

**Никифоров А. Є.**  
*професор кафедри національної економіки  
та публічного управління,  
Київський національний економічний університет  
імені Вадима Гетьмана  
м. Київ, Україна*

DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-362-3-37>

## **ПРИНЦИПИ УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ В ДОКУМЕНТАХ ЄС**

Одним з перших міжнародних нормативних актів для реформування систем публічного управління у країнах-кандидатах до вступу в ЄС була публікація у 1999 році результатів розробок, проведених в межах Програми підтримки розвитку публічного управління і менеджменту за ініціативою ОЕСР і ЄС (SIGMA) із залученням широкого кола науковців, юристів і економістів. Цей документ має назву «European Principles for Public Administration» [1] і містить так звану *acquis communautaire* – квінтесенцію змісту сукупності усіх нормативних актів ЄС в галузі адміністративного права, що охоплюють більшість сфер публічного управління і орієнтовані на країни, які визнані кандидатами для вступу в ЄС.

Наступною розробкою фахівців Програми SIGMA були «Principles of Public Administration», які рекомендовані для європейських країн і опубліковані у 2014 році [2]. Автори відмічають, що реформа публічного адміністрування є фундаментом інтеграційних процесів в Європейському Союзі. У цьому документі 49 принципів згруповані у шести розділах: 1. Стратегічні засади реформування державного управління. 2. Розробка та координація політики. 3. Державна служба та управління людськими ресурсами. 4. Підзвітність. 5. Надання послуг. 6. Управління державними фінансами. Кожен з цих розділів містить як самі принципи, так і ключові вимоги їх реалізації.

Найбільш глибоко розробленим є шостий розділ присвячений управлінню державними фінансами. Головною вимогою цього розділу є формування державного бюджету відповідно до прозорих законодавчих положень і в прийнятих багаторічних рамках, що гарантує загальний баланс державного бюджету та співвідношення боргу до валового

внутрішнього продукту у визначених законодавством межах. Відповідно до принципу 1 уряд публікує середньострокові бюджетні рамки на загальнонаціональному рівні, які ґрунтуються на достовірних прогнозах і охоплюють мінімальний часовий горизонт у три роки. У межах цих бюджетних рамок функціонують усі бюджетні організації.

Принцип 2: бюджет формується відповідно до національної законодавчої бази, з комплексними асигнуваннями на видатки, які відповідають середньостроковій бюджетній системі та дотримуються.

Принцип 3: Міністерство фінансів або уповноважений центральний орган казначейства централізовано контролює видачу коштів з єдиного казначейського рахунку та забезпечує ліквідність грошових коштів. Необхідною щоб практика бухгалтерського обліку та звітності у державному казначействі забезпечувала прозорість та громадський контроль за державними фінансами. При цьому управління як грошовими коштами, так і борговими зобов'язаннями має здійснюватися централізовано, відповідно до положень законодавства.

Принцип 4 вимагає дотримання чіткої стратегії управління державним боргом, яка забезпечує дотримання загального цільового показника боргу країни та контроль над витратами на обслуговування боргу.

Принцип 5: забезпечується прозорість та контроль за бюджетом.

Принцип 6 вимагає щоб в обов'язках та повноваженнях державних службовців були визначені операційні рамки управління та контролю за державними фінансами, а їх застосування бюджетними організаціями узгоджено із законодавством, що регулює управління державними фінансами та державне управління в цілому.

Принцип 7: кожна публічна організація здійснює фінансовий менеджмент та контроль за фінансовими витратами. Окремо у цьому розділі викладені принципи внутрішнього фінансового аудиту у державному секторі. Ключовою вимогою і, відповідно, принципом 8 є те, що у державному секторі має здійснюватися функція внутрішнього аудиту, а його робота – відповідати міжнародним стандартам.

Принцип 9 вказує, що кожна публічна організація здійснює внутрішній аудит відповідно до документів політики внутрішнього аудиту, якщо це доцільно для організації. Значну увагу серед принципів управління державними фінансами автори присвячують державним закупівлям. Зокрема вимагається, щоб державні закупівлі регулювалися законодавством і нормативними документами країни, які відображають принципи Договору про функціонування Європейського Союзу і адекватні законодавству ЄС, а також були забезпечені відповідними фінансовими

ресурсами. Так, принцип 10: рекомендує, щоб правила державних закупівель (включаючи державно-приватне партнерство та концесії) були узгоджені з *acquis communautaire*, включати додаткові сфери, які не охоплюються *acquis*, гармонізовані з відповідними нормативно-правовими актами в інших сферах та належним чином виконувалися. Принцип 11 стосується необхідності створення інституцій та надання їм відповідних компетенцій для ефективно розробки, впровадження та моніторингу політики державних закупівель. Важливою умовою ефективного здійснення державних закупівель є взаємодія державних органів з конкурентним ринком. Для цього рекомендується проведення державних закупівель на конкурентній (конкурентній) основі. Ключова вимога: у разі ймовірних порушень правил закупівель потерпілі особи мають доступ до правосуддя через незалежну, прозору, ефективну та дієву систему засобів правового захисту. Принцип 12 наголошує, що система засобів правового захисту має бути узгодженою зі стандартами незалежності, чесності та прозорості і забезпечувати швидкий і компетентний розгляд скарг і накладення санкцій. Принцип 13 вимагає, щоб операції з публічних закупівель відповідали основним принципам рівного ставлення, недискримінації, пропорційності та прозорості, забезпечуючи при цьому найбільш ефективне використання публічних коштів та найкраще використовуючи сучасні методи та методи закупівель, а принцип 14 вказує на те, що замовники та суб'єкти господарювання повинні мати відповідні можливості, практичні настанови та інструменти для забезпечення професійного управління повним циклом закупівель. Прикінцеві принципи 15 і 16 відмічають необхідність конституційно-правового забезпечення гарантій незалежності, повноважень та організації діяльності Вищого органу аудиту, а також об'єктивності та якості аудиту.

Подальшим розвитком нормативних матеріалів Програми SIGMA були «The Principles-of-Public-Administration A Framework for ENP Countries», які розроблені для країн європейської політики сусідства і опубліковані у 2016 році [3]. Вони містять 35 принципів, які аналогічно попередньому виданню, згруповані у шість розділів, але мають додаткове внутрішнє структурування. Самі ж принципи містять більш загальний характер, без чітких вимог щодо створення певних інституційних структур та відповідності європейському законодавству.

Для оцінки ступеня практичної реалізації принципів публічного управління у країнах європейської політики сусідства у травні 2018 р. були опубліковані «Methodological Framework for The Principles of

Public-Administration: ENP Countries» [4]. В методологічних правилах для кожного з 35 принципів наведені індикатори, які дають змогу зробити кількісну та якісну оцінку ступеня досягнення цілей, що визначені у принципі. Відповідно, кожний індикатор характеризується певною системою субіндикаторів, для яких наведені максимальні значення у балах. У межах від 0 до максимального значення пропонується експертним шляхом здійснити оцінку фактичної величини субіндикатора. Для проведення експертної оцінки наведені методичні рекомендації щодо особливостей оцінки кожного субіндикатора, а також рекомендована шкала оцінки в балах. Величина індикатора визначається як сума величин субіндикаторів.

У 2023 році завершується апробація нового переглянутого видання «The Principles-of-Public-Administration», яке, до речі, містить і український переклад [5]. Метою перегляду цих Принципів є надання урядам країн ЄС інструменту для постійного вдосконалення систем публічного управління та керівництва для розробки кращої політики для підвищення рівня життя, надання високоякісних послуг, орієнтованих на користувача, ефективного управління державними коштами, сприяння прозорості, підзвітності та зміцненню довіри громадян до державних установ. Ця нова версія уніфікує Принципи для регіонів розширення ЄС і сусідніх регіонів, і тепер сфера дії виходить за межі центрального уряду та включає регіональні та місцеві рівні влади з метою сприяння узгодженому політичному підходу. Структура Принципів державного управління видання 2023 року все ще відповідає шести тематичним розділам, викладеним у Стратегії розширення ЄС 2014 року. Проте, більш глибоко диференційовані розділи «Організація, підзвітність і нагляд», у тому числі, щодо напрямів та ефективності використання бюджетних коштів та «Надання послуг і цифровізація».

### **Література:**

1. European Principles for Public Administration. A Joint Initiative of the OECD and the European Union. SIGMA, № 27, 1999. 28 p. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5kml60zwd7h-en.pdf?expires=1702134165&id=id&accname=guest&checksum=CE742CC487E98088AF93C223A6F281F8>
2. The Principles-of-Public-Administration. SIGMA. 31 p. URL: <https://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration-overview-nov2014.pdf>
3. The Principles-of-Public-Administration. A Framework for ENP Countries. SIGMA. 2016. 53 p. URL: <https://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration-framework-ENP-countries-2016.pdf>

4. Methodological Framework for The Principles of Public-Administration: ENP Countries. SIGMA, 2018. 254 p. URL: <https://www.sigmaweb.org/publications/methodological-framework-principles-public-administration-ENP-countries-2018.pdf>

5. The Principles-of-Public-Administration. SIGMA, 2023. URL: <https://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm>