результату, ці країни повинні впровадити послідовні реформи, що враховують місцеві особливості. Універсальної моделі управління державними фінансами не існує, але можна виділити базові принципи та механізми системи УДФ, про які піде мова далі.

Ці принципи переважно стосуються центральних органів влади. Органи місцевого самоврядування згадуються лише в контексті загальних вимог до даних державних органів з питань бюджетного планування та звітності. Окрім прогнозування загального доходу державного бюджету принципи також регулюють питання витрат. Водночас, важливими елементами УДФ є збір та адміністрування податків та інших ресурсів, і видання Європейської комісії (ЄК) «Фіскальні рекомендації: на шляху до надійного, сучасного та ефективного адміністрування»<sup>21</sup> та вимоги Програми державних витрат і фінансової підзвітності (ДВФП) можуть вважатися стандартами у цій сфері.

В основі «Принципів» лежать такі міжнародні стандарти:

- нормативна база ЄС з економічного управління (у тому числі правила бюджетних планів);<sup>22</sup>
- горизонтальні критерії секторальної бюджетної підтримки в рамках механізму ЄС з надання допомоги країнам на етапі, що передуює вступу (МНД);
- директиви ЄС з питань державних закупівель;
- початкові та кінцеві маркери по розділах 5, 17 та 32 нормативної бази для переговорів про вступ до ЄС;
- програми ДВФП;
- принципи управління бюджетом Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР);<sup>23</sup>
- кодекс фіскальної прозорості Міжнародного валютного фонду (МВФ);
- міжнародні стандарти вищих аудиторських інституцій Міжнародної організації вищих аудиторських інституцій.

Ця глава містить вісім ключових вимог та 16 принципів управління державними фінансами, що відповідають міжнародним стандартам та нормативній базі Європейського Союзу.

<sup>21</sup> ЄС (2007) *Фіскальні рекомендації: на шляху до надійного, сучасного та ефективного адміністрування*, Бюро офіційних видань Європейських Спільнот, Люксембург, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/.../fiscal\\_blueprint\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/.../fiscal_blueprint_en.pdf).

<sup>22</sup> Директива 2011 Ради ЄС 2011/85/EU.

<sup>23</sup> <http://www.OECD.org/gov/budgeting/Principles-budgetary-Governance.htm>

## КЛЮЧОВІ ВИМОГИ ТА ПРИНЦИПИ

### Управління бюджетом

**Ключова вимога:** Бюджет формується у відповідності до прозорих правових норм у рамках загальної багаторічної програми, забезпечуючи стійкий характер загального балансу державного бюджету і співвідношення суми державного боргу до валового національного продукту.

**Принцип 1:** Уряд оприлюднює середньостроковий бюджетний план на загальнодержавному рівні, що ґрунтується на надійних прогнозах і охоплює щонайменше трирічний період; всі бюджетні організації працюють у цих рамках.

**Принцип 2:** Бюджет формується відповідно до національного законодавства і передбачає виділення комплексних бюджетних асигнувань, що утримуються у межах середньострокового бюджетного плану.

**Ключова вимога:** Практика обліку і звітності забезпечує прозорість і суспільний контроль над державними фінансами; управління грошовими коштами і заборгованістю відбувається централізовано згідно з правовими нормами.

**Принцип 3:** Міністерство фінансів (або уповноважений центральний казначейський орган) здійснює централізований контроль за виділенням коштів з єдиного казначейського рахунку і забезпечує грошову ліквідність.

**Принцип 4:** Існує і реалізується чітка стратегія управління боргом, завдяки якій загальний борг країни утримується у визначених межах, а вартість обслуговування боргу тримається під контролем.

**Принцип 5:** Забезпечено прозору бюджетну звітність і контроль.

### Внутрішній контроль та аудит

**Ключова вимога:** Національна політика внутрішнього контролю відповідає вимогам розділу 32 нормативної бази для переговорів про вступ до Європейського Союзу і систематично реалізується в усьому державному секторі.

**Принцип 6:** Правила здійснення внутрішнього контролю визначають обов'язки і повноваження, а їхнє застосування бюджетними організаціями відповідає законодавству, що регулює управління державними фінансами і державне управління загалом.

**Принцип 7:** Кожна державна організація здійснює внутрішній контроль згідно з загальною політикою внутрішнього контролю.

**Ключова вимога:** Функція внутрішнього аудиту запроваджена у всьому державному секторі, внутрішній аудит проводиться відповідно до міжнародних стандартів.

**Принцип 8:** Правила проведення внутрішнього аудиту відображають міжнародні стандарти, а їхнє застосування бюджетними організаціями відповідає законодавству, що регулює державне управління та управління державними фінансами загалом.

**Принцип 9:** Кожна державна організація здійснює внутрішній аудит згідно з загальними програмними документами щодо внутрішнього аудиту відповідно до типу організації.

### Державні закупівлі

**Ключова вимога:** Державні закупівлі регулюються належним чином впровадженими правилами і процедурами, що відображають принципи Договору про функціонування Європейського Союзу та нормативної бази Європейського Союзу і забезпечуються відповідними компетентними установами, що мають необхідні ресурси.

**Принцип 10:** Норми щодо державних закупівель (зокрема щодо державно-приватного партнерства і концесій) приведено у відповідність до законодавства Європейського Союзу, додатково включено сфери, що не охоплюються нормативною базою ЄС, вони гармонізовані з відповідними нормами в інших країнах і належним чином впроваджуються.

**Принцип 11:** На центральному рівні існує інституційна та адміністративна спроможність ефективно і дієво розробити, впровадити і контролювати реалізацію політики закупівель.

**Ключова вимога:** У випадку скарг на порушення правил закупівель постраждалі сторони мають доступ до правосуддя у рамках незалежної, прозорої, ефективної та дієвої системи правового захисту.

**Принцип 12:** Система правового захисту відповідає передбаченим нормативною базою Європейського Союзу стандартам незалежності, добросовісності та прозорості і забезпечує швидкий і компетентний розгляд скарг і застосування санкцій.

**Ключова вимога:** Організації-замовники мають необхідне кадрове та ресурсне забезпечення і виконують свою роботу згідно з відповідними нормами і визнаними практиками, взаємодіючи з відкритим і конкурентним ринком постачання.

**Принцип 13:** Операції державних закупівель відповідають основним принципам рівного ставлення, недискримінаційності, пропорційності та прозорості, забезпечуючи при цьому якомога ефективніше використання публічних коштів і оптимально використовуючи сучасні технології і методи закупівель.

**Принцип 14:** Організації-замовники мають належну спроможність, практичні посібники та інструменти для забезпечення професійного управління повним процесом закупівель.

### Зовнішній аудит

**Ключова вимога:** Конституційні та правові рамки гарантують незалежність, повноваження та організацію роботи вищої аудиторської установи для автономного здійснення нею своїх повноважень згідно зі стандартами, що застосовуються в її аудиторській роботі, дозволяючи проведення високоякісних аудиторських перевірок, що впливають на функціонування державного сектора.

**Принцип 15:** Незалежність, повноваження та організація вищої аудиторської установи визначені, захищені положеннями конституції та законодавства і впроваджуються на практиці.

**Принцип 16:** Вища аудиторська установа застосовує стандарти неупереджено та об'єктивно для забезпечення високоякісних аудиторських перевірок, що мають позитивний вплив на функціонування державного сектора.

## Управління бюджетом

**Ключова вимога: Бюджет формується у відповідності до прозорих правових норм і в рамках загальної багаторічної програми, забезпечуючи стійкий характер загального балансу державного бюджету і співвідношення суми державного боргу до валового національного продукту.**

Для ефективного управління державними фінансами уряд повинен мати середньостроковий фінансовий план, що базується на поставлених цілях та наявних фінансових ресурсах. Крім того, держава повинна чітко визначити обсяги багаторічних витрат, щоб річний бюджет розроблявся в рамках середньострокового фінансового горизонту. Цей підхід у поєднанні з довгостроковими розрахунками у визначених категоріях витрат (наприклад, пенсійне забезпечення чи охорона здоров'я) допоможе інформувати уряд, парламент та громадян про фінансові параметри та можливості для розробки нових стратегій.

В рамках бюджетного процесу надзвичайно важливо встановити реалістичні обсяги витрат, дотримуючись при цьому фіскальних правил та параметрів визначення максимального ліміту бюджетних асигнувань. Не менш важливим є прогнозування доходів, адже неточний прогноз цього показника може призвести до перевищення допустимого ліміту витрат.

**Принцип 1: Уряд оприлюднює середньостроковий бюджетний план на загальнодержавному рівні, що ґрунтується на надійних прогнозах і охоплює щонайменше трирічний період; всі бюджетні організації працюють у цих рамках.**

1. Середньостроковий бюджетний план (ССБП) публікується щорічно з урахуванням останніх доступних даних.
2. На центральну рівні ССБП координується міністерством фінансів (МФ) на основі інформації, що надається профільними міністерствами та підпорядкованими органами, та консультацій з ними.
3. ССБП чітко визначає макроекономічні прогнози та очікувані доходи і витрати, на яких вони базуються.
4. Плани доходів та витрат ґрунтуються на узгодженій державній політиці. Вони включають майбутні витрати чинних програм та прогнозні витрати нових програм, що можуть запроваджуватися протягом певного періоду, та відповідають державним фіскальним правилам.
5. Цільові значення агрегованих бюджетних показників, особливо загальний баланс державного бюджету і співвідношення суми державного боргу до валового національного продукту, є стійкими.
6. Планування бюджету МНД узгоджується із загальним ССБП та підготовкою бюджету і базується на загальних стратегічних пріоритетах держави.
7. ССБП передбачає аналіз чутливості основних перемінних.
8. ССБП зазначає довгострокові капітальні видатки.
9. Існує чіткий і надійний план структурних економічних реформ, який узгоджується із фіскальною політикою.
10. Стратегічні плани усіх державних організацій відповідають загальним ССБП.
11. Незалежний орган (фіскальна рада) згідно вимог ЄС здійснює моніторинг на предмет їхньої відповідності фіскальним правилам та ССБП.



## Аналітична база

### Методика

Переважно використовуються кількісне оцінювання на базі аналізу оприлюднених ССБП із використанням публічних даних, що доповнюються опитуванням вищого керівництва:

- Оцініть повноту інформації по цьому принципу на основі документації ССБП.
- Порівняйте, наскільки економічні й фінансові прогнози МФ відповідають незалежним прогнозам (МВФ, Світового банку, ЄС, фінансової ради).
- Перевірте точність прогнозів шляхом порівняння прогнозів ССБП із фактичними даними за останні три роки.
- Проаналізуйте прогнози доходів у світлі фактичних та потенційних бюджетних надходжень з нових джерел.
- Оцініть, чи базуються ССБП на інформації чинних галузевих програм і чи міністерства системно залучені до підготовки ССБП.
- Визначте, чи розрізняються витрати за нинішніми програмами/послугами та витрати за новими бюджетними ініціативами в межах показників прогнозних витрат.
- Проаналізуйте доцільність використовуваних факторів чутливості, спираючись на відповідні міжнародні чи національні дані.
- Перегляньте роз'яснення МФ для галузевих міністерств на предмет чіткого визначення макроекономічних та бюджетних показників.
- Перегляньте два стратегічні плани на організаційному рівні, щоб побачити, чи відповідають вони прогнозним положенням ССБП і чи розрізняються в них показники витрат за нинішніми програмами та новими бюджетними ініціативами (тобто чи містять вони інформацію про потребу додаткового фінансування).
- З'ясуйте, які існують чинні фінансові правила (баланс, борг, витрати, доходи) та механізми коригування.
- Визначте, чи існує незалежний орган (наприклад, фінансова рада), і перевірте, чи дозволяє регламент його роботи здійснювати незалежний моніторинг дотримання фінансових правил та стратегій з боку організацій.

### Джерела інформації

До джерел інформації належать:

- бюджетне законодавство та інші нормативно-правові акти з цих питань;
- ССБП та інші документи з питань фінансової політики (наприклад, економічна програма для країн-кандидатів на вступ до ЄС);
- роз'яснення МФ для галузевих міністерств;
- економічні та фінансові прогнози та звіти незалежних установ (зокрема, МВФ, Світового банку, ЄК, фінансової ради);
- казначейські дані по місячних та річних обсягах витрат;
- річний звіт уряду про фінансові результати;
- стратегічні плани галузевих міністерств;
- огляди планів бюджетних організацій (за наявності);
- опитування відповідальних посадовців МФ та фінансової ради.

**Принцип 2: Бюджет формується відповідно до національного законодавства і передбачає виділення комплексних бюджетних асигнувань, що утримуються у межах середньострокового бюджетного плану.**

1. Бюджетний процес базується на прозорих правових нормах, що визначають бюджетні кошти та ролі уряду і МФ, та передбачають календар бюджетного процесу, за яким залучені відомства здійснюють покладені на них обов'язки.
2. Парламент має час та ресурси для аналізу й обговорення проекту бюджету.
3. Бюджет має комплексний характер і включає кошти МНД та іншу донорську допомогу.
4. Уряд централізовано затверджує максимальний ліміт бюджетних асигнувань, в рамках якого формується бюджет.
5. МФ у щорічному роз'ясненні визначає загальний підхід, графік та прогнозні показники, що є обов'язковими для бюджетних організацій при плануванні їхніх витрат.
6. Бюджетні організації зобов'язані дотримуватися цих роз'яснень і надавати МФ комплексні, точні й прозорі дані стосовно бюджетних очікувань, включаючи умовні зобов'язання та витрати наступних бюджетних періодів.
7. Запроваджується механізм, що дозволяє співфінансування МНД із джерел на національному рівні.
8. Програми капітальних видатків підлягають належному інвестиційному аналізу та отримують пріоритет залежно від їхньої доцільності, із врахуванням пріоритетів для отримання фінансування з фондів ЄС.
9. МФ публікує перелік фінансових ризиків.
10. Бюджет є прозорим, а саме:
  - визначає прогнозні макроекономічні показники, на яких він заснований;
  - розрізняє капітальні й поточні витрати, фінансові й нефінансові витрати;
  - передбачає окремі прогнози мінімального рівня витрат за чинними і новими програмами;
  - містить інформацію про кінцеві показники за поточний рік для порівняння;
  - містить дані про умовні зобов'язання та багаторічні зобов'язання з капітальних видатків.

## Аналітична база

### Методика

Використаний метод передбачає проведення кількісного та якісного оцінювання, використання даних для аналізу якості річного бюджету, дослідження законодавства і документів конкретної бюджетної організації, а також опитування керівництва МФ та бюджетних організацій:

- Перегляньте прогнози щодо доходної частини бюджету, особливо у світлі бюджетних показників поточного року.
- Порівняйте урядові макроекономічні прогнози щодо бюджету за останній рік із аналогічними прогнозами міжнародних і місцевих організацій.
- Вибірково перевірте запит галузевого міністерства до МФ про надання прогнозу бюджету: чи все було зроблено відповідно до календаря бюджетного процесу, чи включає надана відповідь інформацію про багаторічні витрати й зобов'язання, чи містить вона чіткі вимоги до капітальних видатків і чи розбиває поточні витрати на фінансові та нефінансові.
- Порівняйте очікувані доходи й витрати бюджету (поточні й капітальні витрати аналізуються окремо) із результатами за останній доступний рік.
- Вибірково перевірте, чи включає державний бюджет дані про кошти МНД та необхідного співфінансування.
- Перевірте, чи проводить МФ консультації з координатором МНД щодо запитів на фінансування за рахунок цих програм.

- Перевірте процес затвердження двох вибіркового інвестиційних проектів і визначте, чи пройшли вони належну оцінку.
- Проаналізуйте, чи є дані про фінансові ризики та умовні зобов'язання (у т.ч. державні гарантії та можливі судові процеси проти держави).
- Перевірте наявність інформації про довгострокові прогнози щодо доходів і витрат.
- Перегляньте відповідне законодавство.
- Перевірте, чи відповідає графік бюджетного процесу міжнародним стандартам, і чи дотримуються його суб'єкти бюджетного процесу.

### Джерела інформації

До джерел інформації належать:

- конституція та законодавство з питань УДФ, у тому числі бюджетний кодекс;
- оприлюднений бюджет за останній рік;
- ССБП та інші документи з питань фінансової політики;
- кінцевий звіт за останній рік;
- звіти вищої аудиторської установи (ВАУ);
- останні документи з планування допомоги в рамках МНД;
- запит вибіркової бюджетної організації до МФ щодо бюджетного прогнозу;
- повідомлення у ЗМІ;
- опитування керівництва МФ, двох галузевих міністерств та позабюджетних фондів, а також членів парламентського комітету, відповідального за розгляд річного бюджету.

**Ключова вимога: Практика обліку і звітності забезпечує прозорість і суспільний контроль за державними фінансами; управління грошовими коштами і заборгованістю відбувається централізовано згідно з правовими нормами.**

Управління грошовими коштами - ключова умова успішного моніторингу й контролю витрат протягом року. Вона стосується як доходів, так і витрат державного бюджету. Неналежні системи та брак інформації ускладнюють приведення руху грошових коштів у відповідність до лімітів бюджетних асигнувань і перешкоджають своєчасному застосуванню необхідних коригувальних заходів.

Управління боргом повинно відбуватися так само централізовано і охоплювати усі органи влади на загальнодержавному рівні, щоби не було несанкціонованих позик або позик на не вигідних умовах.

Для ефективного контролю за видатками надзвичайно важливо запровадити надійні системи звітування про фінансові дані. Інформація про державні фінанси повинна публікуватися на регулярній основі, щоби парламент і громадяни мали можливість відслідковувати процес витрат і збору доходів протягом бюджетного року.

**Принцип 3: Міністерство фінансів (або уповноважений центральний казначейський орган) здійснює централізований контроль за виділенням коштів з єдиного казначейського рахунку і забезпечує грошову ліквідність.**

1. Бюджетне законодавство передбачає наявність єдиного казначейського рахунку (ЄКР), на який зараховуються кошти з будь-яких джерел (податки, збори та інші надходження), зазвичай до кінця робочого дня.
2. Законодавство передбачає, що з ЄКР можуть здійснюватися лише санкціоновані платежі.
3. Функція управління грошовими коштами, або казначейська функція, здійснюється через ЄКР за контролю з боку МФ/казначейства.
4. Мінімум раз на місяць МФ/казначейство після консультацій з галузевими міністерствами та іншими органами влади готує агрегований прогноз руху грошових коштів.
5. Місячна характеристика кожної державної організації надає чітку картину руху грошових коштів по основних бюджетних позиціях і чітко розрізняє складові елементи: фінансові/нефінансові витрати, поточні/капітальні/власні ресурси.
6. Казначейська система передбачає належну структуру кодування для спрощення детального аналізу доходів та видатків.
7. Відбувається регулярне узгодження даних між інформаційними системами казначейства, бухгалтерськими інформаційними системами та даними банківських рахунків.
8. Працює система моніторингу, забезпечуючи, щоби бюджетні організації не виходили за межі встановлених лімітів витрат без дозволу, отриманого в установленому законом порядку, і не брали на себе зобов'язання, що спричиняють обхід цього правила.
9. Державні та комунальні підприємства повинні отримати дозвіл контрольного органу, перш ніж брати на себе фінансові ризики.

## Аналітична база

### Методика

Переважно використовується метод кількісного оцінювання з використанням даних казначейської системи, що доповнюється якісним оцінюванням на базі опитування керівництва для оцінки якості системи управління фінансовими ресурсами:

- Ознайомтесь із законами/підзаконними актами з питань ЄКР.
- З'ясуйте повноваження МФ/казначейства з управління ЄКР.
- Переконайтеся, що сплачені кошти надходять на ЄКР.
- Перевірте, чи залишки грошових коштів на усіх банківських рахунках державних установ, у тому числі позабюджетні кошти та кошти підконтрольних уряду проектів, ідентифіковані та консолідовані.
- Оцініть, чи прогнози руху грошових коштів агреговані коректно.
- Перевірте, чи кожна державна організація створила чи перевірила місячний прогноз витрат після затвердження обсягів бюджетних асигнувань та забезпечила внутрішні процедури моніторингу руху грошових коштів.
- Перегляньте адекватність процесу моніторингу руху грошових коштів протягом року, у тому числі шляхом перевірки системи кодування для відображення доходів та видатків.
- Вибірково перегляньте прогнози руху грошових коштів двох організацій на предмет повноти і точності та порівняйте їх із бюджетом, що був затверджений парламентом.
- Перевірте, чи міністерства та інші організації, що використовують інформаційні чи облікові системи, відокремлені від облікової системи казначейства, мають необхідні механізми узгодження даних.
- Визначте основу обліку фінансової звітності уряду, зокрема порядок відображення фінансових зобов'язань та звітування про них.

- Перевірте, чи дозволяється переносити невикористані залишки бюджетних коштів на наступний календарний рік, і якщо так, у якому обсязі та наскільки активно це використовується. Якщо ні, проаналізуйте, чи зростає рівень витрат ближче до кінця року.
- Оцініть рівень зафіксованої заборгованості та зверніть увагу на дані, що суттєво відрізняються від минулого року.
- Перегляньте звіти незалежних органів (наприклад МФ, Світового банку, ЕК, фіскальної ради) на предмет інформації про виконання бюджету та обліку бюджетних коштів.

### Джерела інформації

До джерел інформації належать:

- закони та норми, що регулюють статус ЄКР;
- інструкції МФ/казначейського органу для міністерств та інших державних органів;
- оприлюднені дані про фактичні обсяги грошових потоків за місяць у порівнянні до прогнозів/фактичних даних аналогічного періоду;
- платіжні відомості по ЄКР;
- звіти до МФ щодо витратних зобов'язань;
- звіти незалежних установ (зокрема, МФ, Світового банку, ЕК, фіскальної ради);
- опитування відповідальних посадовців МФ/казначейства.

### Принцип 4: Існує і реалізується чітка стратегія управління боргом, завдяки якій загальний борг країни утримується у визначених межах, а вартість обслуговування боргу утримується під контролем.

1. Існує чітка стратегія управління боргом<sup>24</sup> (включаючи аналіз ризиків та чутливості), що забезпечує сталість богу та можливість його обслуговувати.
2. Стратегія управління боргом публікується і закладається у процес розробки річного бюджету.
3. Державні позики і гарантії ніколи не виходять за рамки, встановлені річним бюджетом.
4. Чітко визначені обов'язки різних органів влади, що беруть участь в управлінні боргом (МФ/казначейство/центральный банк).
5. Державні позики здійснює виключно МФ/казначейство.
6. Укладення позик, гарантій чи інших договорів, що можуть супроводжуватися фінансовими ризиками для державних органів, у тому числі органів місцевого самоврядування та державних підприємств, передбачено законодавством і підлягає попередньому погодженню з боку МФ/казначейства.
7. Дані про обсяги позик органів місцевого самоуправління і державних підприємств (ДП) та вартість їхнього обслуговування періодично направляються до МФ/казначейства, будь-які зміни належним чином документуються.
8. Здійснюється систематичне співробітництво між функціями управління боргом та управління грошовими коштами.
9. Невдовзі після завершення бюджетного року готується річний звіт про управління боргом.
10. Аудиторська перевірка процесу управління боргом здійснюється ВАУ.

### Аналітична база

#### Методика

Кількісне та якісне оцінювання, використання публічних даних для аналізу якості стратегії управління боргом, аналіз законодавства, а також опитування керівництва МФ та бюджетних організацій:

<sup>24</sup> Може бути складовою інших урядових стратегій чи публікуватися як окремий документ.

- Перегляньте правову основу контролю державних позик та нормативну базу, що регулює ЄКР;
- Перегляньте повноваження МФ/казначейства у частині управління ЄКР;
- Перевірте, чи залишки грошових коштів на банківських рахунках державних установ, у тому числі позабюджетні кошти та кошти підконтрольних уряду проектів, ідентифіковані та консолідовані.
- Оцініть, чи прогнози руху грошових коштів агреговані коректно.
- Перевірте, чи кожна державна організація складала чи перевіряла місячний план очікуваних витрат після затвердження обсягів бюджетних асигнувань та забезпечила внутрішні процедури моніторингу грошових потоків протягом року.
- Перегляньте якість моніторингу руху грошових коштів протягом року, у тому числі шляхом перевірки кодової системи доходів та видатків.
- Перегляньте приклади прогнозу грошових потоків двох організацій на предмет повноти і точності та порівняйте їх із бюджетом, що був затверджений парламентом.
- Визначте основу для обрахунку фінансової звітності уряду та, зокрема, порядок відображення фінансових зобов'язань та звітування про них.
- Перевірте, чи дозволяється переносити невикористані залишки бюджетних коштів на наступний календарний рік, і якщо так, у якому обсязі та наскільки активно це використовується. Якщо ні, проаналізуйте, чи зростає рівень витрат ближче до кінця року.
- Оцініть рівень зафіксованої заборгованості та зверніть увагу на дані, що суттєво відрізняються від минулого року.
- Перегляньте політику та звіти з управління боргом.
- Перевірте дотримання річних лімітів на оформлення позик та державних гарантій за останні роки.
- Проаналізуйте, як центральний орган планує і здійснює додаткові позики і видачу казначейських облігацій та аналогічних інструментів.
- Перегляньте процедури контролю та звітування по позиках, що діють в органах місцевого самоврядування та на ДП.
- Перевірте, чи розглядає зовнішній аудит політику управління боргом.
- Проаналізуйте звіти незалежних установ (зокрема, МВФ, Світового банку, ЄК, фіскальної ради) на предмет зауважень щодо виконання бюджету та фінансового обліку.

### Джерела інформації

До джерел інформації належать:

- законодавство та інші правила, що регулюють управління боргом;
- оприлюднені звіти з питань управління боргом;
- роз'яснення та інструкції МФ/казначейства для інших державних органів;
- звіти для МФ/казначейства від інших державних органів;
- опитування відповідальних посадовців МФ/казначейства;
- звіти ВАУ;
- звіти незалежних установ (зокрема, МВФ, Світового банку, ЄК, фіскальної ради).

### Принцип 5: Забезпечено прозору бюджетну звітність і контроль.

1. Протягом чотирьох тижнів після завершення місяця МФ публікує місячний звіт про доходи, витрати й позики центральних органів влади.
2. В основі цього звіту лежать адресовані МФ звіти органів зборів доходів та органів центральної влади, що витрачали кошти, щодо обсягів доходів та видатків за останній місяць.
3. Звіти відображають і пояснюють відхилення від початкового плану доходів та видатків і містять дані про зобов'язання щодо видатків наступних періодів, затверджених у відповідному місяці.
4. До завершення наступного кварталу МФ публікує фінансові дані органів місцевого самоврядування відповідно до Директиви ЄС 2011/85/EU.
5. Річний фінансовий звіт уряду містить комплексні дані на рівні органів центральної влади (включаючи інформацію про кошти МНД) та основну інформацію на загальнодержавному рівні.
6. Здійснюється постійний моніторинг фінансових ризиків, ДП зобов'язані подавати перевірену річну фінансову звітність: звіт про доходи, баланс, звіт про зміни у власному капіталі та звіт про рух грошових коштів.
7. Річний фінансовий звіт публікується не пізніше шести місяців після завершення фінансового року, підлягає аудиту з боку ВАУ і виноситься на обговорення відповідних парламентських комітетів до початку наступних бюджетних дебатів.
8. Дані по кожній організації належним чином узгоджуються з даними бухгалтерського обліку, визначено стандарти бухгалтерського обліку.
9. Національні стандарти бухгалтерського обліку приведені у відповідність до мінімальних вимог до країн-членів ЄС, зокрема, визначених у директиві ЄС 2011/85/EU, і дозволяють надавати дані, що відповідають вимогам ESA2010<sup>25</sup>.
10. Річний фінансовий звіт подається у форматі, що відтворює формат бюджету і пояснює відхилення від нього.
11. Річний фінансовий звіт містить огляд та аналіз державних активів і включає дані про будь-які активи вартістю понад встановлений ліміт.

## Аналітична база

### Методика

Переважно застосовуються методи кількісної оцінки на основі даних річних фінансових звітів та вибіркового поточних звітів, що подаються до МФ протягом року і публікуються ним, а також методи якісної оцінки на базі опитування вищих посадових осіб:

- Дослідіть місячні звіти, оприлюднені МФ у минулому році, зіставте місячні обсяги та профілі витрат, проаналізуйте причини різких збільшень витрат (у тому числі в кінці року).
- Проаналізуйте оприлюднені місячні звіти, щоби побачити дані попередніх періодів, що можуть вказувати на недоліки системи звітування.
- З'ясуйте в посадовців МФ, чи всі звіти бюджетних організацій подавалися у стандартному форматі згідно його рекомендацій; перевірте, чи мають вони відхилення від форми та пояснення таких відхилень.
- Перегляньте останній бюджет/фінансовий звіт одного з галузевих міністерств, щоби визначити рівень деталізації даних, які подаються до МФ.
- Перегляньте процедури моніторингу фінансових ризиків впродовж року.
- Перевірте, чи зобов'язані ДП подавати перевірену річну фінансову звітність: звіт про доходи, баланс, звіт про зміни у власному капіталі та звіт про рух грошових коштів.
- Визначте, чи публікуються звіти органів місцевого врядування і наскільки вони зрозумілі.

<sup>25</sup>

Регламент ЄС 549/2013 про Європейську систему національних і регіональних рахунків у Європейському Союзі.

- Перегляньте річний фінансовий звіт на предмет його повноти і чіткості.
- Перевірте, чи містить річний фінансовий звіт чіткі посилання на стандарти бухгалтерського обліку, що використовувалися для його підготовки.
- Перевірте річний фінансовий звіт на предмет його відповідності стандартам Євростату.
- Перевірте механізми відображення активів та акцій, у тому числі механізми належної оцінки часток у державних та комунальних підприємствах.
- Перевірте, як ведеться облік відхилень.

### **Джерела інформації**

До джерел інформації належать:

- оприлюднені місячні звіти;
- рекомендації МФ;
- квартальні звіти органів місцевого самоврядування;
- опитування чиновників МФ та двох галузевих міністерств;
- річні звіти та оприлюднені бюджетні документи;
- опитування ключових співробітників, що складають річний фінансовий звіт, та відповідальних працівників органу статистики;
- оприлюднені звіти парламентського бюджетного/фінансового комітету;
- річний звіт та аудиторський висновок ВАУ;
- інші звіти ВАУ.



## Внутрішній контроль та аудит

**Ключова вимога:** Національна політика внутрішнього контролю відповідає вимогам розділу 32 нормативної бази для переговорів про вступ до Європейського Союзу і систематично реалізується в усьому державному секторі.

Внутрішній контроль<sup>26</sup> є ключовим елементом механізму державного внутрішнього фінансового контролю (ДВФК), який зобов'язані запровадити держави, що бажають вступити до ЄС, у відповідності до положень розділу 32 нормативної бази ЄС. Деякі країни-члени ЄС реалізують аналогічні цілі через концепцію державного внутрішнього контролю.

Внутрішній контроль застосовується до усіх організацій державного сектору. Хоча впровадження внутрішнього контролю це завдання складне і вибагливе, надійно відпрацьовані механізми фінансового менеджменту та внутрішнього контролю державних ресурсів надзвичайно важливі для забезпечення ефективності та раціональності їхнього використання. Ці механізми повинні сприяти становленню управлінської підзвітності та делегуванню повноважень на різних рівнях управління, що супроводжується належним звітуванням.

---

<sup>26</sup> В національних законах та стратегіях, документах, що стосуються розділу 32 правил переговорів щодо вступу до ЄС він також називається фінансовим менеджментом і контролем.

**Принцип 6: Правила здійснення внутрішнього контролю визначають обов'язки і повноваження, а їхнє застосування бюджетними організаціями відповідає законодавству, що регулює управління державними фінансами і державне управління загалом.**

1. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають оперативні рамки внутрішнього контролю, застосовуються до всіх державних організацій і відповідають моделі Комітету спонсорських організацій<sup>27</sup>.
2. Закони та інші нормативно-правові акти з питань внутрішнього контролю відповідають законодавству, що регулює механізми й організацію державної служби.
3. Закони та інші нормативно-правові акти, що регулюють бюджетні та казначейські механізми, процедури управління коштами, що надходять від ЄС, правила обліку державних коштів та інші механізми УДФ сприяють розвитку управлінської підзвітності через відповідні схеми делегування та звітування.
4. Системи управління й контролю використання коштів, що надходять від ЄС, відповідають вимогам ЄС та національним правилам внутрішнього контролю, а будь-які відхилення від них належним чином обґрунтовуються і пояснюються.
5. Чітка стратегія та план дій, що визначає реалістичні кроки та зміни управлінських планів з метою запровадження внутрішнього контролю в організаціях державного сектору, відповідають системі УДФ у цілому; існує план реформування, він періодично переглядається й оновлюється.
6. Міністерство, відповідальне за впровадження внутрішнього контролю, має чітко визначені повноваження видавати підзаконні нормативно-правові акти з питань впровадження й розвитку внутрішнього контролю.
7. Міністерство, відповідальне за впровадження внутрішнього контролю, періодично звітує перед урядом: окремо щодо внутрішнього контролю або у складі загального звіту по УДФ/ДВФК.
8. В разі існування фінансової інспекції нагляд за нею здійснює міністерство, відповідальне за загальнодержавний бюджет; фінансова інспекція має на меті забезпечення дотримання обов'язкових вимог, розглядає скарги та явні випадки порушень, зосереджується на потенційних ризиках шахрайства, корупції та значних фінансових зловживань, але не дублює функцію внутрішнього аудиту.

## Аналітична база

### Методика

Переважно використовуються методи якісного оцінювання на базі опитування вищих посадових осіб та перегляду письмових документів:

- Перегляньте та проаналізуйте усі законодавчі акти з питань внутрішнього контролю (у тому числі підзаконні) та оцініть, наскільки нормативне регулювання є комплексним і чи сприяє воно розвитку внутрішнього контролю, чи немає внутрішніх колізій.
- Перевірте, чи передбачено законодавством, що внутрішній контроль є обов'язковим для усіх державних організацій та має різні варіанти, залежно від виду та розміру організації.
- Перевірте, чи визначає законодавство повноваження голови організації, вищих посадових осіб та інших керівників, відповідальних за забезпечення цілей внутрішнього контролю.
- Перевірте, чи передбачає законодавство наявність необхідних організаційних структур для забезпечення внутрішнього контролю, в тому числі посаду керівника фінансами організації.

<sup>27</sup> Комітет спонсорських організацій Комісії Тредвея. Початково ці принципи були розроблені під організацією приватного сектора.

- Перевірте, наскільки розмір штату центрального підрозділу гармонізації (ЦПГ) співрозмірний із масштабами державного сектора, чи пройшли співробітники ЦПГ навчання з питань внутрішнього контролю та чи розуміють вони політики УДФ та державного устрою.
- Перегляньте річний звіт ЦПГ та порівняйте фактичний прогрес зі стратегією та планом дій по внутрішнього контролю.
- Перевірте, чи здійснюються регулярні консультації між головою та іншими керівниками ЦПГ з одного боку та установою, що відповідає за організацію державної служби, та підрозділами МФ, що відповідають за бюджетну і казначейську політику та політику бухгалтерського обліку державних фінансів з іншого боку, і чи здійснюють вони активне запровадження механізмів внутрішнього контролю.
- Перегляньте процедури державного управління і визначте, чи дозволяють вони головам організацій розробляти власні організаційні механізми, делегувати повноваження та призначати кваліфікованих фінансистів.
- Визначте, чи дозволяють бюджетні та інші відповідні правила делегування бюджету в рамках організацій.
- Перегляньте казначейську документацію для оцінки рівня казначейського контролю за платежами, якщо такий існує.
- Визначте, наскільки пропонувані зміни до бюджетних і казначейських механізмів та законодавства про облік державних фінансів і державні закупівлі належним чином відображають вимоги внутрішнього контролю, і наскільки часто до ЦПГ звертаються за консультаціями з цим питань.
- Визначте, чи виходять механізми управління змінами за рамки семінарів та конференцій, організованих ЦПГ, та правил і рекомендацій, що ним видаються, і чи супроводжуються вони активним лідерством з управління змінами з боку бюджетних організацій.
- Опитайте керівництво ЦПГ та відповідних організацій та відзначте всі проблеми із впровадженням та дотриманням відповідного законодавства.

### Джерела інформації

До джерел інформації належать:

- законодавство, що регулює фінансовий менеджмент та інші механізми управління в державних організаціях;
- роз'яснення та інші рекомендації з організаційної структури державних організацій, делегування повноважень та призначення осіб на вищі посади;
- організаційні структури;
- стратегія та план дій внутрішнього контролю;
- бюджетний циркуляр та інші документи, що належать до компетенції МФ у сфері контролю державних витрат;
- звіти та відповіді міністра, відповідального за впровадження внутрішнього контролю;
- річний звіт ЦПГ відповідальному міністру або уряду;
- протоколи засідань ДВФК та інших аналогічних органів (за наявності);
- посадові інструкції старших фінансистів;
- рекомендації з внутрішнього контролю для керівників, інші навчальні матеріали (окрім тих, що призначені для фінансистів міністерств);
- коментарі ВАУ стосовно впровадження внутрішнього контролю;
- звіти ЄК та аудиторських інституцій щодо систем управління й контролю програм, що фінансуються коштом МНД;
- звіти проектів технічної допомоги та міжнародних організацій (наприклад, Світового банку);
- процедури координаційної мережі із протидії шахрайству та протоколи засідань за наявності;

- документація щодо практичних кроків, зроблених з метою розвитку управлінської підзвітності у державних організаціях, у тому числі інформація про виявлені проблеми.

### **Принцип 7: Кожна державна організація здійснює внутрішній контроль згідно з загальною політикою внутрішнього контролю.**

1. Кожна організація затвердила внутрішні правила, спрямовані на впровадження системи внутрішнього контролю, в тому числі:
  - призначення кваліфікованого фінансиста на високу посаду в структурі організації, наділення його повноваженнями із впровадження внутрішнього контролю;
  - передбачення бюджету для відповідальних керівників підрозділів та механізмів делегування і відповідальності, що відповідають вимогам внутрішнього контролю;
  - постановка цілей для всіх керівників вищої та середньої ланки;
  - передбачення механізмів регулярної передачі управлінської інформації на відповідні рівні.
2. В разі наявності підпорядкованих організацій чи організацій другого рівня:
  - всі організації другого рівня відповідають вимогам внутрішнього контролю для організацій свого типу та розміру;
  - їхні відносини з організацією вищого чи першого рівня чітко визначені регламентом чи іншим аналогічним документом.
3. Державні та комунальні підприємства діють в рамках жорстких механізмів управління з боку організацій-власників першого рівня.
4. Процедури внутрішнього контролю в державних організаціях:
  - з'ясуйте порядок розподілу повноважень в організаціях;
  - переконайтеся, що оцінка ризиків проводиться регулярно і застосовуються заходи, спрямовані на зниження ризиків;
  - переконайтеся, що програмні проекти, що подаються організаціями, включають прогнози бюджетних витрат;
  - зробіть підкріплений розрахунками вибір між альтернативними шляхами досягнення цілей;
  - підтримуйте фінансові зобов'язання в межах бюджету:
  - переконайтеся, що використання фінансових ресурсів (наприклад, через закупівлі чи оплату праці) відповідають чинному бюджету;
  - створіть можливості для виявлення та звітування про порушення (щодо національних фондів та фондів МНД);
  - передбачте можливість відслідковувати історію прийняття ключових фінансових рішень, у тому числі рішень, що стосуються програм, фінансованих коштом МНД.
5. Щонайменше раз на рік ЦПГ перевіряє хід реформування державних організацій в частині гармонізації їхніх процедур фінансового менеджменту і внутрішнього контролю та чинних законодавчих та операційних вимог.

## **Аналітична база**

### **Методика**

Переважно використовуються методи якісного оцінювання на базі опитування вищих посадових осіб та перегляду документів. Якщо є кількісні дані, вони використовуються для доповнення аналізу:

- Перегляньте внутрішні процедури, щодо запровадження внутрішнього контролю в обраних галузевих міністерствах та одному великому державному органі чи соціальному фонді.

- Визначте обсяг делегування бюджетних та операційних цілей з вищого на нижчі рівні управлінської структури організації.
- Визначте, чи проводяться консультації з підрозділами, яким делеговані повноваження з розпорядження бюджетом, щодо компромісних рішень, необхідних для дотримання бюджетних рамок.
- Визначте, чи відображають (виконавчі) цілі підрозділів, яким делеговані повноваження з розпорядження бюджетом, зміни їхнього бюджету.
- Перегляньте стратегічний план кожної організації, щоби визначити, чи узгоджуються її механізми підзвітності із фінансовою відповідальністю за бюджет.
- Якщо інформаційні системи та системи бухгалтерського обліку міністерства чи іншої організації відокремлені від системи бухгалтерського обліку казначейства, визначте, чи передбачені необхідні механізми узгодження.
- Перевірте, чи організована управлінська інформація та дані, чи здійснюється їхній систематичний аналіз та обмін на різних рівнях організації.
- Вибірково перевірте кілька звітів внутрішніх служб аудиту і визначте, чи були виявлені внутрішні проблеми і чи були вжиті заходи реагування.
- Перегляньте механізми взаємодії між галузевими міністерствами та підвідомчими організаціями.
- Визначте практичні кроки, що вживалися з метою запровадження внутрішнього контролю, та дослідіть параметри управлінської підзвітності, у тому числі, що:
  - цілі, поставлені вищому керівництву, так само застосовуються до керівників середньої ланки;
  - керівники зобов'язані звітувати про результати, досягнуті протягом року, у контексті поставлених цілей, у тому числі ефективності й результативності їхнього досягнення;
  - керівники зобов'язані пояснити будь-які фінансові відхилення від поставлених цілей;
  - керівники усіх рівнів ведуть облік ризиків, виявлених під час виконання своїх повноважень, доповідають про стратегічні ризики голові організації та управляють ними належним чином;
- Переконайтеся, що організація створила належні системи обліку, планування витрат та звітування, що:
  - дозволяють керівникам ефективно контролювати й управляти зобов'язаннями;
  - інформують керівників про фінансовий прогрес впродовж фіскального року;
  - дозволяють коригувати прогнози витрат і доходів протягом поточного року;
  - передбачають, що інвестиційні пропозиції, перш ніж вони подаються на затвердження уряду, підлягають належній перевірці.
- Оцініть, чи є повноваження старших фінансистів у вибіркових міністерствах та інших державних організаціях ширшими за повноваження фінансових контролерів чи бухгалтерів.

### Джерела інформації

До джерел інформації належать:

- процедури внутрішнього контролю обраних організацій;
- стратегічні плани обраних організацій;
- схеми управління та делегування повноважень всередині організацій;
- процеси підготовки бюджету та розподілу бюджетних коштів, у тому числі механізми програмних бюджетів;
- внутрішні звіти, що відображають витрати порівняно до бюджетів, рівні зобов'язань, фактичні результати у порівнянні до поставлених цілей та іншу управлінську інформацію, в тому числі щодо управління ризиками;
- системи обліку та планування витрат, включаючи структуру кодування, механізми узгодження із казначейською системою та механізмами фінансової звітності;
- внутрішні інструкції щодо процедур оцінки інвестиційних проектів;
- угоди між організаціями першого та другого рівня, звіти підвідомчих організацій до організацій вищого рівня;
- внутрішні аудиторські звіти;
- звіти ВАУ;
- річні звіти про результати роботи; опитування старших посадових осіб, відповідальних за внутрішній контроль у обраному галузевому міністерстві та інших державних організаціях.

**Ключова вимога: Функція внутрішнього аудиту запроваджена в усьому державному секторі, внутрішній аудит проводиться відповідно до міжнародних стандартів.**

Внутрішній аудит є ключовим стовпом ДВФК, що його повинні впровадити держави, які бажають вступити до ЄС, відповідно до положень розділу 32 нормативної бази ЄС. Визначення внутрішнього аудиту, що використовується в ЄС, є аналогічним визначенню Інституту внутрішніх аудиторів.<sup>28</sup> «Внутрішній аудит - це незалежна консультативна діяльність з об'єктивного підтвердження правильності прийнятих рішень, спрямована на покращення та підвищення ефективності діяльності організації. Він допомагає організації виконувати свої завдання шляхом застосування систематичного дисциплінованого підходу до оцінки й удосконалення ефективності процесів управління й контролю ризиків та управління в цілому». Внутрішній аудит є механізмом, за допомогою якого вище керівництво та управлінська команда отримують інформацію з внутрішніх джерел про те, що система внутрішнього контролю організована і працює належним чином з метою забезпечення досягнення цілей організації.

Запровадження механізмів внутрішнього аудиту організації залежить від її розміру, складності та завдань. Отже не очікується, що всі державні організації повинні впровадити внутрішній контроль однаково.

<sup>28</sup> Інститут внутрішніх аудиторів, <https://na.theiaa.org/Pages/IIAHome.aspx>

**Принцип 8: Правила проведення внутрішнього аудиту відображають міжнародні стандарти, а їхнє застосування бюджетними організаціями відповідає законодавству, що регулює державне управління та управління державними фінансами загалом.**

1. Закони та підзаконні акти з питань внутрішнього аудиту відповідають визначенням Інституту внутрішніх аудиторів<sup>29</sup> і не суперечать правилам, що регулюють державну службу та державне управління, що дозволяє розвивати систему внутрішнього аудиту та призначати внутрішніх аудиторів, які не залежать від інших функцій в межах організації.
2. Закон передбачає, що внутрішній аудит проводиться в усіх державних організаціях, але дозволяє обирати конкретні механізми залежно від типу та розміру організації.
3. Закон чи підзаконні акти визначають операційні механізми внутрішнього аудиту, у тому числі вимоги до мінімального розміру, незалежності, звітування, внутрішніх стандартів аудиту, практичних інструкцій, кодексів етики та сертифікації.
4. Міністерство, першочергово відповідальне за впровадження внутрішнього аудиту, має чіткі повноваження створити ЦПГ та видавати підзаконні акти і методичні рекомендації із впровадження та розвитку внутрішнього аудиту.
5. ЦПГ визначає базові стандарти з питань внутрішнього аудиту, координує його впровадження та необхідні тренінги, організовує щорічний контроль якості внутрішнього аудиту, включаючи його сильні й слабкі сторони та відповідність фактичних результатів поставленим цілям.

## Аналітична база

### Методика

Переважно використовуються методи якісного аналізу на базі опитування вищих посадових осіб та різноманітних документів:

- Визначте, чи сприяють закони та підзаконні акти розвитку внутрішнього аудиту, визначають обов'язки та чи передбачають вони операційні та перехідні механізми.
- Дослідіть механізми застосування стандартів внутрішнього аудиту, а в разі використання міжнародних стандартів – їхню адаптацію до місцевих умов.
- Перегляньте стратегію та план дій щодо впровадження внутрішнього аудиту (викладені, наприклад, у програмній заяві ДВФК та УДФ), та порівняйте їх із фактичним станом речей.
- Визначте, чи відповідають внутрішні навчальні плани та якість програм сертифікації з питань внутрішнього аудиту відповідним стандартам.
- Перегляньте інструкції з проведення внутрішнього аудиту та інші документи, що визначають ключові принципи, ролі, обов'язки та операційні заходи.
- Перегляньте річний звіт ЦПГ щодо поступу у впровадженні механізмів внутрішнього аудиту за рік, включаючи якість показників продуктивності та системи звітування.
- Визначте, порівнявши планові та фактичні дані, чи відповідає кадрова комплектація ЦПГ розміру державного сектора.
- Оцініть, чи дозволяє бюджет ЦПГ працювати ефективно.
- Перегляньте консультативні матеріали, розроблені ЦПГ для внутрішніх аудиторів.
- Оцініть, чи існує чітке розрізнення функцій внутрішнього аудиту та фінансової інспекції, а з розвитком функції внутрішнього контролю – чи зростає увага фінансової інспекції до розслідування потенційних випадків шахрайства, корупції та грубої недбалості у поводженні з фінансами.
- Дослідіть звіти ВАУ на предмет зауважень стосовно внутрішнього аудиту.

<sup>29</sup>

Міжнародні стандарти професійної практики внутрішнього аудиту – Міжнародна база професійної практики.

- Опитайте відповідальних посадовців із двох галузевих міністерств та однієї організації державного сектора й оцініть, наскільки вони дотримуються законодавства про аудит, і визначте слабкі місця у нормативному регулюванні.

### Джерела інформації

До джерел інформації належать:

- закони та підзаконні акти;
- офіційні дані про планову та фактичну кількість співробітників ЦПГ, що відповідають за внутрішній аудит, у тому числі кількість сертифікованих фахівців;
- стратегію та план дій з внутрішнього аудиту;
- навчальні матеріали та інструкції, механізми сертифікації;
- річний звіт та інші звіти щодо внутрішнього аудиту надіслані до МФ та його відповіді;
- відгуки ВАУ стосовно реалізації механізмів внутрішнього аудиту;
- звіти проектів технічної допомоги та міжнародних організацій (наприклад, Світового банку);
- опитування ключових посадовців ЦПГ.

### Принцип 9: Кожна державна організація здійснює внутрішній аудит згідно з загальними програмними документами щодо внутрішнього аудиту відповідно до типу організації.

1. Голова організації запровадив систему внутрішнього аудиту, що відповідає розміру та структурі організації та вимогам національного законодавства.
2. Організації державного сектору, що зобов'язані створити органи внутрішнього аудиту, розробили свої положення про аудит у відповідності до вимог національного законодавства.
3. Існують стратегічні та річні плани внутрішнього аудиту організації, в основі яких лежить оцінка ризиків бізнесу та бізнес-систем, включаючи механізми відображення активів. При підготовці таких планів була врахована думка керівників різного рівня.
4. В основі стратегічних та річних планів внутрішнього аудиту лежить оцінка усіх аспектів діяльності організації, у тому числі діяльності, що фінансується коштом МНД.
5. Голова органу внутрішнього аудиту підзвітний голові організації та консультується із головним фінансистом та адміністратором щодо висновків внутрішнього аудиту, перш ніж подавати звіт голові організації.
6. Систематичне відстеження результатів забезпечує належне виконання погоджених рекомендацій внутрішнього аудиту.

### Аналітична база

#### Методика

Переважно використовуються методи якісного оцінювання на базі опитування вищих посадових осіб та перегляду різноманітних документів. Якщо є кількісні дані, вони використовуються для доповнення аналізу:

- Перегляньте механізми внутрішнього аудиту двох галузевих міністерств і одного великого державного органу чи соціального фонду, у тому числі інструкції з внутрішнього аудиту, затверджені головою організації.
- Визначте, чи мають організації другого рівня сильний орган внутрішнього аудиту або, як варіант, чи вживаються якісь заходи для створення належного внутрішнього аудиту.
- Перевірте, чи має особа, призначена на посаду голови органу внутрішнього аудиту, достатній досвід та кваліфікацію.



- Запитайте інформацію про затверджений штатний розпис органу, кількість посад, для яких передбачено фінансування, та фактичну кількість працівників, а також їхній досвід.
- Оцініть достатність фінансових та людських ресурсів у обраних підрозділах органу внутрішнього аудиту.
- Перегляньте стратегічні й річні плани аудиту.
- Дослідіть фактичну імплементацію річного плану внутрішнього аудиту, який має супроводжуватися стратегічним планом і розроблятися після консультацій із усіма ключовими членами управлінської команди та старшим фінансистом.
- Визначте, наскільки внутрішній аудит враховує елементи ризику та відображає відмінність між бізнес-ризиками та ризиками бізнес-системи.
- Визначте, чи усі перевірки проводяться у відповідності до погоджених планів та згідно стандартів, визначених міністерством, що відповідає за впровадження внутрішнього аудиту.
- Вибірково перевірте кілька останніх звітів однієї з бюджетних організацій.
- Визначте, чи впроваджено належний механізм життя заходів за результатами перевірок.
- Оцініть відносини між ЦПГ та керівником органу внутрішнього аудиту.
- Дослідіть управлінські механізми, що забезпечують якість роботи органу внутрішнього аудиту, зокрема:
  - чи дотримується голова підрозділу внутрішнього аудиту стандартів, що відповідають рівню, погодженому з головою організації;
  - наскільки процес внутрішнього аудиту відповідає плану аудиту стосовно строків та змісту;
  - чи можуть ті хто підлягають аудиту пояснювати чи виправляти факти, наведені в аудиторському висновку;
  - чи дозволяють внутрішні механізми звітування організації, особливо перед вищим фінансовим керівництвом, давати голові організації рекомендації з питань якості внутрішніх систем фінансового контролю;
  - як керівник організації реагує/вирішує, як реагувати на рекомендації аудиторського звіту;
  - як керівник органу внутрішнього аудиту управляє механізмом наступних дій за результатами перевірки;
- Вибірково перегляньте стратегічні й річні плани аудиту організації, а також аудиторські звіти обраних організацій державного сектора.
- Перевірте, чи керівник органу внутрішнього аудиту надає ВАУ доступ до звітів про результати аудиту.
- Перегляньте склад і повноваження усіх створених комісій із внутрішнього аудиту.
- Перевірте разом із ЦПГ, щоб річні плани внутрішнього аудиту державних організацій, що зобов'язані мати механізми внутрішнього аудиту, відповідали вимогам національного законодавства.
- Візьміть вибірку звітів про внутрішній аудит мінімум шести державних організацій (щонайменше три з яких міністерства) і оцініть якість аудиту.

### Джерела інформації

До джерел інформації належать:

- процедури внутрішнього аудиту, затверджені керівниками обраних організацій;
- стратегічні та річні програми аудиту;
- механізми проведення внутрішнього аудиту в організаціях другого рівня;
- внутрішні аудиторські правила;
- схеми управління та делегування повноважень всередині організації;
- розмір, структура й бюджет підрозділів/управлінь внутрішнього аудиту;
- внутрішні аудиторські звіти;

- зовнішні звіти про внутрішній аудит (наприклад, звіти ВАУ);
- статистика щодо механізмів вживання заходів;
- порядки денні та протоколи засідань комісій з питань внутрішнього аудиту;
- опитування вищих посадових осіб, включаючи старшого фінансиста, керівника адміністративного органу та двох представників ВАУ.

## Державні закупівлі

**Ключова вимога:** Державні закупівлі регулюються належним чином впровадженою політикою та процедурами, що відображають принципи Договору про функціонування Європейського Союзу та нормативну базу Європейського Союзу й доповнюються інституціями, які мають достатню кваліфікацію та ресурси.

Для запровадження належної практики державних закупівель потрібна надійна база для розробки політики та регуляторних правил, а також інституційні схеми та механізми, що забезпечать ефективну роботу регуляторної системи. Проте надійна система державних закупівель залежить не лише від законодавчих та інституційних основ, але й від того, наскільки горизонтальне політичне, законодавче й інституційне середовище здатне врахувати особливі потреби цієї системи. Це середовище включає, зокрема, зовнішній аудит, фінансовий контроль, бюджетні правила та планування, адміністративне законодавство та законодавство про державну службу, конкуренцію, комерційне, трудове, екологічне законодавство.

Якість реформи державних закупівель та здатність її проведення в кінцевому рахунку знаходять своє вираження у вигляді сильного та компетентного політичного координаційного центру на високому міністерському рівні та центральних органів з питань державних закупівель з чітким політичним мандатом, повноваженнями та здатністю виконувати свої завдання. Розробка та координація політики має характеризуватися чіткістю, послідовністю та безперервністю. Також необхідно організувати політичні відносини, комунікацію та переговори про приєднання до ЄС. Країни-кандидати на вступ до ЄС не лише зобов'язані впровадити положення нормативної бази ЄС до національного законодавства, але й повинні дотримуватися кращої практики ЄС у сферах, що не врегульовані детально положеннями директив ЄС – не лише для виконання умов приєднання до ЄС, але й для сприяння подальшому економічному розвитку в умовах обмежених ресурсів та глобалізації.

**Принцип 10: Норми щодо державних закупівель (зокрема щодо державно-приватного партнерства і концесій) приведено у відповідність до законодавства Європейського Союзу, вони додатково включають сфери, що не охоплюються нормативною базою ЄС, гармонізовані з відповідними нормами в інших сферах і належним чином впроваджуються.**

1. Законодавство з питань державних закупівель відображає основоположні завдання і принципи державних закупівель (у тому числі державно-приватного партнерства (ДПП) і концесій) – раціональне використання ресурсів, вільна конкуренція, прозорість, недискримінація, взаємне визнання та пропорційність – та сприяє прозорості державних закупівель.
2. Законодавство з питань державних закупівель (у тому числі ДПП та концесій) відповідає нормативній базі ЄС та вимогам, що були погоджені в рамках процесу інтеграції країни до ЄС, як по строках, так і по суті.
3. У питаннях, що не входять до сфери регулювання директив ЄС, є поза межами мінімальних стандартів ЄС або належать до сфери, у якій держави-члени мають право включати національні положення, законодавство відображає принципи Договору про функціонування Європейського Союзу та кращу європейську практику, забезпечує належний регуляторний баланс, співрозмірний з природою та масштабом контрактів.
4. Вторинне й третинне законодавство відображає такі ж ключові принципи, що й первинне законодавство, сприяючи надійним й ефективним державним закупівлям.
5. Нові законодавчі акти та зміни до старих актів приймаються після консультацій з усією спільнотою, що має стосунок до державних закупівель; акти набирають чинності лише після того, як усі члени спільноти підготовлені до впровадження й застосування нового законодавства.
6. Після набрання чинності новими положеннями вони комплексно і послідовно застосовуються на усіх рівнях системи державних закупівель, а первинне законодавство за необхідності доповнюється своєчасно розробленими актами вторинного законодавства.
7. Закупівельні процедури є чіткими, не обтяжені надмірними регуляторними та бюрократичними підходами, не допускається часте внесення до них змін.
8. Закупівельні та бюджетні процедури, що регулюють планування витрат, інші відповідні процедури, зокрема положення договірної права, гармонізовані між собою з тим, щоб здійснювати підготовку, укладання та управління контрактами у строки та у спосіб, що відповідає принципам належного управління проектами.

## Аналітична база

### Методика

Переважно використовуються методи якісного оцінювання на основі аналізу нормативно-правової бази та супровідної документації, а також опитування ключових осіб, що відповідають за прийняття рішень, та фахівців-практиків:

- Проаналізуйте ступінь відповідності нормативній базі ЄС, визначте сфери чи положення, що їй не відповідають.
- Проаналізуйте зміст положень про державні закупівлі, що не досягають мінімальних порогів ЄС та не входять до сфери регулювання директив ЄС, оцініть їхню доцільність та відповідність принципам Договору про Європейський Союз та спільну практику і стандарти ЄС.
- Проаналізуйте вторинне законодавство та документи з питань його виконання, у тому числі доступність зразків тендерної й договірної документації, та визначте, чи узгоджується вторинне законодавство із нормативною базою ЄС та первинним законодавством, чи застосовується воно на практиці, і якщо так, то у який спосіб.

- Проаналізуйте процедури та робочі матеріали, щодо яких тривають публічні консультації, оцініть обсяг публічних консультацій в межах розробки нових процедур та моніторинг їх використання й доцільності.

### Джерела інформації

До джерел інформації належать:

- усі законодавчі акти з питань державних закупівель, у тому числі ДПП та концесій;
- ключові акти вторинного законодавства та документи з питань його виконання;
- робочі матеріали (таблиці консультацій, порядки денні та протоколи засідань);
- опитування осіб, що формують політику, практиків та інших зацікавлених сторін.

### **Принцип 11: На центральному рівні існує інституційна та адміністративна спроможність ефективно і дієво розробити, впровадити і контролювати реалізацію політики закупівель.**

1. Організація, уповноважена на розробку політики, має чіткий політичний та правовий мандат на ініціювання, розроблення, впровадження та моніторинг реформи державних закупівель в усіх секторах (якщо не передбачено інший порядок розподілу повноважень, наприклад, для ДПП та концесій) та усіх аспектах (розбудова спроможностей, модернізація процедур, екологічність та прозорість закупівель) та на всіх рівнях державної адміністрації.
2. Існує чітка комплексна політика організованого довгострокового розвитку системи державних закупівель, що може бути оформлена у вигляді національної стратегії та плану дій -- окремо для сфери державних закупівель або для УДФ в цілому.
3. Існують і належним чином використовуються людські ресурси для впровадження і перегляду стратегії розвитку державних закупівель (включаючи ДПП та концесії).
4. Створений і працює орган, наділений мандатом і спроможністю для підтримки зв'язків з інституціями ЄС та координації пов'язаних із ЄС аспектів державних закупівель, у тому числі ДПП та концесій.
5. Законодавство визначає розподіл функцій та повноважень між центральними закупівельними інституціями, ДПП та концесіями, що зазвичай включає:
  - довгострокові стратегічні плани;
  - первинне законодавство;
  - вторинне законодавство та підзаконні акти;
  - міжнародну координацію;
  - нагляд і моніторинг;
  - дорадчу та операційну допомогу;
  - публікацію та інформацію;
  - професіоналізм та розбудову інституційної спроможності;
  - операційний розвиток та координацію.
6. Можливі конфлікти ролей та інтересів уникаються, вирішуються у відповідному законодавстві та організаційно вбудовуються до інституційної структури.
7. Установи, що здійснюють державні закупівлі, мають необхідні повноваження та ресурси для ефективного виконання своїх повноважень і роблять це на практиці.
8. Належним чином працює центральний електронний портал для публікації тендерів та оголошень про конкурси та іншої важливої інформації та інструкцій.
9. На вимогу організацій-замовників та суб'єктів господарювання надаються практичні й корисні інструкції та рекомендації про застосування законодавства з питань державних закупівель.
10. Створена і працює система нагляду і контролю системи державних закупівель, яка забезпечує зручний доступ до даних про закупівельні операції, впроваджуючи тим самим усі чинні принципи, положення та правила.

## Аналітична база

### Методика

Використовуються методи якісного оцінювання законодавства та робочих підходів і кількісний аналіз:

- Проаналізуйте закони і підзаконні акти, що є основою інституційної бази, та оцініть якість, повноту і послідовність інституційної бази та можливі конфлікти інтересів.
- Опитайте керівництво центральних закупівельних інституцій (у тому числі на політичному рівні) та практиків (організацій-замовників, суб'єктів господарювання та їхні організації).
- Проаналізуйте й опишіть роботу порталів державних закупівель та моніторингових систем, використовуючи кількісні методи.

### Джерела інформації

До джерел інформації належать:

- усі акти з питань створення центральних органів, що відповідають за державні закупівлі, ДПП та концесії, а також в оборонному секторі;
- ключові акти вторинного законодавства та документи з питань його виконання;
- дані порталів державних закупівель та моніторингових систем;
- опитування осіб, що відповідають за розробку політики, та фахівців-практиків.

**Ключова вимога: У випадку скарг на порушення правил закупівель постраждалі сторони мають доступ до правосуддя у рамках незалежної, прозорої, ефективної та дієвої системи правового захисту.**

Надзвичайно важливим механізмом захисту законності та прозорості закупівельного процесу є гарантії доступу до правосуддя організацій та підприємств, що беруть участь у державних тендерах. Директива 2007/66/ЄС (що внесла зміни до директив 89/665/ЄЕС та 92/13/ЄЕС) визначає основні вимоги до механізму розгляду скарг учасників процесу, які вважають, що їхні права були порушені: швидкість, ефективність та незалежність від організацій-замовників. Проте держави-члени ЄС мають право самостійно визначати правові та адміністративні особливості організації системи розгляду скарг, завдяки чому було створено і впроваджено цілу низку різних варіантів. До ключових характеристик належної системи входить прозорість, ефективність та дієвість процедур, інституційна спроможність, якість рішень та як вони виконуються. Особливу увагу слід звернути на положення про період очікування, тимчасові заходи, скасування контрактів чи альтернативні санкції, компенсація завданої шкоди, вартість доступу до системи оскарження, доступ до судового перегляду та оприлюднення рішень.

**Принцип 12: Система правового захисту відповідає передбаченим нормативною базою Європейського Союзу стандартам незалежності, доброчесності та прозорості і забезпечує швидкий і компетентний розгляд скарг і застосування санкцій.**

1. Законодавство з питань державних закупівель визначає порядок та інституційні механізми розгляду скарг згідно директив ЄС і охоплює державні контракти та концесії.
2. Механізми нормативної бази ЄС з питань скасування контрактів та накладення санкцій перенесені до національного законодавства.
3. Приділяється достатня увага основним завданням державних закупівель (зокрема, раціональному використанню коштів шляхом відкритої, прозорої та недискримінаційної конкуренції) на протигагу до зосередження на суто формальних помилках та недоліках, особливо тих, що не впливають на закупівельний процес в цілому.
4. Система розгляду скарг та захисту порушених прав забезпечує швидкий, ефективний та професійний механізм опрацювання й вирішення скарг і застосування санкцій, включаючи комплексне оприлюднення рішень та їхньої мотивації.
5. Система розгляду скарг та захисту порушених прав доступна суб'єктам господарювання без дискримінації та надмірних витрат.
6. Організація, що розглядає скарги, опрацьовує скарги та санкції своєчасно та у відповідності до закону і забезпечує ефективне та професійне вирішення.
7. Дані про роботу системи захисту порушених прав публікуються своєчасно.

**Аналітична база****Методика**

Використовуються методи якісного оцінювання законодавства та даних опитувань, а також кількісний аналіз статистичних даних:

- Проаналізуйте закони та підзаконні акти, що лежать в основі системи розгляду скарг та захисту порушених прав, щоби визначити якість та послідовність інституційної бази.
- Опитайте директорів та інших ключових членів органів з розгляду скарг та апеляційних органів.
- Перегляньте вибірккові рішення та проаналізуйте, як працює система на практиці.
- Опитайте представників організацій-замовників, суб'єктів господарювання та інших зацікавлених сторін.
- Проаналізуйте статистичні дані щодо операцій, беручи до уваги контекст.

**Джерела інформації**

До джерел інформації належать:

- закони, підзаконні акти, схеми організаційної структури, інструкції та процедури;
- опитування ключових посадових осіб та економічних операторів;
- статистика щодо кількості та природи скарг, часу опрацювання, прийнятих рішень тощо;
- приклади рішень організації, що розглядає скарги.

**Ключова вимога: Організації-замовники мають необхідне кадрове та ресурсне забезпечення і виконують свою роботу згідно з відповідними нормами і визнаними практиками, взаємодіючи з відкритим і конкурентним ринком постачання.**

Система державних закупівель є ефективною, коли організації-замовники та підприємства мають професійні, засновані на повазі до цінностей і доброчесності органи управління, що забезпечують раціональне використання коштів шляхом професійної та ефективної організації усіх основних аспектів закупівельного процесу. Успішні операції державних закупівель лише виграють від використання різноманітних інструментів та підходів, що можуть знизити транзакційні витрати на всіх етапах закупівель, забезпечити більш конкурентні ціни та спростити тендерний процес та укладання контрактів як для організацій, що здійснюють закупівлі, так і для суб'єктів господарювання. Особливу увагу в цьому контексті слід звернути на інструменти електронних закупівель (що може включати електронні аукціони), мережеві угоди та створення центральних закупівельних органів та механізмів.

Через великий обсяг транзакцій державні закупівлі є об'єктом корупційних та шахрайських ризиків. Заходи з мінімізації ризиків передбачають розбудову навичок та досвіду організацій-замовників. Ще однією умовою економного, ефективного та результативного процесу державних закупівель є наявність відкритого, конкурентного та привабливого ринку для укладання державних контрактів. Привабливість ринку державного сектора для суб'єктів господарювання залежить від багатьох чинників, у тому числі справедливості та актуальності кваліфікаційних умов та укладання договорів, а також доступності механізму розгляду скарг. Ринок повинен бути вільним від перешкод для участі у закупівлях і дозволяти зацікавленим малим та середнім підприємствам брати участь у закупівлях.



**Принцип 13: Операції державних закупівель відповідають основним принципам рівного ставлення, недискримінаційності, пропорційності та прозорості, забезпечуючи при цьому якомога ефективніше використання публічних коштів і оптимально використовуючи сучасні технології і методи закупівель.**

1. Планування й підготовка державних закупівель отримують належну увагу і здійснюються кваліфіковано, своєчасно та після консультацій із залученими сторонами.
2. Технічні аспекти, оцінка вартості та бюджет враховуються як у короткій (закупівля), так і довгій (експлуатація, обслуговування, заміна) перспективі, враховуються також і переваги для користувачів, при цьому належним чином беруться до уваги альтернативні варіанти.
3. Закупівельні процедури обираються з метою забезпечити ефективну конкуренцію та своєчасні й результативні процедури (з урахуванням транзакційних витрат організацій-замовників та суб'єктів господарювання), і вони є пропорційними до природи й ціни предмета закупівель.
4. Тендерна документація містить чіткі й неупереджені технічні специфікації, умови яких (у тому числі умови визначення переможців та укладання контрактів) є пропорційними до предмету договору і не містять надто обтяжливих вимог.
5. Положення директив ЄС про обов'язкові та необов'язкові умови виключення учасників з тендеру належним чином розуміються і застосовуються організаціями-замовниками та підприємствами.
6. Пріоритетами закупівельного процесу є економія, ефективність та дієвість, особлива увага приділяється плануванню, підготовці та належному управлінню й контролю контрактів.
7. Запроваджені та працюють інструменти для оцінки виконання контракту та критерії оцінки економічності, ефективності та дієвості процесу державних закупівель та управління контрактами з боку окремих органів-замовників.
8. Запроваджені механізми виявлення та реагування на випадки корупції та шахрайства, у тому числі правила щодо конфлікту інтересів та змов.
9. Система виявлення ризиків дає можливість побачити можливі проблеми із доброчесністю у закупівельному процесі.
10. Електронні закупівлі, як це передбачено і описано в директивах ЄС, відіграють роль важливого інструменту вдосконалення конкуренції та прозорості і зниження витрат, в основі чого лежить належним чином побудована стратегія та план дій з запровадження електронних закупівель на національному рівні, включаючи електронні аукціони, якщо та коли це є доцільним.
11. Рамкові угоди використовуються у відповідності до правил ЄС, впроваджені та дістають необхідну регуляторну й дорадчу допомогу з боку центральних органів, що відповідають за державні закупівлі.
12. Для стандартних товарів та послуг використовуються централізовані закупівлі, як це передбачено директивами ЄС.
13. Закупівлі здійснюються з належною увагою до стану ринку пропозицій та потреби розвивати його конкурентоздатність та спроможність.

## Аналітична база

### Методика

Використовуються методи якісного та кількісного оцінювання реальної операційної практики на базі аналізу звітів та статистичних даних, включаючи опитування осіб, що відповідають за формування політики, організацій-контрагентів та суб'єктів господарювання:

- Оцініть планування закупівель та підготовку процесу.
- Перегляньте тендерну документацію та процедури укладання контрактів.
- Проаналізуйте статистику з питань державних закупівель.

- Проаналізуйте управління контрактами та оцінку їхнього виконання.
- Проаналізуйте рамкові угоди, електронні закупівлі та централізовані закупівельні операції (за наявності).

### Джерела інформації

До джерел інформації належать:

- звіти, тендерна документація, контракти та інша документація;
- інформація, отримана в рамках опитувань;
- офіційна статистика компетентних органів.

### **Принцип 14: Організації-замовники мають належні спроможності і практичні вказівки та інструменти для забезпечення професійного управління всім процесом закупівель.**

1. В усіх організаціях та установах-замовниках є окремий спеціалізований підрозділ закупівель, що має необхідні ресурси та спроможність ефективного й дієвого виконання своїх повноважень.
2. Співробітники підрозділу закупівель мають спеціальні навички, ролі та повноваження, впроваджено програми та конкретні заходи з розвитку та належної підготовки персоналу.
3. Існують і використовуються належним чином задокументовані інструменти планування та управління на всіх стадіях закупівельного процесу, зокрема з таких питань, як аналіз та планування бюджету, підготовка контрактів, вибір стратегії контрактних відносин та метод проведення тендеру, визначення критеріїв відбору та визначення переможців, оцінка тендерних пропозицій, укладання та управління контрактами.
4. Існують та використовуються адміністративні системи та щоденна практика вдосконалення конкуренції, підвищення прозорості та зниження витрат.
5. Супровідні документи (інструкції та методичні рекомендації, зразки тендерної документації, формати оцінювання, зразки повідомлень про оголошення тендерів та переможців, зразки договорів про закупівлю робіт, товарів та послуг) легко доступні для посадових осіб, що відповідають за закупівлі, та суб'єктів господарювання.
6. Існують механізми моніторингу державних закупівель, зокрема для збору та забезпечення доступу до даних про закупівлі з метою вимірювання результатів та наслідків укладання контракту (на національному рівні та на рівні органів-замовників) та виявлення потенціалу для вдосконалення системи державних закупівель.
7. Окремий спеціалізований підрозділ органу чи установи-замовника, що відповідає за закупівлі, належним чином розуміє свою роль як надавача послуг і підтримує максимально хороші стосунки з усіма залученими сторонами, як всередині, так і назовні.

### Аналітична база

#### Методика

Використовуються методи якісного та кількісного оцінювання документів та даних опитувань:

- Проаналізуйте нормативно-правову базу та організаційні структури органів.
- Перегляньте керівні інструкції та інші письмові процедури.
- Проаналізуйте супровідну документацію та статистичні дані.
- Проведіть опитування для аналізу чинної практики. Для цілей збору інформації та проведення опитувань визначте основні органи-замовники, оскільки на них зазвичай припадає велика частка національних державних закупівель.

**Джерела інформації**

До джерел інформації належать:

- відповідні правила, внутрішні інструкції та штатні розписи;
- представники значної кількості органів-замовників різних типів та розмірів, представники невеличкої вибірки покупців, суб'єктів господарювання та інших зацікавлених осіб.
- підрозділи центральних закупівельних органів та організацій-замовників, відповідальні за моніторинг та звітування.

## Зовнішній аудит

**Ключова вимога:** Конституційні та правові рамки гарантують незалежність, повноваження та організацію роботи вищої аудиторської установи для автономного здійснення нею своїх повноважень згідно зі стандартами, що застосовуються в її аудиторській роботі, дозволяючи проведення високоякісних аудиторських перевірок, що впливають на функціонування державного сектора.

Система фінансової підзвітності вимагає належного професійного нагляду з боку ВАУ за тим, як виконавча влада управляє державними фінансами. Розділ 32 нормативної бази для переговорів про вступ до ЄС передбачає існування операційно та фінансово незалежної ВАУ. Це означає, що ВАУ повинна мати належний конституційний мандат, що деталізується у спеціальному законі на основі Лімської декларації<sup>30</sup>, та здійснювати свою діяльність у відповідності до МСВАУ Міжнародної організації вищих аудиторських установ. SIGMA зробила спробу визначити мінімальні вимоги до діяльності ВАУ у цьому контексті.

Законодавство має дозволяти ВАУ проводити аудит усіх операцій з державними фінансами, незалежно від того, як вони відображаються у національному бюджеті, та здійснювати будь-які перевірки дотримання фінансової дисципліни, інших необхідних правил та ефективності, передбачених міжнародними стандартами. Законодавство має забезпечувати незалежність ВАУ за рахунок надання їй достатніх фінансових, операційних та людських ресурсів, необхідних для виконання нею своїх повноважень. Крім того, члени та співробітники ВАУ повинні володіти кваліфікацією та професійною доброчесністю, необхідними для максимально якісного виконання своїх повноважень. ВАУ повинна виконувати свої завдання у відповідності до аудиторських стандартів, забезпечуючи надійність та послідовність аудиту шляхом затвердження інструкцій та застосування ефективних процедур забезпечення якості. Своєчасне подання професійних та об'єктивних аудиторських звітів є ключовою умовою довіри до цієї інституції. ВАУ має усвідомлювати, що її робота впливає на державний сектор, підвищуючи підзвітність уряду та загалом державного сектору. У цьому контексті вона повинна мати належні процедури, що дозволяють їй здійснювати моніторинг впровадження рекомендацій аудиту та коригувати аудиторську діяльність на власний розсуд.

<sup>30</sup>

В Лімській декларації наводяться керівні принципи, що визначають концепції аудиту, щонають бути запроваджені в кожній країні: <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-1-the-lima-declaration.html>

**Принцип 15: Незалежність, повноваження та організація вищої аудиторської установи визначені, захищені положеннями конституції та законодавства і впроваджуються на практиці.**

1. Статус ВАУ та необхідний ступінь незалежності закріплені у конституції чи нормативно-правових актах. Докладні положення можуть визначатися законодавством у спосіб, аналогічний до МСВАУ.
2. Незалежність голови (та членів у випадку колегіального органу) ВАУ захищена законом. Призначення на посаду, умови праці, відсторонення, звільнення з посади та недоторканість голови (та членів у випадку колегіального органу) ВАУ під час виконання ними своїх повноважень гарантуються відповідними положеннями конституції або законодавства.
3. Аудиторський мандат є вичерпним, і ВАУ має повну свободу розсуду при виконанні своїх повноважень. Це включає право на проведення фінансового аудиту та аудиту ефективності роботи й дотримання інших встановлених вимог.
4. Працівники ВАУ мають необмежене право входити до приміщень органів, що проходять аудит, та визначати, яка інформація їм необхідна для виконання своїх повноважень. Закон гарантує їм необмежене право доступу до матеріалів, документів та інформації.
5. Правова база забезпечує фінансову незалежність ВАУ від виконавчої влади, і ВАУ має право на власний розсуд використовувати кошти, виділені їй за окремою бюджетною статтею.
6. ВАУ має управлінські структури та функції забезпечення, що допомагають їй виконувати свої повноваження.
7. ВАУ вдосконалює практичні й теоретичні навички своїх членів за допомогою внутрішніх, зовнішніх та міжнародних програм.
8. ВАУ вповноважена та зобов'язана у відповідності до конституції щорічно та незалежно звітувати про свої висновки перед парламентом чи іншим відповідальним державним органом, а звіт ВАУ підлягає оприлюдненню.

**Аналітична база****Методика**

Використовуються методи якісного оцінювання на основі конституції та законодавства, що регулює статус ВАУ, у тому числі внутрішні правила та процедури та інші відповідні документи, а також опитування:

- Перегляньте конституцію та законодавство, що регулює повноваження ВАУ, та переконайтеся, що воно чітко й детально визначає незалежний статус ВАУ (МСВАУ № 10, принцип 1 та 2).
- Визначте, чи дотримується на практиці незалежність ВАУ від виконавчої влади. Управління ВАУ здійснюється автономно, з урахуванням адміністративних законів, що застосовуються до усього державного сектора.
- Перевірте, що законодавство включає положення, що гарантують ВАУ можливість планувати свою аудиторську діяльність (МСВАУ № 1, стаття 13; МСВАУ № 10, принципи 3 та 6). Перевірте та переконайтеся що було затверджено річну програму у відповідності до внутрішніх процедур ВАУ. Перевірте, чи такі аудиторські перевірки здійснювалися на практиці.
- Визначте, чи має ВАУ необмежений доступ до інформації (МСВАУ № 10, принцип 4). Обмеження на доступ ВАУ до інформації, яку вона вважає необхідною для своєї роботи, можуть накладатися у відповідності до положень законодавства (наприклад, закону, що регулює питання зовнішнього аудиту). Перевірте, чи існують процедури вирішення спорів, коли у доступі відмовлено. Доступ до інформації може бути обмежено чи навіть відмовлено, якщо це необхідно для захисту національної безпеки, приватності чи комерційної конфіденційності (МСВАУ № 1, стаття 16 [3]).

- Перевірте, чи засновані і використовуються організаційні структури, що забезпечують чіткий розподіл відповідальності за різні аспекти діяльності ВАУ.
- Оцініть доступність необхідних фінансових та матеріальних ресурсів (наприклад, приміщень, навчальних центрів, архівних приміщень, а також інформаційних технологій та програмного забезпечення), що дозволяють працівникам обмінюватися даними, отримувати доступ до інформації та фіксувати результати своєї роботи.
- Оцініть процедури прийняття рішень, обсяг адміністративної підтримки та співвідношення людських, фінансових та інших ресурсів, що спрямовані на забезпечення діяльності ВАУ, з обсягом аналогічних ресурсів безпосередньо для цілей аудиту.
- Перегляньте та порівняйте ресурси, що використовуються для обов'язкових аудитів, з ресурсами, що використовуються для аудитів, що здійснюються ВАУ вибірково. Оцініть частку ресурсів, виділену ВАУ на проведення обов'язкових аудитів.
- Перевірте наявність стратегії чи плану фізичної інфраструктури, інформаційних технологій та архівних приміщень, що забезпечують якісне зберігання усіх необхідних матеріалів.
- Оцініть наявність необхідного персоналу. Перевірте, наскільки стратегія управління людськими ресурсами ВАУ стимулює її кадрову політику, зокрема в частині навчальних заходів (внутрішніх або зовнішніх), та їхню актуальність для аудиторських стандартів та процедур (МСВАУ № 40, пункт 4). Оцініть, наскільки ефективно процес підбору персоналу забезпечує прийняття на роботу висококваліфіковані кадри. Перевірте кількість навчальних днів (Міжнародна федерація бухгалтерів рекомендує аудиторам присвячувати підвищенню кваліфікації п'ять днів на рік).
- Оцініть, наскільки план стратегічного розвитку чи інший аналогічний документ базується на масштабному внутрішньому оцінюванні (наприклад, самооцінюванні) та зовнішньому незалежному оцінюванні роботи організації, що регулярно переглядається, щонайменше раз на рік. Оцініть, чи сприяли пропозиції, подані на розгляд організації, досягненню її цілей.
- Визначте, чи уповноважена ВАУ щорічно належним чином звітувати про свою роботу перед парламентом чи іншими відповідальними органами і наскільки ефективно вона це робить. Зокрема, річний звіт повинен охоплювати усі аспекти діяльності ВАУ та будь-які суттєві висновки, яких вона дійшла протягом року (МСВАУ № 1, стаття 16; МСВАУ № 10, принцип 5). Визначте, чи може ВАУ самостійно визначати зміст та періодичність своїх звітів, за винятком випадків, прямо передбачених законодавством.

### Джерела інформації

До джерел інформації належать:

- конституція;
- закон про ВАУ;
- бюджетний кодекс чи аналогічний акт;
- річна фінансова звітність держави;
- закон про соціальне забезпечення чи аналогічний акт;
- закон про фіскальну раду;
- закон про державні підприємства;
- закон про державну службу та відповідні підзаконні акти;
- внутрішні процедури ВАУ;
- багаторічна аудиторська стратегія, річний план аудиту, зміни до річних планів аудиту, вибіркові аудиторські висновки;
- комунікаційна політика/стратегія;
- стратегія управління людськими ресурсами ВАУ;
- оцінка навчальних потреб та навчальна стратегія ВАУ;
- статистика щодо кількості працівників та вакансій, підбору та розвитку персоналу, а також освітнього рівня співробітників;

- статистика щодо підвищення кваліфікації (відвідування тренінгів, сертифікація персоналу, кваліфікація співробітників);
- річні бюджети ВАУ (за три-чотири роки);
- річний звіт про діяльність ВАУ;
- візит з метою огляду приміщень та обладнання ВАУ;
- опитування співробітників та членів ВАУ, голів парламентських комітетів, організацій, що проходять аудит, представників міжнародної спільноти, громадських організацій (ГО) та науковців.

**Принцип 16: Вища аудиторська установа застосовує стандарти неупереджено та об'єктивно для забезпечення високоякісних аудиторських перевірок, що мають позитивний вплив на функціонування державного сектора.**

1. ВАУ застосовує стандарти та процедури Міжнародної організації вищих аудиторських установ чи інших визнаних органів, що встановлюють стандарти.
2. Робота ВАУ базується та незалежній професійній оцінці та якісному глибокому аналізу.
3. ВАУ планує і здійснює свою роботу шляхом застосування базових принципів до аудиту державного сектора, забезпечуючи сприяння підзвітності та прозорості будь-якої діяльності в державному секторі за допомогою фінансового аудиту та аудиту ефективності роботи й дотримання інших встановлених вимог, а також повноцінного та об'єктивного виконання своїх повноважень.
4. ВАУ використовує процедури контролю якості та етики на організаційному рівні, що забезпечують належні гарантії дотримання професійних стандартів з боку ВАУ та її співробітників, включаючи прозорість, незалежність, об'єктивність, конфіденційність та компетентність.
5. Існує формальний механізм розгляду звітів ВАУ у парламенті.
6. ВАУ надає законодавчому органу, особливо парламентським комітетам, актуальну, об'єктивну та своєчасну інформацію.
7. Звіти ВАУ чіткі та зрозумілі. Вони містять актуальні та корисні рекомендації на основі висновків ВАУ та встановлюють перелік подальших заходів за результатами перевірок.
8. ВАУ своєчасно і широко інформує про свої заходи та результати перевірок через ЗМІ, сайти та інші канали та оприлюднює свої звіти.

## Аналітична база

### Методика

Використовуються методи якісного та кількісного оцінювання на основі аналізу відповідної документації та опитувань:

- Перевірте, чи застосовує ВАУ у процесі аудиторської діяльності всі свої знання, навички та досвід, а особливо чи запроваджує і застосовує вона стандарти і чи інформує про них своїх співробітників. Вибірково перевірте хоча б п'ять аудиторських справ та висновків, співставте їхній зміст із формулюваннями аудиторських стандартів.
- Перевірте, чи відповідають чинні інструкції базовим принципам аудиторської діяльності (МСВАУ № 100, 200, 300, 400) та чи застосовуються ці принципи на практиці (тобто чи лежать в основі планування аудиторської діяльності ризику та матеріальність, чи підкріплюється процес доказами і належною документацією, чи є аудиторські висновки зваженими).
- Перегляньте кодекс етики ВАУ чи інший аналогічний документ і перевірте наявність положень, у тому числі правил застосування санкцій, що дозволяють здійснювати моніторинг впровадження цих вимог, а також що ВАУ застосовує ці заходи у разі їхнього порушення.

- Оцініть, чи враховує ВАУ думку організації, що перевіряється (якщо це доцільно) (МСВАУ № 10, принцип 6).
- Дослідіть якість чинних методів та процедур контролю, що забезпечують високу якість аудиторських стандартів, у тому числі дотримання етичних вимог. Перевірте наявність достатньої кількості працівників, що володіють необхідними знаннями, навичками та спроможністю, та що їхня робота контролюється і належним чином оцінюється з метою забезпечити її нейтральність, об'єктивність та високі стандарти.
- Перевірте, чи звітування здійснюється своєчасно, вимірюється ВАУ та відображається, де це доцільно, у її статистиці. Аудиторські звіти подаються у строки, встановлені законодавством або в договірному порядку.
- Проаналізуйте, чи існують ефективні механізми відстеження результатів виконання рекомендацій ВАУ (МСВАУ № 10, принцип 7), чи існує дієвий парламентський комітет, уповноважений перевіряти та обговорювати звіти і вживати заходи на їхній основі, чи існує хороша практика спілкування із законодавчими, виконавчими та судовими органами (МСВАУ № 20, принцип 7).
- Перевірте, наскільки ВАУ вживає заходів для забезпечення того, щоб її діяльність реально впливала на роботу державного сектора. ВАУ звітує, якщо це доцільно, про заходи, вжиті за результатами її рекомендацій (МСВАУ № 12, принцип 11).

### Джерела інформації

До джерел інформації належать:

- стандарти ВАУ, інструкції з проведення аудиту, індивідуальні програми аудиту, внутрішні інструкції та настанови щодо вибору та використання аудиторських процедур;
- багаторічні та річні аудиторські стратегії та аудиторські програми;
- вибіркові аудиторські звіти, матеріали аудиторських справ та за можливості робочі матеріали;
- звіти про контроль якості (за наявності);
- закон про ВАУ та кодекси етики чи аналогічні документи;
- організаційна структура ВАУ, що визначає функції служби з питань ЗМІ та преси;
- комунікаційна стратегія чи політика ВАУ;
- матеріали прес-конференцій, прес-релізи, аналіз повідомлень ЗМІ;
- річний звіт про діяльність ВАУ;
- статистика щодо заходів з виконання рекомендацій (за наявності);
- опитування керівництва ВАУ та зовнішніх зацікавлених сторін (ГО, МФ, обраних органів, що перевірялися, інших організацій державного сектора, наприклад, суддів, депутатів парламенту, представників ЗМІ);
- регламент законодавчого органу.



Більш детальна інформація:

**OECD/SIGMA**

2 Rue André Pascal  
75775 Paris Cedex 16  
France

mailto: [sigmaweb@oecd.org](mailto:sigmaweb@oecd.org)  
Tel: +33 (0) 1 45 24 82 00

[www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org)