

УДК 351/354.342

*А. П. Баранов,
викладач Східно-європейського слов'янського університету*

МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ МЕХАНІЗМІВ ВПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ ПРИНЦИПІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

*A. P. Baranov
Lecturer at Eastern European Slavic University*

METHODOLOGICAL ASPECTS OF MECHANISMS FOR IMPLEMENTING THE PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEMS

У статті визначено методологічні аспекти механізмів впровадження системи принципів публічного управління та адміністрування, які передбачають, насамперед, пошук ефективності, необхідність подальшої спеціалізації, конституційно-правовий контекст і адміністративна традиція, наявні системи контролю та врахування політичних обставин, що впливають на організацію державного управління кожної країни. Як наслідок, не існує єдиної моделі щодо структури державного управління та функціонування в різних країнах. Водночас критеріями належного врядування є принципи розроблені для країн-членів ЄС та країн, які прагнуть вступу до ЄС.

Визначено оцінка ефективності впровадження принципів публічного управління та адміністрування, яка здійснюється шляхом моніторингу, якій містить комплексний набір кількісних та якісних показників, зосереджуючись на передумовах успішної реформи (належні закони, політики, структури та процедури), а також на фактичну реалізацію реформ та подальших результатів (як виконує адміністрація на практиці).

The article identifies Methodological aspects of mechanisms for implementing the principles of public administration systems, which include, first of all, the search for efficiency, the need for further specialization, the constitutional legal context and administrative tradition, the existing systems of control and consideration of political circumstances that affect the organization of public administration of each country. Therefore, there is no single model for the structure of public administration and functioning in different countries. At the same time, Good Governance criteria are principles developed for EU Member States and countries seeking EU accession.

An assessment of the effectiveness of implementation the public administration principles through monitoring, which includes a comprehensive set of quantitative and qualitative indicators, focusing on the preconditions for successful reform (proper laws, policies, structures and procedures), as well as on the actual implementation of reforms and further results (as the administration does in practice).

It is established that, based on internationally recognized principles of Good Governance, such as: reliability and predictability, openness and transparency, accountability, efficiency and effectiveness (which are universal), a well-functioning system of public administration has a number of different aspects, in particular: organization and management service, structure and procedure for policy development and coordination, accountability mechanisms, the ability to

provide quality services, and a common financial management system. This, in turn, formed groups of principles in the main areas, in particular: the strategic basis of public administration reforms, development and coordination policies, public service and personnel management, accountability, service delivery, and public finance management.

The general approach recognizes that no measurement method can fully capture the complex issues involved in organizational change and changes in social behavior. Thus, indicators are composed of a set of sub-indicators using different methodologies.

Ключові слова: *публічне управління, принципи, система принципів публічного управління та адміністрування, методологія.*

Key words: *public administration, principles, system of principles of public administration and administration, methodology.*

Постановка проблеми. Загальновизнано, що організація державного управління має глибокий вплив на його загальну ефективність і, отже, на її демократичну легітимність стосовно очікувань громадян.

Пошук ефективності, необхідність подальшої спеціалізації, конституційно-правовий контекст і адміністративна традиція, наявні системи контролю та політичні обставини впливають на організацію державного управління кожної країни. Як наслідок, не існує єдиної моделі щодо структури державного управління та функціонування в різних країнах. Водночас критеріями належного врядування є принципи розроблені для країн-членів ЄС та країн, які прагнуть вступу до ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У статті проаналізовано нормативно-правові документи, що встановлюють організаційно-правові засади стандартизації в Україні щодо реалізації державної політики у даній сфері [1-11].

Метою статті є визначення методологічних аспектів механізмів впровадження системи принципів публічного управління та адміністрування.

Виклад основного матеріалу. Основою функціонування держави та здатністю надавати якісні державні послуги щодо підвищення конкурентоспроможності та зростання є добре організоване державне управління, що в свою чергу є передумовою для прозорого та ефективного демократичного управління. Це також відіграє фундаментальну роль у процесі європейської інтеграції, можливості здійснювати найважливіші реформи та мати ефективний діалог з Європейським Союзом, що передбачає сильну національну державну адміністрацію, здатну дотримуватися Принципів належного врядування, а також ефективно транспортувати та впроваджувати *acquis* Європейського Союзу.

Концепція належного врядування поступово визначається країнами ЄС і включена до Хартії ЄС про основні права, зокрема ст. 41 (Хартії основних прав ЄС) визначає право на належне управління [2]:

1) Кожна людина має право на те, щоб його або її справи розглядалися неупереджено, справедливо і протягом розумного часу установами і органами Союзу.

2) Право кожної особи бути вислуханим, перш ніж приймається будь-яка індивідуальна міра, яка може негативно вплинути на неї; право кожної особи мати доступ до своєї справи, дотримуючись при цьому законних інтересів конфіденційності та професійної і ділової таємниці; обов'язок адміністрації давати обґрунтування своїх рішень.

3) Кожна особа має право вимагати від Співтовариства компенсації будь-якої шкоди, заподіяної її установами або її службовцями при виконанні своїх обов'язків, відповідно до загальних принципів, що є загальними для законів держав-членів.

4) Кожна людина може писати до установ Союзу однією з мов договорів і мати відповідь на тій же мові.

Незважаючи на те, що загальні критерії належного врядування є універсальними, принципи розроблені для країн, які прагнуть вступу до ЄС та отримують допомогу ЄС через Інструмент для надання допомоги до вступу (ІРА). Вимоги *acquis*, а також інші керівні принципи та інструкції ЄС є основою принципів у тих областях, де діє *acquis*. В інших сферах принципи впливають з міжнародних стандартів і вимог, а також з передового досвіду країн-членів ЄС та Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Це вимагає від країн забезпечити дотримання цих принципових вимог.

Увага уряду до конкретних принципів може відрізнитися в залежності від країни, залежно від структури управління в країні, адміністративної культури, попередніх реформ і ключових проблем конкретної країни. Водночас ступінь, до якої країни-кандидати або потенційні кандидати застосовують ці Принципи на практиці, свідчить про здатність їх національної державної адміністрації ефективно впроваджувати *acquis* у відповідності до критеріїв, визначених Європейською Радою в Копенгагені (1993) та Мадриді (1995).

Оцінити стан державного управління в певний час, а також ефективність впровадження принципів публічного управління та адміністрування здійснюється шляхом моніторингу, який містить комплексний набір кількісних та якісних показників, зосереджуючись на передумовах успішної реформи (належні закони, політики, структури та процедури), а також на фактичну реалізацію реформ та подальших результатів (як виконує адміністрація на практиці). Зокрема, для кожного Принципу аналітична основа включає визначення методологічного підходу, що, в свою чергу, включає інформацію від адміністративних даних, опитувань, статистики для отримати збалансовану оцінку. Загальний підхід визнає, що жоден метод вимірювання не може повністю охопити складні питання, пов'язані з організаційними змінами та змінами в соціальній поведінці. Таким чином, індикатори складаються з сукупності суб-індикаторів, що використовують різні методології.

Водночас на засадах міжнародно визнаних принципів належного управління, таких як: надійність і передбачуваність, відкритість і прозорість, підзвітність, ефективність і результативність (які є універсальними) добре функціонуюча система публічного управління та адміністрування має низку різноманітних аспектів, зокрема: організація та управління державною службою, структура та процедура розробки політики і координація, механізми підзвітності, здатність надавати якісні адміністративні послуги та загальна система управління фінансами. Що, в свою чергу, сформувало групи принципів за основними напрямками, а саме:

- стратегічна основа реформ публічного управління;
- політика розвитку і координації;
- державна служба і управління персоналом;
- підзвітність;
- надання адміністративних послуг;
- управління державними фінансами.

Розглянемо докладніше методологічні аспекти щодо впровадження цих груп принципів.

Досягнення необхідного рівня державного управління вимагає проведення реформ у багатьох сферах політики та управління. Якщо реформи плануються та проводяться на фрагментарній та спеціальній основі, вони не можуть трансформувати систему управління та функціонування публічного управління та адміністрування. Досягнення результатів вимагає від урядів керувати та координувати виконання загального бачення реформ та встановлення пріоритетних цілей. Важливо підходити до реформ державного управління послідовно, з узгодженим планом та складати програму реформ з точки зору загального уряду.

Реформа державного управління - одна з найважливіших галузей горизонтальної реформи в кожній країні, оскільки вона забезпечує основу для здійснення інших політик. Це не менш важливо для країн-членів Європейського Союзу, країн-кандидатів та потенційних кандидатів, оскільки дає можливість будувати системи, які є надійною основою для впровадження законодавства ЄС.

Країни розвиваються з різною швидкістю та мають різні підходи до управління та впровадження реформ державного управління. Однак Принципи публічного управління та адміністрування забезпечують основні складові доброго управління та застосовуються до всіх країн.

Важливо, щоб реалізація реформ державного управління рухалася згори. Чітка робоча структура управління та координації є необхідною умовою успішної реалізації державної політики у цій галузі. Потрібно запровадити надійні механізми для забезпечення постійного потоку аналітичної інформації між міністрами та посадовими особами для інформування рішень щодо подальшої роботи. Крім того, міністри повинні інформувати громадян про хід та досягнення реформи, відповідно до комунікаційної стратегії. Повинен бути чіткий розподіл функцій та обов'язків між різними установами щодо розробки, прийняття, впровадження, моніторингу, звітності та оцінки проведення реформування.

Найважливішим фактором в реалізації політики реформами є рівень керівництва на політичному та / або вищому адміністративному рівні, що вимагає від ключових осіб, які приймають рішення, поділяти як розуміння, так і колективну прихильність до своєї мети та бажання розвивати ефективно функціонуючу державну адміністрацію - як необхідну умову для виконання інших політичних зобов'язань громадянам, бізнесу та зовнішні партнери.

Також необхідним є забезпечення чіткою дорожньою картою реалізацію окремих політик. Ці документи з планування повинні перетворювати пріоритетність на політичному рівні в чіткі цілі, встановлювати показники ефективності для вимірювання рівня досягнень, визначати дії та установи, відповідальні за їх реалізацію, виділяти необхідні ресурси та надавати іншу інформацію для реалізації порядку денного реформ. Під час розробки планових документів реалізація повинна підтримуватися адекватним фінансуванням, а загальний хід реформи потрібно контролювати, використовуючи дані про визначені показники ефективності.

Підготовка до вступу до Європейського Союзу та членства в ЄС повинна підтримуватися механізмами та можливостями планування, розвитку, координації та впровадження політики, що: забезпечує послідовне планування політики та координацію діяльності уряду, включаючи визначення пріоритетів стосовно питань вступу до ЄС та членства; створює суттєві та послідовні політики, доступні, економічно ефективні та фінансово стійкі; включає консультації з внутрішніми та зовнішніми зацікавленими сторонами; забезпечує належне впровадження, повідомлення та моніторинг політики;

підтримує транспонування та впровадження законодавства ЄС у всіх секторах; закладає основи ефективного функціонування як країни-члена ЄС.

Інституційна структура центральних органів влади для виконання функцій планування та координації політики повинна забезпечити добре організоване та компетентне функціонування системи формування політики. Структура центральних органів влади визначається за допомогою ключових функцій, які зазвичай виконуються урядовим відомством / генеральним секретаріатом, міністерством, органом, відповідальним за відповідність законодавству, та органом, відповідальним за процеси євроінтеграції при виконанні планування політики, координації та функції розвитку. Інституційна установка всередині цих установ та між ними не повинна мати суттєвих прогалів і не повинна надмірно фрагментуватися. Структура центральних органів влади повинна мати повноваження та спроможність виконувати завдання, пов'язані із загальним управлінням політичною системою, а також спроможність та повноваження щодо впровадження та виконання положень законодавчої бази.

Політичні та законодавчі результати уряду повинні плануватися відповідно до можливостей адміністрації та фінансових обставин уряду. Вони повинні бути узгодженими, зосереджуватись на пріоритетах та забезпечувати, щоб уряд працював та виконував свої обіцянки перед громадськістю. Уряд повинен регулярно контролювати існуючу законодавчу базу, щоб гарантувати, що вона залишається актуальною.

Для забезпечення прозорого та юридично відповідного прийняття рішень, необхідно виконувати завдання, пов'язані із загальним управлінням урядовими рішеннями, а також спроможність та повноваження (юридичні, особисті та професійні) щодо впровадження та забезпечення виконання положення законодавчої бази та забезпечення прозорого, надійного, правового процесу. Робота уряду повинна контролюватися парламентом з метою постійного контролю за роботою уряду щодо його зобов'язань та узгоджених цілей.

Слід створити структури, які дозволять міністерствам виконувати свої стратегічні та законодавчі функції та створювати політику, яка забезпечує ті цілі, спрямовані на досягнення. Усі відповідні функції планування та розвитку політики та розроблення законодавчих актів повинні виконуватись у міністерствах, а для виконання зазначених функцій повинен бути достатньо кваліфікований персонал. Система повинна заохочувати регулярний діалог, щоб сформував міждержавний погляд на те, як бажані результати відповідають мірі стратегічного напрямку уряду.

Повинні існувати процедури, які визначають чіткі ролі, обов'язки та підходи для розробки, реалізації та перегляду ефективності політики та законодавства та забезпечують ефективне визначення пріоритетності та послідовності діяльності. Цих процедур слід дотримуватися на практиці. Міністерства повинні мати функціонуючі системи та форуми для узгодження планування роботи, а також ресурсів.

Добре розроблена політика вимагає також оцінки ймовірних витрат та вигоди і пов'язані з ними довгострокові ризики для громадськості, приватних організацій чи організацій громадянського суспільства, навколишнього середовища та суспільства в цілому. Дослідження повинні існувати з самого початку, що політика необхідна і що вона буде вирішувати питання, створені для вирішення.

Політики повинні використовувати низку інструментів, щоб допомогти продумати та зрозуміти необхідність та наслідки запропонованих політичних рішень, а також допомогти уряду зважити відповідні докази щодо можливих наслідків таких рішень. Система / структура, яка явно цінує та найкраще використовує наявні докази, є ключовою для розробки політики та законодавства. Слід запроваджувати безперервний процес, який підкреслює важливість ефективного впровадження політики та законодавства і забезпечує можливість контролю та оцінки наслідків і досягнення цілей.

Консультації покращують якість нової та існуючої політики та правил. Це може значно допомогти в оцінці потенційного впливу запропонованих змін політики. Отже, консультаційні процеси повинні бути вбудовані на ключових етапах розробки політики та законодавчого процесу, оскільки результати консультацій можуть впливати на остаточну розробку політики.

Процес розробки політики та процедури розроблення законодавчих актів повинні забезпечити зрозумілість, узгодженість та загальнодоступність законодавства.

Державна служба є однією з ключових складових державного управління. Юридично добре розроблена та добре керована система державних послуг дозволяє державі досягти належного рівня професіоналізму, стійкості та якості державних послуг у всіх частинах своєї адміністрації та надавати кращі послуги громадянам та бізнесу.

Для розвитку сучасної конституційної державної служби на демократичних засадах необхідним є наявність наступних умов:

- розділення між публічною сферою та приватною сферою;
- розмежування між політикою та адміністрацією;
- індивідуальна підзвітність державних службовців;
- достатній захист роботи, рівень оплати праці та стабільність, чітко визначені права та обов'язки державних службовців;
- просування по службі та підвищення кваліфікації з урахуванням заслуг [4].

Країни-члени Європейського Союзу прийняли різні підходи до державної / публічної служби, які, як правило, кореняться в історії їх відповідних держав і змінюються з часом. Низка країн, таких як Франція, Нідерланди, Іспанія та Швеція, мають державні послуги, що охоплюють кожного державного службовця та

широку концепцію державної служби. Інші країни, такі як Австрія, Данія та Італія, обмежили сферу державної служби так званим «основним державним управлінням» (тобто міністерствами, поліцією, судовою владою, службою оборони та закордонних справ). Практично всі країни-члени ЄС підтримують подвійність між працівниками публічного права та працівниками трудового права. Однак загальна тенденція полягає в тому, що відсоток працівників трудового законодавства збільшується, а відсоток державних службовців зменшується, зосереджуючи державну службу переважно в основних сферах управління. Ще одна тенденція - до фрагментації публічної робочої сили на центральному, регіональному, місцевому та напівдержавному рівнях [10].

Європейський Суд (The European Court of Justice (ECJ)) (справа 149/79) [5], а також Європейська комісія (ЄК) та SIGMA [4] використовували два критерії для визначення посад, які можуть бути зарезервовані для державних службовців:

- посади з державними повноваженнями та правовими повноваженнями щодо здійснення повноважень, наданих публічним законодавством, пропонувати публічну політику та регуляторні інструменти або надавати поради щодо них;

- посади, відповідальні за захист загальних інтересів держави чи інших державних органів.

З використанням цих критеріїв можна розглядати такі посади державних служб:

- управління адміністративним органом;
- здійснення державного та адміністративного нагляду, а також проведення внутрішнього аудиту;
- забезпечення безпеки та конституційного порядку держави;
- постійна військова оборона держави та пов'язана з цим підготовка;
- провадження у правопорушеннях;
- дипломатичне представництво держави у зовнішніх відносинах;
- прийняття рішень, необхідних для виконання основних функцій конституційних органів (парламенту, президента, вищої аудиторської установи, омбудсмена та судів) та їх суттєвої підготовки або здійснення;

- змістовна підготовка чи реалізація рішень щодо прийняття політики, що належать до компетенції уряду, ради місцевого самоврядування, муніципалітету чи міського самоврядування.

Враховуючи принципи європейського адміністративного права, сукупність умов для публічної служби, що виконують основні функції держави, а також прецедентне право ЄЕС щодо визначення державних службовців, у цих Принципах у сфері управління людськими ресурсами. На державній службі SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) застосовує вузьку сферу державної служби, яка охоплює:

- міністерства та адміністративні органи, що звітують безпосередньо перед урядом, прем'єр-міністром або міністрами (тобто державна служба);
- адміністрації парламенту, президент і прем'єр-міністр;
- інші адміністративні органи на рівні центральної адміністрації, якщо вони відповідають за захист загальних інтересів держави чи інших державних органів;
- незалежні конституційні органи, що звітують безпосередньо перед парламентом.

Таким чином обсяг державних служб у цих Принципах, не охоплює установи на рівні субнаціональної адміністрації та спеціальних видів публічної служби, виборних та політично призначених посадових осіб, а також допоміжного персоналу в адміністративних органах.

Також треба зазначити, що раціональне управління людськими ресурсами на державній службі залежить не лише від використання сучасних інструментів та методів управління персоналом, а й від раціональної політики, правової основи та інституційного налагодження. Основою для ефективного функціонування державної служби є стратегічна політика щодо управління персоналом на державній службі, а також адекватні законодавчі положення, що охоплюють необхідний обсяг державної служби та ефективну інституційну організацію.

Важливим є посунання по службі (кар'єрне зростання) державних службовців з урахування заслуг, необхідних для максимально ефективної розробки та реалізації політики незалежно від змін уряду. Побудовані на цьому принципі процедури прийому на роботу є необхідною умовою професійної державної / публічної служби, але вони повинні бути доповнені іншими інструментами управління персоналом, включаючи винагороду, оцінку ефективності, професійну підготовку та розвиток, заходи доброчесності та дисциплінарні процедури. Це необхідно й для залучення цінних працівників на державну службу, й для їх утримання та мотивації для досягнення стратегічних цілей держави.

Організація державної адміністрації має глибокий вплив на її загальну діяльність та, отже, на її демократичну легітимність стосовно очікувань громадян.

Треба зазначити, що не існує єдиної структури державного / публічного управління в різних країнах, на яку впливають конституційно-правовий контекст, адміністративна традиція, система контролю та політична кон'юнктура тощо.

Однак, що стосується підзвітності (включаючи організаційну підзвітність), деякі умови вважаються необхідними для забезпечення того, щоб державні адміністрації виконували свої функції належним чином та ефективно, зокрема:

- раціональність (прагнення до ефективності та узгодженості, встановлення збалансованої системи контролю);
- прозорість (забезпечення широкої доступності інформації для громадськості та ясності щодо державно-управлінських рішень);
- підзвітність (зобов'язання організацій та окремих людей в межах їх обліку за свою діяльність, приймати відповідальність за них та розкривати результати);
- доступність (розмір і витрати для адміністрації відповідають і пропорційні ресурсам, потребам та можливостям країни).

Підзвітність означає, що кожна частина організації є внутрішньою підзвітністю, що інституція в цілому є зовнішньою підзвітністю політичній, судовій та соціальній системі та контролюючим установам і забезпечує широкий доступ до публічної інформації. Також підзвітність має ширший обсяг, що включає організацію адміністрації, відкритість та прозорість, внутрішню та зовнішню підзвітність та наглядові установи.

Тому державні установи повинні бути підзвітними (за загально визначеними критеріями), щоб гарантувати, що державна адміністрація задовільно виконує свої обов'язки. Основними елементами, необхідними для досягнення цього, є належна організація державної адміністрації, доступ до публічної інформації, відповідна система перевірок і протипаг та ефективна система внутрішніх адміністративних оскаржень, а також незалежний нагляд та судовий перегляд адміністративних справ. Підзвітність повинна доповнюватися відповідальністю за рішення (або відсутність рішень) державних установ.

Відповідно до законодавства Європейського Союзу, країни-члени мають широку автономію щодо їх адміністративно-правової бази, організації свого державного управління та способу надання більшості послуг [8]. Не існує законодавства ЄС щодо встановлення стандартів для горизонтальних систем управління або національних державних адміністрацій. Однак необхідно забезпечити ефективне застосування законодавства ЄС [111, Article 197.1] та рівне ставлення до громадян. Згідно зі статтею 41 Хартії ЄС «Право на добру адміністрацію» (Right to Good administration), «кожна людина має право неупереджено, справедливо та у розумний термін вирішуватися установами та органами Союзу своїми справами» [2].

З часом між країнами-членами ЄС з різними політичними системами та правовими традиціями склався широкий консенсус щодо ключових складових належного врядування. Поняття доброї адміністрації було прогресивно визначено відповідно і включено до Хартії основних прав ЄС [2].

Водночас принципи адміністративного права, які загальні для всіх країн ЄС, встановлюючи стандарти та надихаючи поведінку державних службовців, повинні бути закладені в інститути та адміністративні процедури на всіх рівнях адміністрації. Їх можна виділити наступним чином:

- надійність та передбачуваність (юридична визначеність);
- відкритість та прозорість;
- підзвітність;
- ефективності та результативності [4].

Громадяни та підприємства розглядають державний сектор як постачальника послуг, за який вони платять за рахунок своїх податків, і хочуть бачити надання вдосконалених послуг. Збільшення очікувань клієнтів та зміна демографічних показників, часто паралельно з бюджетними обмеженнями, означають, що ефективні та результативні реформи державного управління з посиленою орієнтацією на клієнтів стають все більш важливими у більшості країн.

Тому Принципи належного врядування у відносинах надання адміністративних послуг щодо ефективності, забезпечуючи захист осіб під час адміністративного судочинства.

Надання адміністративних послуг може бути визначено в широкому розумінні як усі контакти з державною адміністрацією, під час яких клієнти, тобто громадяни, резиденти та підприємства (надалі разом називаються громадянами), шукають дані, займаються своїми справами або сплачують податки. У цьому контексті орієнтацію на громадян слід розуміти як охоплення всіх контактів та всіх завдань, що виконуються державною адміністрацією, що стосуються громадян. Це широке визначення охоплює не лише контакти між державною адміністрацією та замовниками, але й правила, що регулюють ці контакти (тобто адміністративні процедури).

Одним з головних обов'язків публічної адміністрації є керування справами громадян та надання послуг ефективно та результативно. Ефективність значною мірою залежить від виконання очікувань клієнтів при дотриманні законодавчих положень. Результативність також передбачає забезпечення рівного доступу до послуг державного управління та ефективне надання цих послуг, економлячи і гроші, і час.

Принципи зосереджуються насамперед на центральній владі, але вони встановлюють істотні зв'язки з субнаціональним державним управлінням (місцевим самоврядуванням) та судовою владою. Основна увага приділяється горизонтальній політиці та загальному порядку, яким організація державного управління забезпечує надання адміністративних послуг, орієнтованих на громадян. Принципи не стосуються конкретних видів державної служби, таких як освіта та охорона здоров'я.

Принципи використовують поєднання законодавства ЄС та необов'язкових умов як орієнтирів. До них відносяться Хартія основних прав та Європейський кодекс добросовісної поведінки, принципи державної служби державної служби ЄС та Європейська конвенція про права людини. Принципи також

покладаються на орієнтири та добрі практики країн-членів Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР).

Так розвиток належної адміністрації вимагає політичної відданості, бачення, стратегії, визначення пріоритетів і правильного послідовності дій. Це потрібно перетворити на практику, коли публічні послуги розробляються, надаються та постійно переглядаються виходячи з потреб користувача, а не для зручності адміністрації. Для цього мають бути створені належні механізми розробки та моніторингу політики. Також важливо, щоб підхід публічної адміністрації до надання послуг був узгодженим та ефективним, а також забезпечення рівного ставлення. Документи стратегічної політики та плани дій не самі по собі, а скоріше передумови надання громадянам якісних, легкодоступних послуг. Надійні адміністративні процедури, які застосовуються на практиці, є ще одним важливим елементом, але вони повинні супроводжуватися постійним поліпшенням якості послуг та рівним доступом до них.

Уряд забезпечує свої економічні та соціальні цілі політики на благо громадян у рамках бюджету, який є фінансовою базою. Для правильного вибору та дотримання лімітів витрат, надійні системи управління державними фінансами (financial management (PFM)) є важливими для всіх елементів бюджетного циклу - від складання до виконання, включаючи закупівлі, контроль та аудит.

Щодо країн-кандидатів до Європейського Союзу та потенційних кандидатів очікується відповідна програма для вдосконалення всіх ключових аспектів PFM, щоб отримати користь від бюджетної підтримки сектору, що є механізмом надання допомоги в цих країнах. PFM, орієнтована на досягнення результатів реформ, які повинні відбуватися послідовно, а також відповідати унікальним обставинам кожної країни. Не існує підходу, який відповідає всім розмірам, але хороші системи PFM базуються на певних основних принципах та практиках.

Зокрема принципи зосереджуються насамперед на центральній владі. Місцеве самоврядування поширюється лише на вимоги загальнодержавних даних щодо складання бюджету та звітності. Збір та адміністрування податкових та інших ресурсів є важливими елементами PFM, а публікація Європейської комісії (ЄК) Фіскальні плани є шляхом до надійної, сучасної та ефективної податкової адміністрації [6] та Програми державних видатків і фінансової звітності (Financial Accountability (PEFA)) вимоги в цій галузі можна вважати стандартними.

Принципи враховують кілька міжнародних стандартів, таких як:

- рамки ЄС для економічного управління (включаючи правила бюджетних рамок) [3];
- горизонтальні критерії для галузевої бюджетної підтримки в рамках Інструменту передприєднання (Pre-accession Assistance - IPA);
- директиви ЄС щодо державних закупівель;
- Програми PEFA;
- Принципи бюджетного управління Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) [9];
- Кодекс про фінансову прозорість Міжнародного валютного фонду (МВФ);
- Міжнародні стандарти вищих аудиторських установ (ISSAI) Міжнародної організації вищих аудиторських установ [7].

Для належного управління державними ресурсами уряд повинен мати середньостроковий фінансовий план на основі цілей, які він хоче досягти, та наявних у нього фінансових ресурсів. Він також повинен забезпечити чітке відображення багаторічних витрат, щоб річний бюджет встановлювався в середньостроковому фінансовому горизонті. Такий підхід разом із довгостроковими оцінками у визначених сферах державних витрат (наприклад, на пенсії та охорону здоров'я) допоможе інформувати уряд, парламент та громадян про фінансові параметри та можливості для розробки нової політики.

В рамках бюджетного процесу важливо встановити реалістичні розподіли витрат, дотримуючись фіскальних правил та параметрів загальної межі зверху вниз. Не менш важливим є прогнозування доходів, оскільки неточний прогноз потенційного доходу може призвести до встановлення межі витрат на нестабільному рівні.

Управління готівкою є центральним для успішного моніторингу та контролю витрат протягом року. Він охоплює як доходи, так і витрати уряду. Неадекватні системи та інформація ускладнюють узгодження грошових потоків із розподілом витрат та дозволяють вчасно вжити необхідні заходи щодо їх виправлення.

Управління боргом також повинно здійснюватися на центральному рівні, що охоплює всю сферу загального державного управління, щоб уникнути несанкціонованих запозичень чи запозичень за неоптимальних витрат.

Надійні системи звітності фінансових даних, засновані на достовірній бухгалтерській інформації, є важливими для успішного контролю за державними витратами. Інформація про державні фінанси повинна публікуватися регулярно, щоб парламент і громадяни могли чітко бачити хід витрат та збирання доходів протягом бюджетного року.

Внутрішній контроль - це ключовий стовп механізму державного фінансового контролю (PIFC - public internal financial control) для країн, які бажають вступити до ЄС, зобов'язані здійснювати відповідно до законодавства ЄС. Деякі країни-члени ЄС переслідують ті самі цілі в рамках концепції громадського внутрішнього контролю. Внутрішній контроль поширюється на всі організації державного сектору. Хоча здійснення внутрішнього контролю є важким і складним завданням, чітко встановлені механізми управління

фінансами та внутрішнього контролю за державними ресурсами є важливими для забезпечення їх ефективного, результативного та економічного використання. Ці домовленості повинні сприяти управлінській підзвітності та делегуванню повноважень на різні рівні управління з відповідною звітністю.

Ефективність функціонування регуляторної системи також забезпечує належну практику державних закупівель, яка вимагає надійної політики та регуляторної бази, а також інституційних структур та механізмів. Однак функціонуюча та надійна система державних закупівель залежить не лише від її законодавчих та інституційних структур, але й від того, наскільки горизонтальна політика, правове та інституційне середовище вдається задовольнити конкретні потреби цієї системи. Це середовище включає, крім інших елементів, зовнішній аудит, фінансовий контроль, бюджетні правила та планування, адміністративні закони та закони про державну службу, законодавство про конкуренцію, комерційне право, законодавство про працю та екологічне законодавство.

Якість та спроможність проведення реформ у сфері державних закупівель в кінцевому підсумку виражається через сильну та обізнану політичну координацію на високому міністерському рівні в уряді та через центральні органи державних закупівель, що мають чіткий політичний мандат, повноваження та спроможність здійснювати їх завдання. Розробка та координація політики повинна характеризуватися чіткістю, узгодженістю та наступністю. Необхідно також організувати політичні відносини, спілкування та переговори про приєднання до ЄС. У той час як країни-кандидати зобов'язані перенести законодавство ЄС щодо державних закупівель у національне законодавство, вони також повинні дотримуватися належної практики ЄС у сферах, які не охоплені детальними положеннями Директив ЄС - не лише для отримання права на вступ до ЄС, а й до подальшого власного розвитку в умовах дефіцитних ресурсів та глобалізації.

Важливим механізмом захисту законності та цілісності процесу закупівель є гарантування доступу до правосуддя організаціям та підприємствам, які беруть участь у публічних тендерах. Директива 2007/66 / ЄС (яка вносила зміни до Директив 89/665 / ЄЕС та 92/13 / ЄЕС) визначає основні вимоги до системи перегляду розгляду скарг, поданих незадоволеними учасниками тендеру: швидкість, ефективність та незалежність від замовників. Однак країнам-членам ЄС залишається вирішити питання щодо вибору адміністративно-правових рішень щодо організації системи перегляду, в результаті чого будуть реалізовані різноманітні моделі. Серед ключових факторів добре функціонуючої системи перегляду - прозорість та ефективність процедур, інституційна спроможність, якість рішень та те, як вони реалізуються. Теми, що мають особливий інтерес у цьому відношенні, включають періоди зупинки, тимчасові заходи, неефективність договору або альтернативні штрафи, компенсацію збитків, вартість доступу до системи апеляцій, доступ до судового перегляду та опублікованих рішень [1].

Ефективна система державних закупівель ґрунтується на наявності професійної, орієнтованої на цінність та цілісності управління в межах замовників та суб'єктів, яка забезпечує співвідношення ціни та якості, проводячи всі ключові аспекти процесів закупівель професійно та економічно. Успішні операції з державних закупівель сильно вииграють від використання певних інструментів та підходів, які можуть знизити трансакційні витрати в усьому процесі закупівель, забезпечити більш конкурентоспроможні ціни та спростити тендер і укладання контрактів для суб'єктів господарювання та економічних операторів. Основними інструментами, що представляють інтерес, є електронні закупівлі (які можуть включати електронні аукціони), рамкові угоди та створення центральних закупівельних органів і домовленостей.

Державні закупівлі мають ризики корупції та шахрайства через велику кількість ділових операцій, які відбуваються. Пом'якшувальні заходи спрямовуватимуться на формування навичок і досвіду замовників. Іншою основною умовою економічної, ефективної та результативної системи державних закупівель є наявність відкритого, конкурентоспроможного та привабливого ринку для укладання державних контрактів. Привабливість ринку державного сектора для економічних операторів залежить від багатьох факторів, включаючи справедливість та відповідність критеріям кваліфікації та присудження, а також наявність механізму подання скарг. Ринок також повинен бути без бар'єрів для участі та дозволяти зацікавленим малим та середнім підприємствам брати участь там, де це мотивовано.

Висновки. Таким чином на засадах міжнародно визнаних принципів належного управління, а саме: надійності та передбачуваності, відкритості та прозорості, підзвітності, ефективності та результативності, добре функціонуюча система публічного управління та адміністрування має низку різноманітних аспектів, зокрема: організація та управління державною службою, структура та процедура розробки політики і координація, механізми підзвітності, здатність надавати якісні адміністративні послуги та загальна система управління фінансами. Це, в свою чергу, сформувало групи принципів за основними напрямками, а саме: стратегічна основа реформ публічного управління; політика розвитку і координації; державна служба і управління персоналом; підзвітність; надання адміністративних послуг; управління державними фінансами.

Список використаних джерел.

1. Directive 2007/66/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 amending Council Directives 89/665/EEC and 92/13/EEC with regard to improving the effectiveness of review procedures concerning the award of public contracts (Text with EEA relevance). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32007L0066>
2. Charter of Fundamental rights the European Union. Article 41 «Right to Good administration». Official Journal of the European Communities (2000/C 364/01).

3. Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:32011L0085>
4. European Principles for Public Administration. SIGMA Papers: №. 27, OECD Publishing, Paris.
5. European Court of Justice, Case Technische Universität München, 1991, ECR-I-5469.
6. Fiscal Blueprints: A path to a robust, modern and efficient tax administration. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2007. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/.../fiscal_blueprint_en.pdf
7. Implementing the International Standards for Supreme Audit Institutions (ISSAIs): Strategic considerations. INTOSAI Capacity Building Committee. URL: http://www.issai.org/data/files/4B/42/0F/0C/DFCD651035B83C65CA5818A8/implementing_the_issais_-_cbc_guide.pdf
8. Many countries use the European Code of Good of Administrative Behaviour as a source of inspiration. URL: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces#/page/1>.
9. Principles of Budgetary Governance. URL: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm>
10. The future of public employment in central public administration: Restructuring in times of government transformation and the impact on status development. Luxembourg: EIPA, 2012. URL: http://www.eupan.eu/files/repository/2013021293522_Study_The_future_of_public_employment.pdf
11. Treaty on European Union. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1992. URL: <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>

References.

1. Directive 2007/66/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 amending Council Directives 89/665/EEC and 92/13/EEC with regard to improving the effectiveness of review procedures concerning the award of public contracts (Text with EEA relevance), available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32007L0066> (Accessed: 17.01.2018).
2. Charter of Fundamental rights the European Union. Article 41 «Right to Good administration». Official Journal of the European Communities (2000/C 364/01).
3. Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:32011L0085> (Accessed: 17.01.2018).
4. European Principles for Public Administration. SIGMA Papers: №. 27, OECD Publishing, Paris.
5. European Court of Justice, Case Technische Universität München, 1991, ECR-I-5469.
6. Fiscal Blueprints: A path to a robust, modern and efficient tax administration. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2007, available at: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/.../fiscal_blueprint_en.pdf (Accessed: 24.01.2018).
7. Implementing the International Standards for Supreme Audit Institutions (ISSAIs): Strategic considerations. INTOSAI Capacity Building Committee, available at: http://www.issai.org/data/files/4B/42/0F/0C/DFCD651035B83C65CA5818A8/implementing_the_issais_-_cbc_guide.pdf (Accessed: 17.01.2018).
8. Many countries use the European Code of Good of Administrative Behaviour as a source of inspiration, available at: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces#/page/1>. (Accessed: 30.01.2018).
9. Principles of Budgetary Governance, available at: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm> (Accessed: 17.01.2018).
10. The future of public employment in central public administration: Restructuring in times of government transformation and the impact on status development. Luxembourg: EIPA, 2012, available at: http://www.eupan.eu/files/repository/2013021293522_Study_The_future_of_public_employment.pdf (Accessed: 30.01.2018).
11. Treaty on European Union. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1992, available at: <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty> (Accessed: 17.01.2018).

Стаття надійшла до редакції 20.05.2018 р.