

**ЕФЕКТИВНЕ ДЕМОКРАТИЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА ЙОГО ПРИНЦИПИ:
ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД І УКРАЇНСЬКИЙ КОНТЕКСТ****EFFECTIVE DEMOCRATIC GOVERNANCE AND ITS PRINCIPLES:
EUROPEAN EXPERIENCE AND UKRAINIAN CONTEXT**

**Латковський П.П., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Національний університет «Одеська юридична академія»**

Стаття присвячена дослідженню впровадження принципів ефективного демократичного управління в Україні на основі європейського досвіду. Вивчення європейського досвіду у формуванні моделі ефективного демократичного управління стає ключовим завданням, адже сучасні реформи публічного управління спрямовані на створення таких умов для роботи органів влади, які забезпечать впровадження цієї моделі. Розглянуто Європейську Стратегію інновацій та доброго врядування, яка отримала підтримку на Європейській конференції міністрів, відповідальних за управління і була офіційно затверджена Комітетом Міністрів Ради Європи.

У статті акцентовано увагу на спрямованість реалізації Стратегії досягнення цілей, серед яких пріоритетність громадян, удосконалення місцевого самоврядування та підтримка національними урядами. Зазначено, що органи місцевого самоврядування мають постійно покращувати систему управління та якість надання послуг, дотримуючись принципів, визначених у Стратегії.

Розкрито принципи ефективного демократичного управління, визначені Стратегією у 2020 році.

На основі дослідження європейського досвіду побудови ефективної моделі публічно-управлінської діяльності, підкреслено важливість впровадження таких принципів.

На прикладі основних інститутів фінансової системи країн, відмічено, що Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, сторони домовились щодо управління державними фінансами (проведення бюджетної політики, внутрішнього контролю і зовнішнього аудиту) та належного управління у сфері оподаткування (зміцнення співробітництва, спрямованого на вдосконалення та розвиток податкової системи та податкових органів).

На основі дослідження зроблено висновки, що впровадження принципів ефективного демократичного управління є ключовим аспектом проведення реформ в Україні. Впровадження принципів в окремих напрямках управління дозволило виявити і певні проблеми, на подоланні яких наголошено у статті.

Ключові слова: Європейський Союз, євроінтеграція, бюджетна політика, оподаткування, управління, громадянське суспільство, принципи демократичного управління.

The article is devoted to the study of implementing the principles of effective democratic governance in Ukraine based on European experience. The examination of European practices in shaping the model of effective democratic governance has become a key objective, as contemporary public administration reforms aim to establish conditions for governmental bodies that will facilitate the adoption of this model. The European Strategy for Innovation and Good Governance is analysed, which received support at the European Conference of Ministers responsible for Public Administration and was officially approved by the Committee of Ministers of the Council of Europe.

The article emphasises the focus on the implementation of the Strategy aimed at achieving its objectives, among which the priority is given to citizens, the improvement of local self-government, and support from national governments. It is noted that local self-government bodies must continuously enhance their management systems and the quality of service provision, adhering to the principles outlined in the Strategy.

The principles of effective democratic governance, as defined by the Strategy in 2020, have been elucidated.

Based on the study of European experience in constructing an effective model of public management activity, the importance of implementing the following principles is emphasised.

By examining the principal institutions of the financial systems of various countries, it has been noted that under the Association Agreement between Ukraine and the European Union, the parties agreed on public finance management (implementation of budgetary policy, internal control, and external audit) and sound governance in taxation (strengthening cooperation aimed at improving and developing the tax system and tax authorities).

Based on the research, it has been concluded that the implementation of effective democratic governance principles is a key aspect of reform in Ukraine. The application of these principles in specific areas of governance has revealed certain challenges, the resolution of which is emphasised in the article.

Key words: European Union, European integration, fiscal policy, taxation, governance, civil society, principles of democratic governance.

Постановка проблеми. Сучасні глобальні тенденції ставлять перед Україною нові виклики та вимагають її активної участі у їх вирішенні. Однією з ключових рис сучасного соціально-економічного розвитку є стрімке зростання інтеграційних процесів у світі, особливо в Європі. Навіть ті держави, які не входять до інтеграційних об'єднань, відчувають на собі їхній вплив. На європейському континенті головним інтеграційним утворенням є Європейський Союз, що об'єднує 27 держав-членів, які розташовані в Європі. Багатогранність і складність Європейського Союзу вимагає формування ефективної та розгалуженої системи управління й координації, щоб забезпечити досягнення його цілей.

17 червня 2022 року Європейська комісія рекомендувала Європейській раді надати Україні статус кандидата на вступ до ЄС, висунувши вимоги щодо впровадження реформ, серед яких реформа Конституційного суду, продовження судової реформи, боротьба з відмиванням коштів тощо. 23 червня 2022 року Європейська рада офіційно надала

Україні цей статус і вже 14 грудня 2023 року було прийнято рішення розпочати переговори щодо вступу України до ЄС, які офіційно стартували 25 червня 2024 року. Тож важливими питаннями постає вивчення європейського досвіду формування моделі ефективного демократичного управління, спрямовуючи сучасні реформи публічного управління на створення таких умов функціонування органів публічної влади, які будуть здатними реалізовувати модель ефективного демократичного управління.

Метою статті є дослідження впровадження принципів ефективного демократичного управління в нашій країні на основі європейського досвіду.

Виклад основного матеріалу. У березні 2007 року, відповідно до Плану дій Україна-ЄС, стартували переговори між Україною та Європейським Союзом щодо укладення нової посиленої угоди, яка мала замінити Угоду про партнерство та співробітництво.

Така Угода готувалась відповідно до законодавчо закріплених пріоритетів зовнішньої політики України: Страте-

гії інтеграції України до ЄС (1998) [1], Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їхніми державами-членами (1994) [2]. Ця угода була розроблена на основі документів, що спільно визначали пріоритети європейського розвитку України та передбачали створення інституційних механізмів для їх реалізації.

На Саміті Україна-ЄС, що відбувся у вересні 2008 року в Парижі, сторони домовилися назвати нову посилену угоду Угодою про асоціацію. У період з 2007 по 2012 рік було проведено 21 раунд переговорів щодо Угоди про асоціацію та 18 раундів щодо розділу, присвяченого створенню поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі.

Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом замінює Угоду про партнерство та співробітництво з Європейськими співтовариствами, забезпечуючи перехід від формату партнерства і співробітництва до політичної асоціації та економічної інтеграції.

Основними ключовими елементами Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, яку було ратифіковано Законом від 16 вересня 2014 р. [3], було визнано, що основу внутрішньої та зовнішньої політики Сторін (між Україною, з однієї сторони, та Союзом разом із державами-членами, з іншої сторони), повинні формувати повага до демократичних принципів та повага до принципу верховенства права. Головними принципами для посилення відносин між Сторонами визнаються принципи вільної ринкової економіки, належне врядування, боротьба з корупцією, боротьба з різними формами транснаціональної організованої злочинності й тероризмом, сприяння сталому розвитку і ефективній багатосторонності.

На 22-му Саміті Україна – Європейський Союз, який відбувся 6 жовтня 2020 року в Брюсселі [4], було підписано низку двосторонніх документів, а також наголошено на важливій ролі громадянського суспільства у всіх сферах суспільного та політичного життя. Під час саміту було підтверджено європейський курс України, зокрема акцентовано на впровадженні принципів доброго демократичного врядування.

Наступного року 12 жовтня 2021 року у Києві відбувся 23-й Саміт Україна – Європейський Союз [5], за результатами якого було виголошено Спільну заяву щодо підтвердження незмінної відданості зміцненню політичної асоціації та економічної інтеграції України з Європейським Союзом на основі Угоди про асоціацію та передбаченої нею поглибленої і всеохоплюючої зони вільної торгівлі. Було підтверджено рішуче засудження грубого порушення суверенітету та територіальної цілісності України, спричиненого актами агресії російських збройних сил, що тривають з лютого 2014 року.

Оцінюючи сучасний стан впровадження принципів ефективного демократичного управління в Україні, відмітимо, що на виконання рішень III-го Варшавського саміту голів урядів та керівників держав-членів Ради Європи Центром експертизи та реформування місцевого самоврядування Ради Європи була розроблена Європейська Стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні. Ця Стратегія отримала підтримку на 15-й Європейській конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне управління (м. Валенсія, 15-16 жовтня 2007 року), і була офіційно затверджена Комітетом Міністрів Ради Європи у 2008 році.

Реалізація Стратегії спрямована на досягнення таких цілей:

пріоритетність громадян: громадяни повинні опинитися у центрі всіх ключових демократичних процесів у суспільстві;

удосконалення місцевого самоврядування: органи місцевого самоврядування мають постійно покращувати сис-

тему управління та якість надання послуг, дотримуючись 12 принципів, визначених у Стратегії;

підтримка національними урядами: національні уряди зобов'язані створювати та підтримувати інституційні передумови для розвитку місцевої демократії та вдосконалення системи місцевого самоврядування відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування та інших європейських правових інструментів у сфері місцевого та регіонального розвитку.

Тож, у 2020 році Стратегією були визначені такі 12 принципів ефективного демократичного управління:

1) чесні вибори, представництво та участь – створення реальних можливостей для всіх громадян брати участь у місцевій публічній діяльності;

2) зворотний зв'язок і чутливість – забезпечення відповідності діяльності органів місцевого самоврядування очікуванням і потребам громадян;

3) ефективність та результативність – досягнення цілей з максимально раціональним використанням ресурсів;

4) відкритість і прозорість – публічний доступ до інформації та зрозумілість процесів місцевого самоврядування;

5) верховенство права – дотримання справедливості, неупередженості та передбачуваності у всіх аспектах управління;

6) етична поведінка – пріоритет публічних інтересів над приватними;

7) компетентність і спроможність – забезпечення високого рівня кваліфікації місцевих виборних осіб та службовців;

8) інноваційність та відкритість до змін – впровадження нових підходів та кращих практик;

9) сталий розвиток та стратегічна орієнтація – врахування інтересів майбутніх поколінь;

10) раціональне управління фінансами – ефективне використання ресурсів держави та територіальних громад;

11) права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість – захист прав усіх людей, запобігання дискримінації та сприяння рівності;

12) підзвітність – відповідальність місцевих представників і службовців за свою діяльність перед територіальною громадою.

Аналізуючи європейський досвід побудови ефективної моделі публічно-управлінської діяльності, Гончарук О.Р. [6] підкреслює важливість впровадження таких принципів, як верховенство права, раціональне використання ресурсів, прозорість, медіація та взаємна відповідальність.

Зупиняючись на основних інститутах фінансової системи країн, відмітимо, що Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, сторони домовились щодо управління державними фінансами, а саме: проведення бюджетної політики, внутрішнього контролю і зовнішнього аудиту. Так, співпраця у сфері управління державними фінансами має бути спрямована на розвиток бюджетної політики та створення ефективних систем внутрішнього контролю і зовнішнього аудиту, які відповідають міжнародним стандартам. Важливо, щоб ці системи дотримувалися ключових принципів: підзвітності, прозорості, економності, ефективності та результативності.

Сторони обмінюються інформацією, досвідом та найкращою практикою. У сфері бюджетної політики це стосується: 1) розвитку системи середньострокового бюджетного прогнозування/планування, про переваги та ризики якого зазначала проф. Т. Латковська [7]; 6) удосконалення програмно-цільових підходів у бюджетному процесі й аналізу ефективності та результативності виконання бюджетних програм; в) покращення обміну досвідом та інформацією з питань планування і виконання бюджету та стану державного боргу.

У сфері зовнішнього аудиту – імплементації стандартів та методик Міжнародної організації вищих органів

фінансового контролю (INTOSAI), а також обміну найкращими практиками ЄС у галузі зовнішнього контролю та аудиту державних фінансів з особливим акцентом на незалежності відповідних органів Сторін;

У сфері державного внутрішнього фінансового контролю – подальшого розвитку системи державного внутрішнього фінансового контролю шляхом гармонізації з міжнародно визнаними стандартами (Інститут внутрішніх аудиторів (ІА), Міжнародна федерація бухгалтерів (IFAC), INTOSAI) та методологіями, а також найкращою практикою ЄС щодо внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в державних органах;

У сфері боротьби із шахрайством – удосконалення методів, спрямованих на припинення шахрайства і корупції та запобігання цим явищам у відповідних сферах, зокрема співробітництво між відповідними адміністративними органами.

У сфері оподаткування сторони співробітничать з метою покращення належного управління у такій сфері, для подальшого покращення економічних відносин, торгівлі, інвестицій та добросовісної конкуренції.

Відповідно до Угоди Сторони визнають і зобов'язуються застосувати принципи належного управління у сфері оподаткування, зокрема принципи прозорості, обміну інформацією та добросовісної податкової конкуренції, яких дотримуються держави-члени на рівні ЄС. Із цією метою без упередженості щодо компетенції ЄС та держав-членів Сторони покращують міжнародне співробітництво у сфері оподаткування, сприяють збору законних податкових надходжень та розвивають заходи ефективної імплементації вищезазначених принципів.

Сторони також посилюють і зміцнюють співробітництво, спрямоване на вдосконалення і розвиток податкової системи та податкових органів України, зокрема посилення потужностей збору і контролю, з окремим наголосом на процедурах відшкодування ПДВ для уникнення накопичення заборгованості, забезпечення ефективного збору податків і посилення боротьби з податковим шахрайством, а також ухиленням від сплати податків. Сторони намагаються покращувати співробітництво та обмін досвідом у боротьбі з податковим шахрайством, зокрема з «карусельним шахрайством».

Угодою передбачено, що сторони співпрацюватимуть та гармонізуватимуть політику у сфері протидії шахрайству та контрабанді підакцизних товарів. Зокрема, це співробітництво включає поступове зближення акцизних ставок на тютюнові вироби, наскільки це дозволяють регіональні умови, шляхом регіонального діалогу та відповідно до Рамкової конвенції ВООЗ із боротьби проти тютюну 2003 року. Для цього сторони прагнуть посилювати взаємодію у регіональному контексті.

Загалом, відповідно до Угоди здійснюється поступове наближення до структури оподаткування, визначеної у *acquis* ЄС. Принципи ефективного демократичного управління є важливим підґрунтям для реалізації європейського вибору України та вимагають всебічного й систематичного впровадження. Це, зокрема, включає реалізацію державної політики, спрямованої на підтримку та розвиток громадянського суспільства.

Тож, прийнята 27 вересня 2021 р. Національна Стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки [8], в основу якої покладено значення громадянського суспільства та принципів його взаємодії з державою, що ґрунтується на міжнародних

нормах та стандартах, закріплених у багатьох документах, є інструментом реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні. Стратегія базується на таких принципах: самоврядності громадянського суспільства, рівності можливостей, участі та інклюзивності, партнерства, прозорості та підзвітності, взаємної відповідальності усіх суб'єктів реалізації Стратегії. Такими суб'єктами є органи державної влади, органи місцевого самоврядування та інститути громадянського суспільства, що долучаються до реалізації Стратегії, у межах своїх повноважень.

Висновки. Досліджуючи впровадження принципів ефективного демократичного управління в нашій країні слід зазначити, що впровадження таких принципів є ключовим аспектом демократичних реформ в Україні, особливо після подій Євромайдану та в контексті інтеграції країни до європейського співтовариства. Ці принципи спрямовані на забезпечення прозорості, підзвітності, участі громадян у прийнятті рішень, ефективності та верховенства права. Стосовно впровадження принципів в окремих напрямках, необхідно зауважити: щодо верховенства права, досягненнями є створення нових антикорупційних органів (НАБУ, САП, ВАКС), однак недостатня довіра громадян до судової системи та затримка у реалізації реформ, є важливим викликом; щодо боротьби з корупцією, метою якої було зменшення корупції в органах державної влади, інструментами її стали подання декларації доходів чиновників та створення відкритих реєстрів власності, однак перешкодою став політичний опір та недостатнє фінансування антикорупційних заходів.

Немаловажним є проведення децентралізації в країні, яка розпочалася з метою передати більше повноважень місцевим громадам. Це мало сприяти ефективнішому управлінню ресурсами та забезпеченню громадян участі в місцевому самоврядуванні. Результатом стало створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ), покращення інфраструктури та підвищення відповідальності місцевих органів влади. Однак нерівномірний розвиток регіонів, недостатнє фінансування та потреба в підвищенні кваліфікації кадрів стали суттєвою перешкодою. Щодо громадянської участі ініціативним напрямком стало розширення можливостей для участі громадян у прийнятті рішень через електронні петиції, громадські слухання, бюджети участі. Однак і ту є певні проблеми пов'язані з низькою обізнаністю громадян про свої права та механізми впливу на владу. Впровадження системи електронного врядування, таких як система публічних закупівель ProZorro, портали відкритих даних сприяли скороченню корупційних ризиків, покращенню доступу до інформації для громадян. Однак попри досягнення, залишаються питання щодо ефективності антикорупційних інституцій.

Таким чином, угода про асоціацію з ЄС стала дороговказом для впровадження стандартів ефективного управління, для проведення внутрішніх реформ. Зокрема, у сфері прав людини, енергетики, екології та фінансової прозорості. Наша країна досягла значного прогресу у впровадженні принципів ефективного демократичного управління, але ще є багато викликів, серед яких посилювання інституційної спроможності, забезпечення сталого розвитку громад та зменшення впливу політичних інтересів на ключові реформи. Євроінтеграція залишається незмінним пріоритетом нашої країни з часу підписання Угоди про асоціацію.

ЛІТЕРАТУРА

1. Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу. Указ Президента України від 11 червня 1998 року № 615/98. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/615/98#Text>
2. Про Основні напрями зовнішньої політики України. Постанова Верховної Ради України від 2 липня 1993 року № 3360-XII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3360-12#Text>

3. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Закон України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18#n2>
4. Спільна заява за підсумками 22-го Саміту Україна – ЄС. <https://www.president.gov.ua/news/spilna-zayava-za-pidsumkami-22-go-samitu-ukrayina-yes-64321>
5. Саміти Україна – ЄС. <https://mfa.gov.ua/yevropejska-integraciya/samiti-ukrayina-yes>
6. Гончарук О.Р. Європейський досвід формування ефективної моделі публічно-управлінської діяльності та його адаптація в Україні. <https://journals.maup.com.ua/index.php/expert/article/view/3155/3598>
7. Латковська Т.А. Особливості середньострокового бюджетного планування. *Вісник асоціації фінансового права*. 2018. № 1. С. 55–69.
8. Національна Стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки. Указ Президента України від 27 вересня 2021 року № 487/2021. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021?find=1&text=%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BD%D1%86%D0%B8%D0%BF#w1_1