

2 / 2015  
(382)

Виходить у Києві  
з квітня 1992 року.  
З 2006-го – двічі  
на місяць



Журнал Верховної Ради України

Громадсько-політичне і теоретичне видання  
Засновник – Верховна Рада України

Громадсько-політичний і теоретичний журнал «Віче» внесено до переліку видань, публікації в яких зараховуються як наукові роботи при захисті дисертацій у галузі юридичних наук (постанова Президії ВАК № 1-05/8 від 22 грудня 2010 року «Про внесення періодичних друкованих наукових фахових видань до нового Переліку наукових фахових видань України»)

<i>Зміст</i>	<i>Содержание</i>	<i>Contents</i>
2 Андрій КУДРЯЧЕНКО. Роль міжнародних організацій у діяльності інститутів громадянського суспільства в Україні	Андрей КУДРЯЧЕНКО. Роль международных организаций в деятельности институтов гражданского общества в Украине	Andriy KUDRIACHENKO. Role of International Organizations in Activities of the Civil Society Institutions in Ukraine
3 Андрій КУДРЯЧЕНКО. Зasadничі демократичні цінності та їх вплив на розбудову громадянського суспільства в країнах Європи	Андрей КУДРЯЧЕНКО. Основополагающие демократические ценности и их влияние на развитие гражданского общества в странах Европы	Andriy KUDRIACHENKO. Basic Democratic Values and Their Impact on Development of the Civil Society in Europe
7 Володимир РОЗУМЮК. Громадянське суспільство і зовнішня політика	Владимир РОЗУМЮК. Гражданское общество и внешняя политика	Volodymyr ROZUMIUK. Civil Society and Foreign Policy
11 Вікторія СОЛОШЕНКО. Діяльність європейських неурядових організацій в Україні	Виктория СОЛОШЕНКО. Деятельность европейских неправительственных организаций в Украине	Viktoriia SOLOSHENKO. Activities of the European NGOs in Ukraine
15 Ігор ТКАЧЕНКО. Громадянське суспільство і Європейський Союз: функціонування й співпраця	Игорь ТКАЧЕНКО. Гражданское общество и Европейский Союз: функционирование и сотрудничество	Igor TKACHENKO. Civil Society and the European Union: Activities and Collaboration
19 Олександр ШМОРГУН. Державна політика розвитку громадянського суспільства як чинник формування загальної антикризової стратегії	Александр ШМОРГУН. Государственная политика развития гражданского общества как фактор формирования общей антикризисной стратегии	Oleksandr SHMORGUN. State Policy on Civil Society Development as a Factor to Form General Anti-Crisis Strategy
24 Ігор ПЕЧЕНКІН. Координація діяльності з протидії злочинності та корупції як один із пріоритетних напрямів роботи прокурора	Игорь ПЕЧЕНКИН. Координация деятельности по противодействию преступности и коррупции как одно из приоритетных направлений работы прокурора	Igor PECHENKIN. Coordination of Actions in Counteracting Crime and Corruption as One of the Prosecutor's Priorities
28 Андрій СУББОТ. Санація як форма сприятливого правового регулювання відносин у сфері банкрутства	Андрей СУББОТ. Санация как форма благоприятного правового регулирования отношений в сфере банкротства	Andrii SUBBOT. Rehabilitation as a Form of Favourable Legal Regulation of Bankruptcy Relationships

Академік-секретар Відділення біохімії, фізіології і молекулярної біології НАН України **Сергій Комісаренко** доповів, що наразі в Академії вже є унікальна база зі створення вітчизняних препаратів та медичного обладнання, успішно провадять фундаментальні та прикладні дослідження, які дадуть змогу найближчим часом створити нові технології й засоби лікування найпоширеніших захворювань. Ідеться, зокрема, про державні програми для потреб медицини, в яких брали участь установи НАН України (фактично без фінансування), та про цільові комплексні програми фундаментальних і прикладних досліджень НАН України для медицини (матеріали, технології, ліки, діагностикуми тощо). За ініціативою Президії НАН України відбувся конкурс науко-

во-технічних проектів НАН України, у межах якого близько 20 академічних установ розробляли нові лікарські препарати, діагностичні засоби й обладнання медичного призначення загальною сумою майже у 20 мільйонів гривень. У підсумку отримали низку технологій, нових матеріалів, методів діагностики, лікувальних препаратів, частина з яких вже випробувана і готова до впровадження.

На спільному засіданні прийняли рішення підготувати й укласти меморандум про взаєморозуміння та співпрацю між Національною академією наук України, Національною академією медичних наук й Асоціацією «Виробники ліків України».

Ірина НІКОЛАЙЧУК.  
Фото Анастасії КОРОБЧЕНКО.



## Роль міжнародних організацій у діяльності інститутів громадянського суспільства в Україні

Андрій КУДРЯЧЕНКО,  
доктор історичних наук, професор,  
директор Державної установи  
«Інститут всесвітньої історії НАН України»

2

Такою є тема конкурсної науково-дослідницької роботи, виконаної протягом 2014 року науковцями Державної установи «Інститут всесвітньої історії НАН України». Дослідження здійснювалося в рамках кількарічної наукової програми «Громадянське суспільство, особа, держава: національний досвід і потенціал взаємодії». У 2-му та 4-му номерах журналу подаємо статті, що розкривають основні результати дослідження цієї теми.

### Роль международных организаций в деятельности институтов гражданского общества в Украине

Андрей КУДРЯЧЕНКО, доктор исторических наук, профессор, директор Государственного учреждения «Институт всемирной истории НАН Украины»

Такова тема конкурсной научно-исследовательской работы, выполненной в течение 2014 года учеными Государственного учреждения «Институт всемирной истории НАН Украины». Исследование осуществлялось в рамках многолетней научной программы «Гражданское общество, личность, государство: национальный опыт и потенциал взаимодействия». Во 2-м и 4-м номерах журнала подаем статьи, раскрывающие основные результаты исследования этой темы.

### Role of International Organizations in Activities of the Civil Society Institutions in Ukraine

Andriy KUDRIACHENKO, Doctor of Historical Science, Professor, Director of the State Institution 'Institute of World History of the National Academy of Sciences of Ukraine'

This is the subject of the competition scientific and research work which was executed by the scholars of the State Institution 'Institute of World History of the National Academy of Sciences of Ukraine' in 2014. The study was carried out within the framework of the multiannual Research Programme 'Civil society, a person, and the state: National experience and potential of interactions'. In the 2<sup>nd</sup> and 4<sup>th</sup> issues of the Journal, the articles demonstrating the main results of our work will be presented.

У рамках проведеного наукового дослідження співробітниками Інституту здійснено комплексний аналіз ефективності ключових напрямів співробітництва та механізмів взаємодії міжнародних організацій і вітчизняних ОГС у контексті становлення й розвитку громадянського суспільства, а також розроблено практичні рекомендації щодо вдосконалення цього співробітництва задля подальшого демократичного поступу України, мінімізації впливу негативних кризових явищ у політиці, економіці, суспільстві як усередині країни, так і ззовні.

Вагому роль у процесі поступового усвідомлення громадянами потреби у громадсько-політичній участі відіграють міжнародні організації, що сприяють оптимізації відносин у триаді «особа—суспільство—держава» в Україні. Доведено, що міжнародні організації є життєво важливим компонентом реформ у країні та захисту інтересів громадян, вони роблять внесок у формування національної політики; політичний діалог, координацію секторальних політик; аналіз впровадження реформ; виконання державного бюджету; розбудову спроможностей, зокрема для бюджетної грамотності й громадянського контролю виконання державного бюджету.

Підтримка міжнародними організаціями інститутів громадянського суспільства в Україні, по-перше, дає змогу в умовах економічної кризи звільнити державу від реалізації надмірно обтяжливих для неї соціальних завдань, по-друге, підвищувати якість політичних і публічно-правових

рішень завдяки повнішому врахуванню потреб населення, альтернатив і можливих наслідків рішень; а по-третє, забезпечує перетворення громадського сектору на альтернативу та конкурента владного сектору в соціальній і політичній сферах.

Значна протестна активність громадськості для захисту своїх соціально-економічних інтересів сприяє набуттю громадянами практичного досвіду обстоювання власних прав, а також стимулює поширення активістських орієнтацій в українському суспільстві. У більшості випадків ініціативи неурядового сектору, підтримані міжнародними донорськими організаціями, продовжують відігравати ключову роль у захисті прав людини і виконувати роль каталізатора в реформуванні внутрішньої державної політики.

З'ясовано, що українські ОГС мають ще чимало перешкод щодо взаємодії з міжнародними організаціями у трьох основних сферах: визначення міжнародних джерел фінансування, які відповідали б їхнім потребам, утвердження себе як надійних партнерів міжнародних організацій та реагування на негативне політичне середовище. Виявлено, що, окрім відсутності належної фінансової підтримки, яка має надаватися владою для ОГС, державному регулюванню дотепер не вдалося також створити достатніх умов для потужної підтримки соціальних проектів громадянського суспільства та діяльності громадських об'єднань і благодійних організацій.

Тож подаємо статті, що висвітлюють результати дослідження.

# Засадничі демократичні цінності та їх вплив на розбудову громадянського суспільства в країнах Європи

Андрій КУДРЯЧЕНКО

Суспільно-політична практика останніх десятиліть дає підстави констатувати успішність поширення засад демократичного розвитку, оскільки західні стандарти демократії сьогодні сповідаються населенням держав Східної Європи. Зазначається, що в політико-правовій теорії дослідження феномену демократії має декілька вимірів, які ґрунтуються на визначених суспільних ідеях і цінностях. Наводяться приклади дотримання демократичних стандартів провідними європейськими інституціями. Доведено, що громадянське суспільство існує виключно за умов демократії, забезпечуючи демократичність владних інститутів і держави. У країнах розвинутої демократії налагоджується ефективна робота правової системи, а порушення прав людини не мають системного характеру.

Розглядаються чинники формування та розвитку демократії. Наголошується, що основним із них є неухильне дотримання законів, процедур, демократичних засад та цінностей усіма державними і владними органами, політичними партіями, структурами громадянського суспільства. Тому розбудова розвинутого громадянського суспільства в Україні є складовою її демократичного поступу та підтвердження належності до європейського культурно-цивілізаційного ареалу.

**Ключові слова:** демократія, цінності, громадянське суспільство, Рада Європи, Європейський Союз.

## Основополагающие демократические ценности и их влияние на развитие гражданского общества в странах Европы

Андрей КУДРЯЧЕНКО

Общественно-политическая практика последних десятилетий дает основания констатировать успешность распространения принципов демократического развития, поскольку западные стандарты демократии сегодня исповедуются населением государств Восточной Европы. Отмечается, что в политико-правовой теории исследование феномена демократии имеет несколько измерений, основанных на определенных общественных идеях и ценностях.

Приводятся примеры соблюдения демократических стандартов ведущими европейскими институциями. Доказывается, что гражданское общество существует исключительно в условиях демократии, обеспечивая демократичность институтов власти и государства. В странах развитой демократии налаживается эффективная работа правовой системы, а нарушения прав человека не носят системный характер.

Рассматриваются факторы формирования и развития демократии. Отмечается, что основным из них является неукоснительное соблюдение законов, процедур, демократических принципов и ценностей всеми органами власти, государственными учреждениями, политическими партиями, структурами гражданского общества. Поэтому становление гражданского общества в Украине является составной частью ее демократического развития и подтверждением принадлежности к европейскому культурно-цивилизационному ареалу.

**Ключевые слова:** демократия, ценности, гражданское общество, Совет Европы, Европейский Союз.

## Basic Democratic Values and Their Impact on Development of the Civil Society in Europe

Andriy KUDRIACHENKO

In recent decades, social and political practice allows for stating successful dissemination of the principles of democratic development, since Western democratic standards are supported by the East European states nowadays. Political and legal theoretical studies of democracy are noted to have multiple dimensions which are based on certain social ideas and values.

The examples of adherence to the democratic standards among leading European institutions are given. The civil society is proved to exceptionally exist under the democratic conditions ensuring democratic development of the governmental institutions and the state. In the Western democracies, one can observe efficient operation of the legal system and only non-systemic violations of human rights.

Factors of formation and development of democracy are considered. The main one is stressed to be the strict adherence to laws, procedures, democratic principles and values by all the state authoritative bodies, political parties, and representatives of the civil society. Therefore, formation of the powerful civil society in Ukraine is underlined to be a part of its democratic development and a proof of its belonging to the European cultural and civilization area.

**Keywords:** democracy, values, civil society, Council of Europe, European Union.

Феномен демократії завжди привертав до себе пильну увагу як дослідників, так і кожної політично свідомої людини. Відомо, що поняття демократії з розвитком людства постійно змінювалося. Нових вимірів та значного географічного поширення демократія набуває в сучасну, постбіполярну історичну добу. Поступальний прогрес західноєвропейських держав та Північної Америки ґрунтується на засадах свободи і демократії, приватної власності й вільного ринку. Про-

тягом століть тут сповідають принципи правової держави та підтримки громадянського суспільства. Свого часу А. Лейпгарт у дослідженнях з проблем демократії довів, що станом на середину 1980-х рр. із усього кола тогочасних держав світу лише близько 20 (а саме держави ареалу Західної Європи та Північної Америки; виняток, із деякими застереженнями, становили лише Японія, Індія та Ізраїль) були стабільними демократіями [15, с. 7–8]. Тобто можна констатувати, що



йдеться про регіональний культурно-цивілізаційний феномен. Суспільно-політична практика останніх десятиліть має підстави стверджувати про більш-менш успішне поширення засад демократичного розвитку у відчутно ширших географічних межах. Так, започатковані на рубежі 1990-х рр. трансформаційні зрушення у країнах Східної Європи стали своєрідним триумфом демократії на континентальному обширі, де доволі потужно почали утверджуватися західноєвропейські демократичні цінності.

У політико-правовій теорії визначення феномену демократії має декілька вимірів. У сукупності вони визначають її сутність майже повною мірою. Демократія, по-перше, постає формою держави; по-друге, – формою плюралістичної організації громадянського суспільства, а також політичних партій, професійних спілок та інших суспільних організацій, які висловлюють його інтереси; по-третє, виступає як політичний світогляд і відповідний суспільно-політичний рух. Ці визначення доповнюються висвітленням поняття демократії як соціальної і політичної цінності, як політичного процесу тощо [7, с. 23–25]. Термін «демократія» слушно використовується не лише для характеристики певної форми держави, а й для визначення устрою будь-якої організації, де забезпечується рівноправна участь її членів в управлінні та прийнятті рішень.

Розробку проблематики демократії в її соціально-ціннісному значенні започаткував німецький дослідник Ю. Хабермас у своїх роботах «Теорія комунікативної дії» та «Мораль і комунікація» [12]. Ціннісні аспекти демократії розвинули інші представники західної політичної науки. Для Дж. Шумпетера демократія – це метод інституційного узгодження інтересів під час прийняття рішень для загального блага [17]. На думку Ж. Бюрдо, демократія нині – це і філософія, і спосіб життя, і релігія, а потім як похідне від них – форма правління [14, с. 7]. А відомий італійський конституціоналіст Дж. Мараніні вважає, що демократія – кінцева мета, найвища цінність будь-якої влади [16, с. 10]. Інакше кажучи, за всього різноманіття відтінків змісту демократії у ціннісних настановах західної політико-правової думки вона, як політична та правова цінність і світоглядний ідеал, стала невід’ємним елементом політичної свідомості мільйонів громадян.

Для незалежної України, що обрала шлях інтеграції до європейської спільноти, утвердження демократичних цінностей означає цивілізаційну спрямованість та перспективу подальшого суспільного розвитку. Це особливо слід підкреслити з огляду на події останніх років, коли на шляху до європейського майбутнього наша країна і суспільство переживають значні випробування та долають непрості виклики.

У період трансформаційних перетворень, коли в Україні формуються засадничі складові демократичного розвитку, природно, що значна увага приділяється розбудові громадянського суспільства.

Теоретичні й ціннісні засади становлення в Україні громадянського суспільства та його інституцій нині набувають дедалі більшої ваги. Вони детерміновані, по-перше, значним поширенням та притягальністю європейських цивілізаційних цінностей, а по-друге, все відчутнішим проявом глобальної тенденції демократизації суспільних процесів, яка поступово охоплює дедалі ширше коло держав і народів світу.

Докладний огляд – аналіз проблем зроблено свого часу в колективних монографіях «Громадянське суспільство в сучасній Україні: специфіка становлення, тенденції розвитку», «Політична система і громадянське суспільство: європейські і українські реалії» та у відповідних розділах монографії «Культурно-цивілізаційний простір Європи і Україна: особливості становлення та сучасні тенденції розвитку», що вийшли відповідно в Інституті політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, Національному інституті стратегічних досліджень та Інституті європейських досліджень НАН України [2; 6; 9].

Як відомо, формування усталеної демократії і розвиненого громадянського суспільства в державах Західної Європи та Північної Америки має доволі тривалу історію. Проте поступ держав західного ареалу, особливо останнього періоду, є показовим і свідчить про те, що демократичні цінності дедалі відчутніше беруть гору, а розвиток цих держав ґрунтується на цінностях свободи і де-

мократії. Демократичні цінності сформувалися в епоху Просвітництва й були політично заявлені ще під час Великої французької революції 1789 року. «Свобода» (*Liberte*), «Рівність» (*Egalite*) та «Братерство» (*Fratarnite*) стали провідними гаслами й цінностями тієї революції. Певно, сьогодні замість «Братерства» скоріше стверджується «Солідарність». Варто підкреслити, що шлях від проголошення цих гасел до їх реалізації в політичній практиці був звивистий і доволі протяжний.

Утвердження демократичних цінностей, а разом з ними й розвиток громадянського суспільства, його інституцій у державах Західної Європи та Північної Америки набули особливої ваги та актуального звучання в період після Другої світової війни, в 1960-ті роки та наступні десятиліття й були спричинені як викликами внутрішнього розвитку, так і проблематикою, що виходила з міжнародних відносин: повоєнними пошуками мирних альтернатив розвитку, заготренням блокового протистояння, широким студентським протестним рухом, а також посиленням ініціатив зі збереження навколишнього середовища тощо. За цей період до найбільших здобутків, якими пишаються держави усталеної демократії, слід віднести свободу думки, особисту свободу громадян, їхню рівність перед законом, ідеологічний плюралізм, пропорційне оподаткування всіх громадян, чітку «ув’язку» держави з Конституцією та розвинене громадянське суспільство.

Доцільно звернути увагу на низку конституційних положень західних країн, у яких сформульовано основні права та свободи громадян. Так, складовою частиною чинної Конституції Франції, ухваленої визначального 1958 року, є Декларація прав людини і громадянина 1789 року. У ній зафіксовано основні права та свободи людини і громадянина: положення про те, що «люди народжуються та залишаються вільними й рівними в правах»; що «свобода полягає в можливості робити все, що не шкодить іншому, отже, реалізація природних прав кожної людини має лише ті межі, які забезпечують іншим членам суспільства користування тими ж правами. Ці межі можуть бути встановлені лише законом». У Конституції йдеться, що суспільні податки «повинні бути рівномірно розподілені між усіма громадянами у відповідності з їхніми статками» [8, с. 665–682].

В Основному Законі ФРН, розробленому та ухваленому 1949 року за сприяння США, Англії та Франції, сформульовано каталог основних прав як системи цінностей із зобов’язанням держави поважати й захищати гідність людини. Основні права громадян визначені безпосередньо чинними. Це одна з найважливіших новацій Основного Закону порівняно з попередніми конституціями, каталоги основних прав яких переважно мали характер загальних програмних заяв. У ст. 1, що належить до непорушних конституційних принципів, які не підлягають змінам, зазначається: «Гідність людини є недоторканою. Поважати та захищати її є обов’язком усієї державної влади. Німецький народ стає на захист непорушних і невід’ємних прав людини як основи будь-якої людської спільноти, миру і справедливості у світі» [8, с. 181–234]. З останнього речення випливає безпосередній зв’язок цієї конституційної норми зі сферою зовнішньої політики.

Офіційно проголошеною метою німецької політики в галузі прав людини є встановлення та забезпечення в країні та повсюди в світі широкого спектра громадських, політичних, економічних, соціальних та культурних прав. У цьому зв’язку федеральний уряд завжди виходить з того безперечного факту, що політика в галузі прав людини починається у власній країні й тільки на цій основі може здобути довіру та підтримку на міжнародній арені.

Тож ці й схожі конституційні засади щодо демократичних цінностей та прав і свобод людини були й залишаються характерними для держав розвиненої демократії. Слід підкреслити, що головні демократичні цінності містяться в Хартії прав людини Ради Європи та Хартії основних прав людини Європейського Союзу [1]. Ці документи вже стали своєрідним узагальненим каталогом непорушних принципів і демократичних цінностей повоєнного періоду та початку XXI століття відповідно.

Пан’європейські ініціативи ще в міжвоєнний період артикулювалися й були підтримані широкою громадськістю



різних держав. Більше того, ці напрацювання та прихильність суспільств до нових підходів стали у пригоді в наступний період. Однією з перших європейських новоутворених інституцій, яка почала займатися питаннями зміцнення миру та співпраці держав, проблемами утвердження прав людини була Рада Європи, заснована 1949 року. Її створення передувало формуванню Європейського об'єднання вугілля і сталі (з якого виріс нинішній Європейський Союз). Первісно Рада Європи складалася з десяти країн, а нині до її складу входять 47 держав континенту. У Статуті, ухваленому 5 травня 1949 року, було сформульовано: «Завданням Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням, а також сприяння їхньому економічному та соціальному прогресу» [3, с. 707–717]. Це означало, що Рада Європи має зміцнювати демократію, верховенство права і права людини у своїх державах-членах та сприяти економічному й соціальному поступу. Водночас військово-політичні питання не входили до компетенції Ради Європи.

Одним із головних завдань Ради Європи став захист прав людини, яке сформульовано в Європейській конвенції про захист прав людини. Ця конвенція, до котрої приєднались всі 47 держав-членів, є міжнародною гарантією захисту основних прав та свобод.

Проте влада та вплив Ради Європи обмежуються силою її переконання. Співробітництво між державами відбувається шляхом проведення конференцій, спільних акцій, кампаній та ухвалення рекомендацій. Наразі існує понад 200 конвенцій та угод, чинних лише в тих державах-членах, які їх ратифікували. Тож держави-члени можуть самі вирішувати, чи вони згодні з ними. А коли – ні, то не можна примусити їх виконувати. Виняток становить лише Європейська конвенція про захист прав людини, котра певною мірою є «вхідним квитком» до Ради Європи. Хто з нею не погоджується, той не може залишатися членом РЄ.

1990 року до Ради Європи вступили держави Східної та Південно-Східної Європи, й тим самим вона стала загальноєвропейською інституцією. Рада Європи та її комісії проводили й проводять нині моніторинг демократичності виборів, розвитку та правового статусу засобів масової інформації, формування нового законодавства, дотримання основних прав і свобод людини, становлення громадянського суспільства у країнах молодшої демократії тощо. Часто про Раду Європи говорять як про попередній етап членства в Європейському Союзі, хоча, з правового погляду, тут немає жодного зв'язку. Однак ще жодна держава не стала членом ЄС, якщо не перебувала в лавах Ради Європи.

Україна з 9 листопада 1995 року є членом Ради Європи й приєдналася до понад 60 договорів та конвенцій цієї організації. Серед них – Європейська конвенція про захист прав людини, Європейська угода в галузі культури, Рамкова угода про захист національних меншин та інші. З-поміж країн Європи нині лише Білорусь, Косово та Ватикан не належать до Ради Європи.

Вельми показово, що кожен громадянин, який мешкає в одній із країн – членів Ради Європи, спираючись на Європейську конвенцію щодо захисту прав людини, може звернутися до Європейського суду з прав людини, якщо його скривдила національна правова система або якщо його звернення проігноровано у власній державі. Скажімо, 2007 року від громадян низки європейських держав було подано численні позови до Європейського суду з прав людини. Так, від громадян України надійшли 4502 позови, Польщі та ФРН – відповідно 4211 та 1485 позовів. Європейський суд із 109 вироків, що стосувалися України, у 108 випадках встановив порушення прав людини, й вирокі були на користь позивачів; за позовами з Польщі зі 111 винесених вироків 101 був на їхню користь. З винесених 12 вироків за позовами з Німеччини 7 були на користь позивачів, тобто там значно менше випадків порушення прав людини [13, с. 8]. Водночас слід мати на увазі, що влада Європейського суду з прав людини також полягає в його силі переконання, адже він стосовно національних судів та урядів не має директивних повноважень.

Варто зазначити, що демократичні принципи також сповідує й керується ними в політичній практиці Європейський Союз. Так, у Договорі про його створення чітко зафіксовано:

«Союз базується на засадах свободи та демократії, поваги до прав людини та основних свобод, а також до верховенства права; ці засади спільно поділяють усі держави-члени».

2000 року Євросоюз докладно виклав свої принципи в Хартії основних прав людини, яка урочисто була підписана, а пізніше стала частиною ратифікованого Лісабонського договору й складовою права ЄС. Тим самим з 2009 року в Європейському Союзі логічно зведені в сукупність громадянські, політичні, економічні та соціальні права європейських громадян, а також осіб, які проживають на території Євросоюзу. Ця хартія містить такі глави: «Гідність людини», «Свобода», «Рівність», «Солідарність», «Громадянські права» й «Судові права». Звісно, Європейський Союз не винаходив і не розробляв цих основних прав, вони швидше є частиною найкращої європейської спадщини [10].

Треба зауважити, що в країнах розвинутої демократії вся правова система діє значно ефективніше, а порушення прав людини не мають системного характеру. Цьому сприяють ціннісні засади, правова та політична культура, демократичний режим, а також громадянське суспільство. Саме завдяки демократії та підтримці владою громадських ініціатив і неурядових організацій у західноєвропейських державах уже в другій половині ХХ сторіччя сформувався розвинене й структуроване громадянське суспільство. Воно взаємодіє з державними структурами, й влада змушена з ним рахуватися. Ці складові кореспондуються і разом постають дієвими чинниками загальної політичної атмосфери, яка, у свою чергу, постає якісною характеристикою функціонування держави та забезпечує непорушність демократичних цінностей і, відповідно, наявний суспільний лад у державі (детальніше див.: [5]).

У цьому контексті важливо зазначити, що в розвинених демократіях громадянське суспільство є рівноправним партнером держави у вирішенні соціально-економічних, гуманітарних і навіть багатьох політичних питань.

Неурядові організації мінімізують патерналістську налятованість громадян, утверджують та відтворюють демократичну політичну культуру, сприяють зміцненню суспільної стабільності, а також залучають громадян та їхні об'єднання до формування й реалізації державної політики в усіх сферах. Така політична практика звільняє державу від реалізації деяких надмірно обтяжливих для неї соціальних завдань зі збереженням високих соціальних стандартів для населення. Скажімо, у ФРН залучення неурядових організацій дає змогу заощаджувати понад 30% вартості таких послуг для держави. Громадянське суспільство сприяє підвищенню якості політичних і правових рішень завдяки повнішому врахуванню потреб населення, альтернатив і можливих наслідків владних рішень. Залученість громадського сектору на всьому шляху від обговорення до прийняття публічно-правових рішень забезпечує повнішу імплементацію їх населенням.

На користь саме такої практики взаємодії влади з громадянським суспільством свідчать аргументи і факти економічної ефективності діяльності громадського сектору. Так, неурядові організації створюють 3–9% ВВП розвинених країн, зокрема 5% – у Бельгії, 7,9% – у Канаді. Нині в громадському секторі країн Європейського Союзу працевлаштовано від 4,4% до 14% працездатного населення або принаймні п'ять осіб із кожних ста. У громадському секторі країн Євросоюзу зайнято в 10 разів більше людей, аніж у легкій промисловості, та в 5 разів, аніж у харчовій промисловості. У країнах Центрально-Східної Європи громадські організації залучають утричі більше внутрішніх та зовнішніх інвестицій у соціальну сферу, аніж державні та комунальні установи соціального спрямування [11, с. 4–5].

За даними, які наводять експерти Національного інституту стратегічних досліджень, на початку ХХІ сторіччя громадянське суспільство створило у світі понад 25 млн. оплачуваних робочих місць, тоді як найбільша транснаціональна корпорація створює лише 3,5 млн. На сучасному етапі 60% представників громадянського суспільства (включно з волонтерами) зайняті у сфері надання послуг, із них 40% зосереджені на соціальних, медичних та освітніх послугах [11, с. 4–5].

Натомість відмова від комунікації з широкими верствами громадськості та відсторонення їх від формування

політики перетворюють громадський сектор на альтернативу й конкурента владного сектору в соціальній та політичній сферах, негативно впливають на рівень підтримки владних інститутів населенням, підривають легітимність публічних рішень і знижують готовність населення до їх виконання.

Говорячи про європейські демократичні цінності, слід підкреслити: саме їхня притягальність (разом з іншими чинниками) сприяла їх значному поширенню на континенті та у світі. В останнє десятиліття XX сторіччя, під час глибоких трансформаційних зрушень у Європі, відбулися зміни самої конфігурації континентального розвитку. Зник традиційний поділ, що існував протягом десятиліть, на капіталістичні та соціалістичні держави. Після кардинальних змін у 1989–1990 рр. країни ЦСЄ, підписавши договори про асоціацію з Євросоюзом, узяли курс на інтеграцію до ЄС. Цьому покликани були сприяти суспільні реформи у згаданих державах. З-поміж зобов'язань країн – претендентів на вступ до Євросоюзу були не лише ті, що мали соціально-економічні виміри, а й такі, що мали ціннісний характер: дотримання засад демократії, прав і свобод громадян, а також підтримка розвитку об'єднань останніх. У цій площині можна розглядати й вимоги Євросоюзу до претендентів стосовно досягнення низки так званих Копенгагенських критеріїв. Крім того, кандидати зобов'язувалися прийняти та застосувати вже чинне право спільноти ЄС, так званий *acquis communautaire*. Після того, як кількість держав-членів значно збільшилася, Європейський Союз став однією з найважливіших домінант загальноконтинентального масштабу, де сповідують демократичні цінності (детальніше див.: [4]).

Формування та сучасна широка діяльність громадянського суспільства в державах об'єднаної Європи, як показано вище, є важливою складовою демократії. Отже, розбудова розвиненого громадянського суспільства в нашій країні – це складова демократичного поступу, це підтвердження належності України за культурно-цивілізаційними ознаками до європейського ареалу. Вітчизняне громадянське суспільство, у свою чергу, як засвідчує практика буремних перетворень останнього періоду, спроможне значною мірою сприяти утвердженню демократичності функціонування всіх владних інститутів і загалом Української держави.

#### Список використаних джерел

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004)
2. Громадянське суспільство в сучасній Україні: специфіка становлення, тенденції розвитку / [за заг. ред. д. філ. н., проф. Ф. М. Рудича]. – К.: Парламентське вид-во, 2006. – 412 с.
3. Действующее международное право: в 3 т. / [сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова]. – М.: МНИМП, 1996. – Т. 1. – 864 с.
4. Кудряченко А. І. Міжнародні відносини та імперативи розвитку Європи у другій половині XX – на початку XXI століття / А. І. Кудряченко // Україна в Європі: контекст міжнародних відносин: Монографія; [за ред. д. і. н., проф. А. І. Кудряченка]. – К.: Фенікс, 2011. – 632 с.
5. Кудряченко А. І. Політичні режими і форми державного устрою у державах розвиненої демократії (на прикладі Західної Європи) / А. І. Кудряченко // Політичний режим і народовладдя в Україні: політологічний аналіз: Монографія; [за ред. проф. Ф. М. Рудича]. – К.: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2011. – 422 с.
6. Культурно-цивілізаційний простір Європи і України: особливості становлення та сучасні тенденції розвитку: колективна монографія / [кер. авт. кол. і наук. ред. д. і. н., проф. А. І. Кудряченка]; Інститут європейських досліджень НАН України. – К.: Університет «Україна», 2010. – 405 с.
7. Латигіна Н. А. Демократія: реалії versus утопії: Монографія / Н. А. Латигіна; Ін-т політ. і етнонац. дослідж.

ім. І. Ф. Кураса НАН України; Київ. нац. торг.-екон. ун-т. – К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2008. – 400 с.

8. Окуньков Л. А. Конституції государств Европейского Союза / Л. А. Окуньков, М. Я. Булошников, Б. С. Крылов. – М.: Издат. группа ИНФРА М-НОРМА, 1997. – 802 с.

9. Політична система і громадянське суспільство: європейські і українські реалії: Монографія / [за заг. ред. д. і. н., проф. А. І. Кудряченка]. – К.: НІСД, 2007. – 396 с.

10. Право Европейского Союза / [под ред. С. Ю. Кашкина]. – М.: ТК Велби; Проспект, 2009. – 304 с.

11. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: аналіт. доп. / [Єрмолаєв А. В. [та ін.]]. – К.: НІСД, 2012. – 48 с.

12. Хабермас Ю. Демократія. Нравственность. Разум: Московские лекции и интервью / Ю. Хабермас. – М.: Academia, 1995. – 265 с.

13. Штратеншульте Е. Д. Европейський Союз. Факти та зв'язки / Е. Д. Штратеншульте. – Берлін: Європейська Академія, 2008. – 12 с.

14. Burdeau G. La democratie / G. Burdeau. – Paris: Le Seuil, 1966. – 184 p.

15. Lijphart A. Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries / A. Lijphart. – New Haven; London: Yale University Press, 1984. – 232 p.

16. Maranini G. Storia del potere in Italia: 1848–1967 / G. Maranini. – Milano: Vallecchi, 1967. – 540 p.

17. Schumpeter J. A. Capitalism, socialism and democracy / J. A. Schumpeter. – [3rd ed.]. – New York: Harper Torchbooks, 1962. – 442 p.

#### References

1. *Konventsiiia pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod vid 4 lystopada 1950 roku* [Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 4 November 1950]. Available at: <[http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004)>
2. *Gromadianske suspilstvo v suchasni Ukraini: spetsyfyka stanovlennia, tendentsii rozvytku* [Civil society in contemporary Ukraine: Specifics of formation, trends of development] (2006), Rudych F. M. (ed.). Kyiv: Parlamentske vyd-vo.
3. *Deistvuiushchee mezhdunarodnoe pravo* [Current international law]: Volume 1 (1996), Kolosov Y. M. and Krivchikova E. S. (eds.). Moscow: MNIMP.
4. **Kudriachenko A. I.** (2011) 'Mizhnarodni vidnosyny ta imperatyvy rozvytku levropy u druii polovyni XX – na pochatku XXI stolittia' [International relations and imperatives of Europe's development in the second half of the 20<sup>th</sup> – in the beginning of the 21<sup>st</sup> centuries], in Kudriachenko A. I. (ed.) *Ukraina v levropi: kontekst mizhnarodnykh vidnosyn: Monohrafiia* [Ukraine in Europe: The context of international relations: Monograph]. Kyiv: Feniks.
5. **Kudriachenko A. I.** (2011) 'Politychni rezhymy i formy derzhavnogo ustroiu u derzhavakh rozvynenoi demokratii (na prykladi Zakhidnoi levropy)' [Political regimes and forms of government in the Western democracies (via example of the Western Europe)], in Rudych F. M. (ed.) *Politychny rezhum i narodovladdia v Ukraini: politolohichny analiz: Monohrafiia* [Political regime and popular rule in Ukraine: Political scientific analysis: Monograph]. Kyiv: IPIEND im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy.
6. *Kulturno-tsyvilizatsiinyi prostir levropy i Ukraina: osoblyvosti stanovlennia ta suchasni tendentsii rozvytku: Kolektyvna monohrafiia* [The cultural and civilization area of Europe and Ukraine: Peculiarities of formation and modern trends of development: Collective monograph] (2010), Kudriachenko A. I. (ed.), Institute of European Studies of the National Academy of Sciences of Ukraine. Kyiv: Universytet 'Ukraina'.
7. **Latyhina N. A.** (2008) *Demokratiia: realii versus utopii: Monohrafiia* [Democracy: Realias versus utopia: Monograph], In-t polit. i etnonats. doslidzh. im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy; Kyiv. nats. torh-ekon. un-t. Kyiv: Kyiv. nats. torh-ekon. un-t.

8. **Okunkov L. A., Buloshnikov M. Y. and Krylov B. S.** (1997) *Konstitutsii gosudarstv Evropeiskogo Soiuzu* [Constitutions of the European Union Member States]. Moscow: Izdat. gruppya INFRA M-NORMA.

9. *Politychna systema i gromadianske suspilstvo: ievropeiski i ukraïnski realii: Monohrafiia* [Political system and civil society: European and Ukrainian realias: Monograph] (2007), Kudriachenko A. I. (ed.). Kyiv: NISD.

10. *Pravo Evropeiskogo Soiuzu* [Law of the European Union] (2009), Kashkin S. Y. (ed.). Moscow: TK Velbi; Prospekt.

11. **Iermolaiev A. V. and others** (2012) *Pro stan rozvytku gromadianskoho suspilstva v Ukraini: analit. dop.* [On the state of development of the civil society in Ukraine: Analytical report]. Kyiv: NISD.

12. **Habermas J.** (1995) *Demokratiia. Nrvstvennost. Razum: Moskovskie lektsii i interviu* [Democracy. Morality. Reason: Moscow lectures and interviews]. Moscow: Academia.

13. **Stratenschulte E. D.** (2008) *Ievropeisky Soiuz. Fakty ta zviazky* [European Union. Facts and connections]. Berlin: Ievropeiska Akademiia.

14. **Burdeau G.** (1966) *La democratie*. Paris: Le Seuil.

15. **Lijphart A.** (1984) *Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven; London: Yale University Press.

16. **Maranini G.** (1967) *Storia del potere in Italia: 1848-1967*. Milano: Vallecchi.

17. **Schumpeter J. A.** (1962) *Capitalism, socialism and democracy: 3<sup>rd</sup> ed.* New York: Harper Torchbooks.



## Громадянське суспільство і зовнішня політика

Володимир РОЗУМЮК,  
кандидат політичних наук,  
провідний науковий співробітник  
відділу теорії та методології всесвітньої історії  
Державної установи  
«Інститут всесвітньої історії НАН України»

Досліджується проблема впливу громадянського суспільства на формування зовнішньополітичного курсу держави. Доводиться, що для уникнення внутрішньополітичних ускладнень держава заохочує різні організації громадянського суспільства до вирішення міжнародних питань з «низьким» політичним змістом. Проте у сфері «високої» політики держава майже завжди залишається єдиним гравцем.

Розглядаються засоби впливу організацій громадянського суспільства на державну політику, серед яких особлива увага приділяється політичному лобізму. Вивчаються варіанти участі соціуму в політичних процесах, зокрема в рамках загальнонаціональних програм і проектів, за допомогою яких держава має змогу підвищити свій міжнародний авторитет чи навіть статус. Наголошується, що соціальні гравці формують зовнішню політику держави на загальному рівні, впливаючи на середовище, в якому приймаються рішення. Тому процедури прийняття стратегічних рішень, вироблення і здійснення політики у сферах безпеки й оборони, вибір моделей зовнішньоекономічної діяльності залишаються прерогативами держави.

**Ключові слова:** держава, громадянське суспільство, зовнішня політика, лобізм, прийняття рішень, діалог.

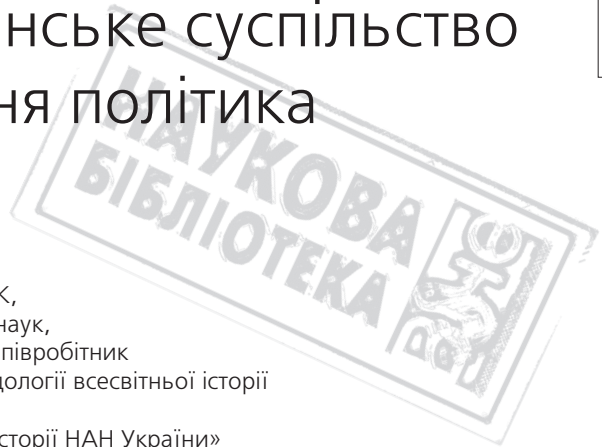
### Гражданское общество и внешняя политика

Владимир РОЗУМЮК, кандидат политических наук, ведущий научный сотрудник отдела теории и методологии всемирной истории Государственного учреждения «Институт всемирной истории НАН Украины»

Исследуется проблема влияния гражданского общества на формирование внешнеполитического курса государства. Доказывается, что во избежание внутривнутриполитических осложнений государство поощряет различные организации гражданского общества к решению международных вопросов с «низким» политическим содержанием. Однако в сфере «высокой» политики государство почти всегда остается единственным игроком.

Рассматриваются средства воздействия организаций гражданского общества на государственную политику, среди которых особое внимание уделяется политическому лоббизму. Изучаются варианты участия социума в политических процессах, в частности в рамках общенациональных программ и проектов, с помощью которых государство имеет возможность повысить свой международный авторитет и даже статус. Отмечается, что социальные игроки формируют внешнюю политику государства на общем уровне, влияя на среду, в которой принимаются решения. Поэтому процедуры принятия стратегических решений, выработка и осуществление политики в сферах безопасности и обороны, выбор моделей внешнеэкономической деятельности остаются прерогативами государства.

**Ключевые слова:** государство, гражданское общество, внешняя политика, лоббизм, принятие решений, диалог.



## Civil Society and Foreign Policy

Volodymyr ROZUMIUK, Ph.D. in Political Science, Leading Research Fellow of the Department of Theory and Methodology of World History of the State Institution 'Institute of World History of the National Academy of Sciences of Ukraine'

**The scope of influence exerted by the civil society on formation of the state's foreign policy is considered. In order to avoid the internal complications, the state is proved to encourage various civil society organizations to resolve international issues having 'low' political content. However, in the sphere of 'high' policy the state is almost always acts as a unique player.**

**Means used by the civil society organizations to influence the state policy are studied. Special attention is paid to political lobbying. Options for the society's participation in political processes, in particular, within the framework of all-national programmes and projects are explored, as the state could use them for improving its international prestige or even status. Social actors are emphasized to form the foreign policy of the state at the general level affecting the environment where all the decisions are taken. Therefore, strategic decision-making procedures, development and implementation of policies concerning defence and security areas or selection of foreign economic activity models remain prerogatives of the state.**

**Keywords:** government, civil society, foreign policy, lobbying, decision-making, dialogue.

8

Для кожної держави проблема впливу громадянсько-го суспільства на формування зовнішньої політики видається надзвичайно актуальною, адже за умов будь-якого режиму, а надто демократичного, без підтримки широких верств населення будь-який стратегічний курс приречений.

Треба зазначити, що англосаксонська політична філософія традиційно протиставляє громадянське суспільство і державу, маючи схильність подавати перше як абсолютне благо, а друге як неминуче зло, однак на практиці між ними формується система сталих і міцних зв'язків, яка надає можливість ефективно узгоджувати взаємні інтереси і проводити результативну внутрішню й зовнішню політику. Так само можна констатувати хибність основних положень ліберально-демократичної ідеології, в теоретичних конструкціях прихильників якої і внутрішньо-, і зовнішньополітичний курси уряду постають як певний результат боротьби, симбіозу та кооперації інтересів окремих індивідів та різноманітних суспільних груп – класів, асоціацій за інтересами, профспілок, союзів, церков та конфесій, фірм і бізнес-угруповань, об'єднань громадян та політичних партій. Проте навіть політичні системи, збудовані відповідно до основних принципів ліберальної демократії (рівність усіх громадян перед законом, суверенітет народу, представницькі інститути, правова держава тощо), не демонструють автоматичної залежності зовнішньої політики від волі різноманітних організацій громадянського суспільства.

Хоча теоретично процес прийняття рішень та реалізації зовнішньополітичного курсу детермінується громадянським суспільством, практично зовнішня політика традиційно належить до тих сфер, на які вплив недержавних організацій незначний, а стратегію і тактику поведінки країни на міжнародній арені визначають і реалізують бюрократичні структури й інституції. Вплинути на державно-бюрократичний апарат міністерств, відомств, комітетів, установ тощо організаціям громадянського суспільства надзвичайно важко і це потребує чималих зусиль.

Щоправда, аби уникнути зайвих внутрішньополітичних ускладнень, держава інколи навіть заохочує різні організації громадянського суспільства (профспілки, асоціації бізнесменів) до вирішення міжнародних питань з «низьким» політичним змістом (встановлення квот на вилов риби, врегулювання проблем експорту/імпорту продукції сільського господарства, переговори про особливості тарифного регулювання, узгодження національного законодавства з нормами міжнародного права чи міжнародними зобов'язаннями країни), запрошуючи їхніх представників на дво- чи багатосторонні зустрічі або долучаючи до складу урядової делегації на міжнародній конференції, проте у сфері «високої» політики держава майже цілковито виключає з процесу прийняття рішень будь-які групи громадянського суспільства, залишаючись не лише найвпливовішим, а й єдиним гравцем.

Схожі тенденції чітко простежуються при розв'язанні саме зовнішньополітичних проблем, тож включення до

складу державної делегації на міжнародну конференцію лише чиновників є, швидше, нормою, ніж винятком. Зовнішньополітичні відомства різних країн вже традиційно пояснюють таке становище міркуваннями секретності та неможливістю делегувати розв'язання проблем «високої» політики організаціям громадянського суспільства, які, захищаючи різні інтереси, підривають єдину позицію держави на переговорах.

Своєю чергою, групи, які належать до громадянського суспільства, постійно намагаються відшукати дієвіші шляхи захисту власних інтересів, впливаючи на зовнішню політику держави через опитування громадської думки, засоби масової інформації, лобізм різного ґатунку, масові акції (страйки, голодовки, демонстрації), особисті зв'язки, формальне представництво в різних державних, громадських і приватних організаціях і, безперечно, через голосування. Різноманітні угруповання, асоціації та окремі індивіди активно тиснуть на державу, вимагаючи адаптації зовнішньої політики відповідно до їх особистих інтересів чи уявлень. Однак попри надзвичайну активність груп громадянського суспільства загалом їхній вплив на зовнішню політику є незначним.

Теоретично саме голосування на виборах мало би бути вирішальною формою контролю громадянського суспільства за зовнішньою політикою уряду. Можна навіть навести кілька прикладів кардинальної зміни зовнішньополітичного курсу різних країн після поразки правлячої партії на виборах, проте насправді питання зовнішньої політики вкрай рідко опиняються в центрі уваги всього суспільства і викликають серйозні дебати. Виборці не надто переймаються проблемами міжнародного політичного життя, зосереджуючись головним чином на економічних питаннях, зменшенні безробіття, підвищенні рівня життя. Уряд, відповідно, може дозволити собі ігнорувати громадську думку стосовно зовнішньої політики за умови, що його рішення в цій сфері не позначаються негативно на житті пересічного громадянина.

Приміром, майже в усіх державах – членах анти-терористичної коаліції, які спрямували війська до Іраку 2003-го, переважна більшість населення була проти такого рішення, однак лише в Іспанії, котра зазнала болючого контрудару терористів у відповідь, уряд програв вибори саме через свій зовнішньополітичний курс. Опозиція питанням «високої» політики зазвичай доволі абстрактна й аморфна, щоб бути серйозним детермінуючим виборчим чинником, тоді як опозиція питанням з «низьким» політичним змістом конкретна і чітко зосереджена за галузевою чи географічною ознакою, тож коли відповідальний політик відкрито радить виборцям голосувати за іншу партію (якщо вони не підтримують його зовнішньополітичного курсу), він украй рідко при цьому ризикує втратити голоси. «Ми можемо слухати і ми можемо пристосовуватися (до вимог громадської думки), до певної міри ... навіть корегувати деякі суперечності, проте ми не можемо уникнути неспростовної необхідності для державної політики послідовно захищати і реалізовувати національні



інтереси та пріоритети. Бувають випадки, коли уряд віддає перевагу саме національним інтересам, а не громадській думці», – відзначив заступник канадського міністра закордонних справ де Монтіні Маршан 1983 року [16, с. 14–15].

Стверджуючи пріоритетність «національного інтересу» перед вимогами громадської думки, теоретики і практики міжнародної політики мають на увазі, що усвідомлена правлячою елітою сукупність потреб та інтересів країни, обумовлена конкретними історичними, політичними, економічними, географічними факторами та культурними традиціями, є фундаментальним і порівняно незмінним чинником [1, с. 3–15], тоді як громадська думка – це швидкоплинні «блукаючі вогні». Саме тому навіть революційні зміни державного устрою не надто позначалися на зовнішній політиці (СРСР, Китай), а державні діячі демократичних країн часто не дотримувалися своїх обіцянок (президент США В. Вільсон у квітні 1917-го вступив у Першу світову війну, хоча в листопаді 1916-го виграв президентські вибори під гаслом: «Він врятував нас від війни»). Сформульована ще XVII століття кардиналом Рішельє доктрина *raison d'etat* [1, с. 211] як категоричний імператив державної політики, що не залежить від суб'єктивних уподобань правлячої верхівки, залишається актуальною й нині.

Одним із найефективніших засобів впливу організації громадянського суспільства на державну політику є лобізм (від англ. *lobby* – кулуари) – професійна форма діяльності, котра має забезпечити потрібне політичне рішення. Його дієвість пов'язана насамперед з тим, що лобісти для «проштовхування» і захисту своїх інтересів використовують не аморфну «громадську думку», а державний бюрократичний апарат з його формальними і передусім неформальними зв'язками. У більшості країн світу лобізм вважається (принаймні офіційно) злочинним, своєрідною формою корупції, однак у Сполучених Штатах Америки 1946-го його було легалізовано, і тепер це – жорстко регламентований легальний професійний вид суспільної діяльності, своєрідний бізнес, у якому обертаються мільярди доларів. Завдяки регламентації і впорядкуванню лобізму у США переріс рівень звичайних політичних інтриг, перетворившись на механізм підготовки й прийняття рішень, чітку систему аргументації, легітимації та реалізації інтересів лобістських груп.

Західний книжковий ринок переповнений різноманітними дослідженнями лобістської діяльності. Переважна більшість – доволі нудні академічні роботи, в яких аналізуються причини появи груп за інтересами та зміст феномену лобювання, специфіка лобістської діяльності в США, Великій Британії та країнах Західної Європи, особливості фінансового, юридичного й медійного забезпечення лобізму на різних рівнях – від локальної спільноти до глобального світу [3; 6; 13; 17]. Дещо цікавіше сприймаються алармістські прогнози стосовно цілковитого розвалення державного апарату під шаленим тиском величезних «діявольських» грошей, якими лобісти корумпують чиновників [7], проте найбільший інтерес традиційно викликають дослідження діяльності лобі національних меншин [8; 9; 14; 15], найкращі з яких не лише продаються на рівні бестселерів, а й читаються як пригодницькі романи чи детективи [4; 10].

Приміром, у своїх роботах конгресмен з Іллінойсу П. Фіндлі («Вони насмілюються говорити вголос: люди та інституції, з якими конфліктує ізраїльське лобі») та відомі політологи Дж. Міршаймер і С. Волт («Ізраїльське лобі та зовнішня політика США») зачепили давно табуйовану тему американської політики, надзвичайно яскравими фарбами змалювавши діяльність широкої проєврейської коаліції окремих осіб та різноманітних громадських асоціацій. Пропагандивний ними погляд, що надвисокий рівень матеріальної та дипломатичної підтримки Ізраїлю з боку США пояснюється не стільки американськими стратегічними інтересами в цьому регіоні та моральними зобов'язаннями перед жертвами Холокосту, скільки впливом проєврейських лобістів, діяльність яких шкодить національній безпеці як Сполучених Штатів, так і самого Ізраїлю [4; 10], негайно звинуватили у «найсмертоносній брехні», антисе-

мітизмі та поганій інформованості від представників того самого критикованого лобі [5].

Разом із тим, абстрагуючись від академічних сенсацій та ексцесів політичної боротьби, можна констатувати, що лобізм як непартійний цивілізований і впорядкований дієвий засіб тиску й впливу сил та інтересів громадянського суспільства на державний апарат, ефективний лише при вирішенні деяких другорядних (із загальнодержавного погляду) питань, зазвичай безпосередньо пов'язаних з інтересами великого бізнесу або впливових суспільних груп та політичних організацій. Самі лобістські угруповання надто слабкі, щоб серйозно вплинути на основний напрям зовнішньополітичного курсу держави.

Держава також інколи намагається залучити організації громадянського суспільства до формування зовнішньої політики, розробляючи різноманітні програми і проекти. Попри різні назви вони мають сприяти ефективній зовнішньополітичній діяльності держави та підвищенню її міжнародного авторитету чи навіть статусу. Однак арсенал форм і методів (незалежно від ресурсних можливостей держави, ролі та місця в міжнародному середовищі) докладання потенціалу громадянського суспільства доволі обмежений. Здебільшого це участь у різноманітних конференціях, культурні та освітні обміни. Вузькою залишається й проблематика, до розв'язання якої залучаються організації громадянського суспільства (нині це переважно питання, що стосуються довілля, прав людини, гендерних прав). При цьому реальний вплив суспільних гравців на сам процес прийняття рішень навіть у вказаних сферах є незначним. Прийняття стратегічних рішень, вироблення і здійснення політики у сферах безпеки й оборони, вибір моделей зовнішньоекономічної діяльності залишаються прерогативами держави.

Хоча урядовці й чиновники МЗС вважають бажаним і навіть необхідним залучати громадськість лише до обговорення зовнішньополітичної діяльності, вони визнають, що залучення громадськості до вироблення і здійснення зовнішньої політики надає можливість:

- 1) підвищити загальноосвітній та культурний рівень громадян, їхню поінформованість щодо міжнародних проблем;
- 2) інкорпорувати домінуючі суспільні цінності та прерференції в систему прийняття рішень;
- 3) поліпшити якість прийнятих рішень;
- 4) посилити ступінь довіри до урядових інституцій;
- 5) зменшити кількість соціальних конфліктів;
- 6) підвищити економічну ефективність прийнятих рішень [12].

Зазначаючи, що громадськість неодноразово демонструвала здатність ефективно блокувати різноманітні урядові проекти, які приймалися без урахування думки населення, досвідчені бюрократи наголошують, що пересічний громадянин і урядовий фахівець по-різному бачать і оцінюють зовнішньополітичні питання, надто коли йдеться про проблеми безпеки і можливі конфлікти. Відповідно ризики, прийнятні з погляду фахівців, можуть бути цілком неприйнятними для широкого загалу, тож розв'язання певних проблем часто потребує пріоритетного врахування саме суб'єктивних оцінок ризиків (погляду суспільства), а не тільки об'єктивних (розрахованих й обґрунтованих фахівцями). Зрештою, часто громадська протидія є симптомом майбутньої недовіри до уряду, тож активна участь громадських організацій у «системі прийняття» (насправді, обговорення) рішень – один із методів подолання недовіри.

У цьому сенсі показовими видаються механізми залучення громадської думки до формування і здійснення зовнішньої політики в одній із найдемократичніших і найвідкритіших політичних систем світу – канадській.

Так, 22 січня 2003 року канадське МЗС розпочало програму «Діалог щодо зовнішньої політики», мета якої – отримати достовірну інформацію про потреби і очікування громадян, їхні пріоритети стосовно зовнішньополітичного курсу держави, бачення ними канадської зовнішньої політики на сучасному етапі й у майбутньому.



Населенню запропонували висловитися з приводу низки зовнішньополітичних питань, а саме: безпека, глобалізація, культурно-ціннісні аспекти зовнішньої політики, проблеми сталого розвитку, характер відносин на міжнародній арені тощо. Міністр закордонних справ провів кілька десятків зустрічей у 15 найбільших канадських містах, в яких взяли участь понад 3 тисячі осіб, виступив на сесії Національного форуму молоді «Майбутнє Канади: світ, якого ми прагнемо». Канадці отримали 12 тисяч бюлетенів з питаннями, ще 60 тисяч осіб відвідало веб-сайт міністерства. Тисячі відгуків від пересічних громадян, парламентаріїв, членів провінційних і територіальних урядів, академіків, різних громадських організацій, бізнес-асоціацій та ін. надійшло до МЗС Канади, понад 2 тисячі осіб висловили свої думки під час інтерактивної дискусії в мережі Інтернет, було проведено 19 «круглих столів», матеріали яких опубліковано. З'ясувалося, що попри деякі розбіжності переважна більшість канадців підтримує розвиток міжнародної співпраці в рамках ООН та інших багатосторонніх організацій, наголошує на загальнообов'язковості норм міжнародного права і поваги до прав людини.

Цей проект мав створити в політично активних канадців ілюзію, що з ними радяться, до їхніх порад прислуховуються, враження причетності до творення зовнішньої політики, легітимізувати і популяризувати діяльність МЗС. Один з учасників цього діалогу сказав: «Це ... одна з багатьох переваг способу життя демократичного суспільства ... я відчуваю, що можу висловити власні думки, і що хтось мене почує». Однак попри постійний наголос на надзвичайній цінності й важливості думок громадян («наша демократія і зовнішня політика стала сильнішою завдяки вашій участі») міністр закордонних справ Б. Греєм визнав: «З розмаїття думок і порад, які ми отримали, ми обираємо баланс, не кожне судження буде представлено в цьому звіті», а самі питання – які цінності й інтереси є фундаментальними для канадської зовнішньої політики, якими мають бути її пріоритети у подальшому тощо – ні до чого не зобов'язували [2].

У підсумку треба зазначити: хоча теоретично тиск громадської думки та особливі інтереси різних груп громадянського суспільства мають визначати зовнішню політику уряду, практично суспільство вкрай рідко може вирішальним чином впливати на зовнішню політику. Соціальні гравці швидше формують зовнішню політику держави на загальному рівні, впливаючи на середовище, в якому приймаються рішення. Можна сказати, що реакція громадянського суспільства визначає межі прийнятних і неприпустимих зовнішньополітичних акцій, а не детермінує певний курс чи дії уряду на міжнародній арені. Хотілося б підкреслити, що параметри прийнятної поведінки надто широкі, внаслідок чого держава має порівняно значну автономію у здійсненні зовнішньої політики. Урядові чиновники самостійно визначають національні інтереси та найкращі шляхи їх досягнення, хоча й їхній вибір обмежений економічною структурою суспільства, політичними інтересами різних груп та культурними традиціями. 

#### Список використаних джерел

1. Ришелье А. Политическое завещание или принципы управления государством / А. Ришелье; [пер. с фр. Л. А. Сифуровой]. – М.: Ладомир, 2008. – 496 с.
2. A Dialogue of Foreign Policy: Report to Canadians / Department of Foreign Affairs and International Trade. – Ottawa: DFAIT, 2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.dataparc.com/projects/www.foreign-policy-dialogue.ca/en/final\\_report/index.html](http://www.dataparc.com/projects/www.foreign-policy-dialogue.ca/en/final_report/index.html)
3. Baumgartner F. Lobbying and policy change: Who wins, who loses, and why / [Baumgartner F. [and others]]. – Chicago; London: University of Chicago Press, 2009. – 341 p.
4. Findley P. They dare to speak out: People and institutions confront Israel's lobby / P. Findley. – Chicago: Chicago Review Press; Lawrence Hill Books, 1989. – 391 p.

5. Foxman A. The Deadliest lies: The Israel lobby and the myth of Jewish control / A. Foxman. – N.Y.: Palgrave Macmillan, 2007. – 256 p.
6. Goldstein K. Interest groups, lobbying, and participation in America / K. Goldstein. – Cambridge: Cambridge University Press, 1999. – 158 p.
7. Kaiser R. So damn much money: The triumph of lobbying and the corrosion of American Government / R. Kaiser. – N.Y.: Vintage Books, 2010. – 406 p.
8. Korn D. Das Netz: Israels Lobby in Deutschland / D. Korn. – München: FZ-Verlag, 2004. – 239 p.
9. Marrar K. The Arab lobby and U.S. foreign policy: The two-state solution / Kh. Marrar. – London; New York: Routledge, 2009. – 269 p.
10. Mearsheimer J. The Israel lobby and U.S. foreign policy / J. Mearsheimer, S. Walt. – N.Y.: Farrar, Straus and Giroux, 2007. – 484 p.
11. Morgenthau H. J. Politics among nations. The struggle for power and peace / H. J. Morgenthau. – N. Y.: Alfred-A-Knopf, 1978. – 560 p.
12. Nossal K. The politics of Canadian foreign policy / K. Nossal. Ontario: Prentice-Hall Canada Inc., 1985. – 358 p.
13. Nownes A. Total lobbying: What lobbyists want and how they try to get it / A. Nownes. – N.Y.: Cambridge University Press, 2006. – 269 p.
14. Terry J. U.S. foreign policy in the Middle East: The role of lobbies and special interest groups / J. Terry. – London: Pluto Press, 2005. – 160 p.
15. Tsygankov A. Russophobia: Anti-Russian lobby and American foreign policy / A. Tsygankov. – N.Y.: Palgrave Macmillan, 2009. – 240 p.
16. Tucker M. Canadian foreign policy: Contemporary issues and themes / M. Tucker. Toronto: McGraw-Hill Ryerson Limited, 1980. – 227 p.
17. Van Schendelen R. More Machiavelli in Brussels: The art of lobbying the EU / R. Van Schendelen. – Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010. – 382 p.

#### References

1. Richelieu A. (2008) *Politischeskoe zaveshchanie ili printsipy upravleniia gosudarstvom* [The political testament or principles of public administration], trans. from French by L. A. Sifurova. Moscow: Lodomir.
2. Department of Foreign Affairs and International Trade, *A Dialogue of Foreign Policy: Report to Canadians*, Ottawa: DFAIT, 2003. Available at: [http://www.dataparc.com/projects/www.foreign-policy-dialogue.ca/en/final\\_report/index.html](http://www.dataparc.com/projects/www.foreign-policy-dialogue.ca/en/final_report/index.html)
3. Baumgartner F., Berry J., Hojnacki M., Kimball D. and Leach B. (2009) *Lobbying and policy change: Who wins, who loses, and why*. – Chicago; London: University of Chicago Press.
4. Findley P. (1989) *They dare to speak out: People and institutions confront Israel's lobby*. Chicago: Chicago Review Press; Lawrence Hill Books.
5. Foxman A. (2007) *The Deadliest lies: The Israel lobby and the myth of Jewish control*. N.Y.: Palgrave Macmillan.
6. Goldstein K. (1999) *Interest groups, lobbying, and participation in America*. Cambridge: Cambridge University Press.
7. Kaiser R. (2010) *So damn much money: The triumph of lobbying and the corrosion of American Government*. N.Y.: Vintage Books.
8. Korn D. (2004) *Das Netz: Israels Lobby in Deutschland*. München: FZ-Verlag.
9. Marrar K. (2009) *The Arab lobby and U.S. foreign policy: The two-state solution*. London; New York: Routledge.
10. Mearsheimer J. and Walt S. (2007) *The Israel lobby and U.S. foreign policy*. N.Y.: Farrar, Straus and Giroux.
11. Morgenthau H. J. (1978) *Politics among nations. The struggle for power and peace*. N. Y.: Alfred-A-Knopf.

12. **Nossal K.** (1985) *The politics of Canadian foreign policy*. Ontario: Prentice-Hall Canada Inc.

13. **Nownes A.** (2006) *Total lobbying: What lobbyists want and how they try to get it*. N.Y.: Cambridge University Press.

14. **Terry J.** (2005) *U.S. foreign policy in the Middle East: The role of lobbies and special interest groups*. London: Pluto Press.

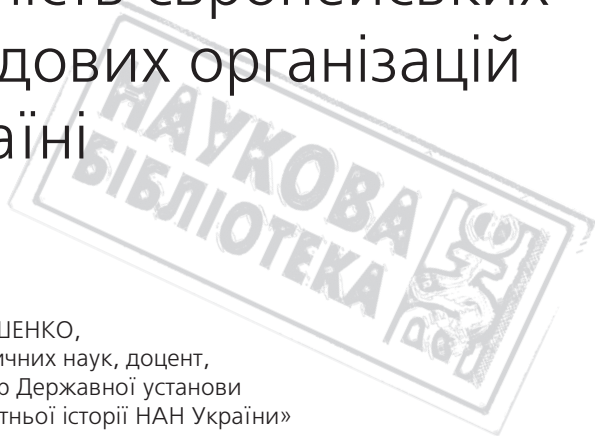
15. **Tsygankov A.** (2009) *Russophobia: Anti-Russian lobby and American foreign policy*. N.Y.: Palgrave Macmillan.

16. **Tucker M.** (1980) *Canadian foreign policy: Contemporary issues and themes*. Toronto: McGraw-Hill Ryerson Limited.

17. **Van Schendelen R.** (2010) *More Machiavelli in Brussels: The art of lobbying the EU*. Amsterdam: Amsterdam University Press.



## Діяльність європейських неурядових організацій в Україні



Вікторія СОЛОШЕНКО,  
кандидат історичних наук, доцент,  
учений секретар Державної установи  
«Інститут всесвітньої історії НАН України»

11



Проаналізовано особливості та значення європейських неурядових організацій у діяльності інститутів громадянського суспільства в Україні. Визначено, що підтримка міжнародними організаціями інститутів громадянського суспільства в Україні відіграє важливу роль у процесі захисту прав людини; дає змогу за умов економічної кризи звільнити державу від надмірно обтяжливих для неї соціальних завдань; уможлиблює підвищення якості політичних і публічно-правових рішень.

Надано коротку характеристику сфер діяльності міжнародних НУО на території України.

На її основі зроблено висновок щодо необхідності гармонізації національного законодавства та відповідних нормативно-правових актів ЄС із метою створення належних умов для роботи НУО та їхньої кооперації з вітчизняними органами влади і громадянським суспільством.

**Ключові слова:** неурядова організація, громадянське суспільство, співпраця, Європейський Союз, законодавство.

## Деятельность европейских неправительственных организаций в Украине

Виктория СОЛОШЕНКО, кандидат исторических наук, доцент, ученый секретарь Государственного учреждения «Институт всемирной истории НАН Украины»

Проанализированы особенности и значение европейских неправительственных организаций в деятельности институтов гражданского общества в Украине. Определено, что поддержка международными организациями институтов гражданского общества в Украине играет важную роль в процессе защиты прав человека; позволяет в условиях экономического кризиса освободить государство от реализации чрезмерно обременительных для него социальных задач; делает возможным повышение качества политических и публично-правовых решений.

Дана краткая характеристика сфер деятельности международных НПО на территории Украины. На ее основе сделан вывод о необходимости гармонизации национального законодательства и соответствующих нормативно-правовых актов ЕС с целью создания надлежащих условий для работы НПО и их кооперации с отечественными органами власти и гражданским обществом.

**Ключевые слова:** неправительственная организация, гражданское общество, сотрудничество, Европейский Союз, законодательство.

## Activities of the European NGOs in Ukraine

Viktorii SOLOSHENKO, Ph.D. in History, Associate Professor, Academic Secretary of the State Institution 'Institute of World History of the National Academy of Sciences of Ukraine'

Special characteristics and importance of the European non-governmental organizations while developing the civil society institutions in Ukraine are analyzed. International organizations are determined to support the civil society institutions in Ukraine, since they play an important role

in the protection of human rights; under conditions of the economic crisis, allow for releasing the state from implementation of the unduly burdensome social problems; stimulate improvement of quality of political and public and legal decisions.

**A brief review of the areas of activities of the international NGOs in Ukraine is given. Based on it, the conclusion on the need for harmonization of the national legislation and regulatory legal acts of the EU is made. It should encourage creating appropriate conditions for the NGOs activities and fostering their cooperation with the national authorities and civil society.**

**Keywords:** NGO, civil society, cooperation, European Union, legislation.

Проблематика формування та функціонування громадянського суспільства актуалізується для держав, які порівняно недавно стали на шлях демократії. З-поміж них – і Україна. Однак питання ролі міжнародних, зокрема європейських, інституцій та неурядових організацій у розвитку громадянського суспільства в нашій державі ще рідко є предметом окремих досліджень.

Утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку України визначено одним із напрямів її внутрішньої політики. Відповідно до Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року, державна політика у сфері формування інститутів та організацій громадянського суспільства має передбачати посилення їхньої взаємодії з органами публічної влади, запровадження громадського контролю за діяльністю влади, проведення регулярних консультацій із громадськістю.

Роль міжнародних організацій в Україні (МНУ) стає більш значущою, їхня активність зростає і стає потужнішою. Це особливо відчутно останніми роками. Вітчизняна практика перетворень, які відбувалися за часів піднесення громадянського руху за протестних майданів, зокрема періоду 2013–2014 років, дослідження підтримки цих рухів міжнародними неурядовими організаціями в Україні, її масштаби і роль мають своє продовження. Аналіз взаємодії цих чинників актуалізується також з огляду на зростаючу роль України в Європі.

Аналізом діяльності міжнародних неурядових організацій займаються такі вчені, як В. Буткевич, Л. Кривачук, О. Клименко, К. Левченко, В. Поліщук.

На початку 1990-х років в Україні зростала кількість громадських організацій, але діяльність переважною більшістю з них тяжіла до формалізму. Заважала доволі слабка фінансова та інституційна спроможність неурядових громадських організацій. У нашій країні не було створено належного законодавства, зокрема стосовно джерел фінансування інституцій громадянського суспільства.

За сучасної історичної доби міжнародні організації відіграють важливу роль як форма співпраці держав та багатосторонньої дипломатії. Починаючи зі створення у 1815 році Центральної комісії навігації по Рейну, міжнародні організації мають власну компетенцію та повноваження. Розвиток міждержавних зв'язків, поширення міжнародної співпраці на нові галузі діяльності держав зумовлюють збільшення чисельності та зростання ролі міжнародних організацій у сучасному світі, які об'єднують громадські організації, юридичні та фізичні особи для вирішення спільних питань.

В Україні активно працюють представництва міжнародних організацій, філії та представництва іноземних організацій. Серед перших відділень іноземних організацій у нашій країні варто згадати Українське відділення неурядової організації «Міжнародний центр наукової культури – Всесвітня лабораторія». 29 липня 1991 року уряд УРСР затвердив Положення про вітчизняне відділення цієї міжнародної неурядової організації. Українське відділення Всесвітньої лабораторії отримало статус науково-дослідної установи, яка брала участь у міжнародних проєктах у галузях науки, техніки, екології, медицини, освіти тощо.

Прикладом «змішаної» організації може бути Міжнародне товариство прав людини Українська секція (МТПЛУС, далі – секція). Згідно зі статутом, діяльність секції поширюється на територію України та Німеччини. Секція ставить перед собою такі завдання: надання правової допомоги громадянам у галузі правозахисного законодавства, надання матеріальної допомоги багатодітним сім'ям, інвалідам, самотнім, особам похилого віку, сприяння гуманізації умов утримання підлітків і дорослих у місцях, призначених для виконання покарань; захист невід'ємних прав військовослужбовців та їхніх сімей, участь у міжнародних

акціях щодо захисту прав людини, поширення серед населення ідей, викладених у Загальній декларації прав людини, інших документах правозахисного змісту [1].

Представництва неурядових організацій можуть мати статус дипломатичних місій. Важливими в цьому ключі є взаємовідносини між Україною та Міжнародним комітетом Червоного Хреста (МКЧХ). Договір між урядом України і Міжнародним комітетом Червоного Хреста про відкриття Місії МКЧХ в Україні діє від 5 грудня 1995 року. Роль МКЧХ полягає в: поширенні основних принципів (гуманність, неупередженість, нейтральність, незалежність, добровільність, єдність та універсальність); виконанні завдань, покладених на нього Женевськими конвенціями; сприянні точному дотриманню положень міжнародного гуманітарного права, застосовного під час збройних конфліктів. МКЧХ підтримує тісні зв'язки з національними товариствами, співпрацює з ними в питаннях, що становлять спільний інтерес, зокрема й таких, як підготовка до дій під час збройних конфліктів тощо.

Умови функціонування інститутів громадянського суспільства в більшості перехідних країн і в Україні зокрема відрізняється від аналогічних умов у державах із розвинутою економікою та глибокими демократичними традиціями. Помітною тут є така тенденція: чим нижчий рівень демократії в країні, тим більше відхилень від загальноприйнятих норм у процесі становлення НУО й тим вищий рівень політизації «третього сектору» [8, 3, с. 14].

Визначаючи роль громадянського суспільства, країни розвинутої демократії системно залучають громадян та їх об'єднання до формування та реалізації державної політики в усіх сферах. Це дає змогу, по-перше, звільнити державу від реалізації деяких надмірно обтяжливих для неї соціальних завдань зі збереженням високих соціальних стандартів для населення (так, у Німеччині, залучаючи громадські організації, заощаджують 30–37 відсотків вартості таких послуг для держави); по-друге, підвищувати якість політичних і публічно-правових рішень завдяки повнішому врахуванню потреб населення, альтернатив і можливих наслідків рішень (підвищення якості рішень сприяє підвищенню рівня легітимності органів публічної влади); по-третє, забезпечувати повнішу імплементацію публічно-правових рішень населенням [2, с. 6].

Істотною проблемою є приведення національного законодавства у відповідність до чинних міжнародних договорів, урахування сучасного, передусім європейського, досвіду. Гострою проблемою в цьому контексті є «неможливість користуватися правозахисним документом для громадян тих країн, які не підписали даний документ» (детальніше див.: [5]).

Згідно з даними Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України станом на початок 2012 року було зареєстровано 71 767 громадських організацій. Як свідчать результати дослідження, проведеного Українським незалежним центром політичних досліджень, саме за напрямом «Громадянське суспільство» Україна продемонструвала найбільший поступ.

За часткою економічно активного населення, працюючого в НУО, Україна – на рівні Румунії та Польщі. За оцінкою фахівців, лише близько 1% економічно активного населення України працює в НУО. У Чехії та Угорщині цей показник майже вдвічі більший (1,7% та 2% відповідно), у Німеччині – майже в 7 разів більший (6,8%) [2, с. 10].

Загальні шляхи використання міжнародних механізмів неурядовими організаціями України виводять їх на міжнародний рівень. Так, обговорення в міжнародних організаціях, на міжнародних конференціях та тематичних зустрічах політиків конкретних випадків порушення прав людини, дітей і жінок сприяє посиленню впливу й навіть тиску



на державні структури заради дотримання і впровадження міжнародних норм у конкретній країні. Інакше кажучи, такі заходи уможливають поширення й використання міжнародних норм та прецедентного права для діяльності на національному рівні.

Міжнародною неурядовою організацією (МНО), робота якої ґрунтується на Загальній декларації прав людини від 10 грудня 1948 року, є **International Society for Human Right (ISHR)**. Заснована в 1972 році, вона налічує 20 000 осіб із понад 20 країн, має представництва в багатьох державах світу, зокрема й в Україні. Фінансування проектів *ISHR* відбувається виключно за рахунок благодійних внесків. МНО має статус консультанта при Раді Європи та є членом Комітету НУО при Раді Європи. Організація також має статус спостерігача при Департаменті суспільної інформації ООН та в Комітеті з прав людини в Африці. Нині організація реалізує проект забезпечення поінформованості суспільства щодо діяльності в країнах Східної Європи Міжнародного кримінального суду (МКС), створеного 1997 року. Цілі МКС – розслідування, затримання, обвинувачення і, якщо доведена провина, покарання винних у скоєнні тяжких злочинів проти прав людини.

**Medical Women's International Association (MWIA)** є міжнародною неурядовою організацією, мета якої – сприяння співпраці жінок-лікарів у різних країнах, підтримка їхніх інтересів, розвиток дружніх відносин та взаєморозуміння між жінками-лікарками всього світу.

Нині *MWIA* представляють 70 країн-членів на п'яти континентах. Різноманітне культурне підґрунтя кожної країни, медичні традиції та проблеми, що виникають, є приводом для проведення регулярних форумів, конференцій і семінарів, на яких обговорюють актуальні й доволі гострі теми. МНО надає своїм членам можливість обговорення та обміну новими ідеями, здобутим досвідом тощо. Що три роки асоціація проводить міжнародні конгреси та генеральні асамблеї в різних країнах-членах по всьому світу, визначає політику й план заходів. Вона підтримує міцні зв'язки зі всесвітніми міжнародними організаціями: ВООЗ, Економічною і соціальною комісією ООН, Фондом захисту прав дітей при ООН, Міжнародною асоціацією медичних наук [3, с. 15–16].

Найбільшою міжнародною організацією, котра опікується проблемами підростаючого покоління, є Міжнародний альянс «Врятуймо дітей». Свою місію альянс вбачає у створенні умов для захисту прав дітей, їхнього щасливого, здорового й безпечного дитинства. У складі організації діють 29 національних організацій, які співпрацюють щодо надання програм у 120 країнах світу.

Серед структур, що опікуються проблемами дітей, помітно вирізняється діяльність Міжнародного жіночого правозахисного центру «Ла Страда» (в Україні – з 1997 року). Напрями діяльності центру – запобігання торгівлі людьми, особливо жінками та дітьми; ліквідація всіх форм дискримінації та насильства в суспільстві; сприяння дотриманню прав людини, гендерної рівності; захист прав дітей. Усі проекти центру здійснюються за фінансової підтримки Європейської комісії, Ради Європи та багатьох міжнародних фондів і організацій.

Вагомий внесок у розбудову громадянського суспільства в Україні робить **Польсько-українська фундація співпраці (ПАУСІ)**, заснована в квітні 2005 року. Вона докладає зусиль, щоб передати успішний досвід Варшави під час переходу до ринкової економіки, допомогти Україні інтегруватися до європейських та євроатлантичних структур шляхом запровадження європейського, зокрема польського, досвіду. Місією фундації також є інтенсивний транскордонний обмін знаннями та досвідом у ключових сферах, що впливають на розвиток людського капіталу й формування громадянського суспільства.

У червні 2014 року відбулася зустріч у рамках проекту «Бюджети за завданнями у Вінниці та Черкасах – підтримка належного врядування й фінансової прозорості органів місцевого самоврядування в Україні», що здійснювався *ПАУСІ* за фінансової підтримки Європейського Союзу та Центральноєвропейської ініціативи. Українці навчалися в польських

колегах формувати бюджети за завданнями, з'ясували, як забезпечується ефективне використання місцевих коштів у польських містах, як можна досягти більшої прозорості та ефективності місцевих бюджетів в Україні.

*ПАУСІ* спільно з Харківським національним університетом міського господарства імені О. М. Бекетова протягом 2013–2014 рр. реалізовувала проект «Бізнес-інкубатор для студентів, викладачів та бізнесу». Цей проект фінансувався МЗС Польщі та передбачав надання допомоги студентам, молодим викладачам і випускникам університету для організації власного бізнесу: від ідеї – до отримання прибутку та розвитку компанії, зокрема з використанням інноваційних технологій. Також серед завдань проекту – підтримка діяльності створених фірм/компаній до досягнення ними стабільної позиції на ринку, пропагування підприємництва в академічному середовищі, проведення консультацій та тренінгів. Так, протягом 2013 року в Харкові відбувалися семінари з польськими експертами та консультантами проекту, а керівники й координатори бізнес-проекту від університету відвідали з навчальним візитом Польщу. Для студентів – авторів найкращих бізнес-ідей також було організовано навчальну поїздку до Польщі. Дофінансування своїх бізнес-планів фірми отримують за п'ятьма напрямками: аналіз екологічності будівництва, матеріалів; послуги енергетичного аудиту будівель та оптимізації енергоспоживання; *Call*-центр з надання послуг дрібного ремонту для населення; «Я помітний на дорозі» – створення світловідбивних матеріалів для пішоходів; вертикальне озеленення для кожного будинку [9].

Ще однією міжнародною громадською організацією, яка об'єднує на засадах добровільності громадян України та інших держав, є **«Україна-Польща-Німеччина» (UPD)**. Презентація *UPD* відбулася в липні 2007 року в німецькому місті Нойштреліці. Ця МГО активно сприяє зміцненню дружби та розвитку тісного співробітництва народів України, Польщі й Німеччини, задоволенню та захисту законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших інтересів членів організації [6].

Показово, що за сприяння цієї організації та об'єднання «Україна-Польща» налагоджено співпрацю між більш як 120 територіальними громадами Вінницької області й адміністративними одиницями 10 воєводств Республіки Польща. У ролі структурного підрозділу виступає підприємство «Господарчий дім», метою якого є встановлення прямих зв'язків із фірмами та організаціями зарубіжжя щодо розвитку промислового виробництва, будівництва, сільського господарства й торгівлі.


Однією з перших спроб оприлюднити інформацію про діяльність цієї міжнародної неурядової організації було відповідне рішення Фонду імені Фрідріха Еберта. Саме його Представництво в Україні сприяло усвідомленню населенням можливостей міжнародної співпраці, зближенню громадян наших країн. Важливим заходом була організація роботи **Баварського Червоного Хреста** в Івано-Франківську та організації **«Коннект плюс»** (м. Берлін). Їхня діяльність в Україні відбувалася за програмами *MEDI & CARE* та *PROFEX*. Завдання першої – допомога в організації медичного обслуговування та догляд за ВІЛ-інфікованими людьми у Східній Європі, зокрема й в Україні. У рамках програм обміну відбувалося навчання лікарів, санітарів, добровольців. За програмою *PROFEX* налагоджено обмін фахівцями та добровольцями для багатотижневої співпраці різних фахових груп під час роботи з ВІЛ-інфікованими. Німецькі колеги запрошують українських спеціалістів до своїх клінік та станцій допомоги хворим на СНІД з метою обміну досвідом. Тамтешні партнери працюють на теренах Східної Європи – в Україні, Білорусі, Росії. Громадськими організаціями зі співробітництва в Німеччині та Україні є «Німецька допомога хворим на СНІД», «Німецько-російський обмін», Дияконічна служба Німеччини, «Надія для Східної Європи», Католицька вища школа (м. Фрайбург) [7, с. 94–96].

Структурою, що об'єднує організації та окремих осіб, діяльність яких пов'язана із запобіганням дитячій

проституції, порнографії, торгівлі дітьми, є Міжнародна організація ЕКПАТ. Програми ЕКПАТ спрямовані на превентивну роботу, реабілітацію та інтеграцію дітей, які зазнали насильства з метою комерційної сексуальної експлуатації.

З 2004 року в Україні діє мережа громадських організацій ЕКПАТ, що об'єднує близько 30 неурядових організацій із захисту прав дитини. Місією всеукраїнської мережі протидії комерційній сексуальній експлуатації дітей є реалізація комплексних заходів, спрямованих на запобігання комерційній сексуальній експлуатації дітей (КСЕД) у будь-яких формах з метою її викоренення.

Широке коло важливих завдань з піднесення рівня життя та свідомості суспільства, стимулювання інтересу до освіти, науки, спорту, здорового способу життя, співпраці молоді різних країн для вільного обміну ідеями охоплює діяльність Міжнародної громадської організації «Лагода» та Міжнародної школи рівних можливостей в Україні (МШРМ), що діють у нашій державі з 2000 року. Мета МШРМ – участь у творенні нового суспільства. Основними напрямками її діяльності є: 1) гендерна рівність; 2) запобігання торгівлі людьми; 3) протидія КСЕД; 4) безпечне середовище; 5) боротьба з ВІЛ/СНІДом; 6) безпечна поведінка; 7) діти з особливими потребами; 8) захист ненародженої дитини; 9) допомога адвокатам; 10) запобігання насильству; 11) протидія корупції. Організація здійснює чимало заходів, серед яких велими важливим є проєкт «Адвокати без кордонів», у рамках котрого надає допомогу у встановленні батьківства й стягненні аліментів. Важливо зазначити, що МШРМ належить до всеукраїнської мережі КСЕД [4].

Оцінка розвитку громадянського суспільства в Україні міжнародними неурядовими організаціями, особливо з огляду на події останніх років, має тенденцію до поліпшення. Про це свідчать оцінки Індексу сталості неурядових організацій низки агентств: Агентства міжнародного розвитку США (USAID NGO Sustainability Index), «Перехідні держави» (Nations in Transit), міжнародної неурядової організації «Дім свободи» (Freedom House) за останні три роки. Проте мобілізує значення для вітчизняного громадянського суспільства має той факт, що в країнах стабільної демократії близько половини населення (49% – у Німеччині, 54% – у Нідерландах) відносить себе до членів неурядових організацій [2, с. 41]. Зрушення в цьому напрямі – це перспективне завдання для нашої країни. Варто зауважити, що в багатьох європейських країнах неурядові організації працюють за підтримки урядів або органів місцевого самоврядування. Неурядові організації, зокрема міжнародні, є силою, яка спроможна вирішувати гострі соціальні питання ефективніше та оперативніше, ніж державні структури. В Україні такий стан речей ще не став нормою, але є позитивні тенденції, котрі потребують подальшої підтримки. 

#### Список використаних джерел

1. Статут Міжнародної громадської організації «Міжнародне товариство прав людини – Українська секція» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.igfm.org.ua/doc>
2. **Вінніков О. Ю.** Показники розвитку громадянського суспільства в Україні / О. Ю. Вінніков, А. О. Красносільська, М. В. Лациба / Український незалежний центр політичних досліджень. – К.: Агентство «Україна», 2012. – 80 с.
3. **Козак Л.** Неурядові організації Європейського Союзу: порівняльний аналіз громадських організацій України / Л. Козак, Н. Березко, В. Боженар / Міжнародний благодійний фонд «Дзвони миру». – К.: ВПЦ «Київський університет», 2002. – 48 с.
4. **Кривачук Л.** Міжнародні неурядові організації в інтересах дітей: аналіз діяльності та систематизація організацій / Л. Кривачук // Науковий вісник. – 2010. – Вип. 6 «Демократичне врядування» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lvivacademy.com/visnik6/fail/Kryvachuk.pdf>

5. **Левченко К. Б.** Права жінок: зміст, стан та перспективи розвитку: Монографія / К. Б. Левченко. – Харків: Вид-во НУВС, 2001. – 360 с.

6. Міжнародне товариство «Україна – Польща – Німеччина» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrpolgerm.com/content/about>

7. Німецько-українські громадські ініціативи / Фонд ім. Фрідріха Еберта: Регіон. представництво в Україні, Білорусі та Молдові. – К.: Заповіт, 2005. – 152 с.

8. **Пожидаєв Є. О.** Неурядові організації в суспільно-політичному житті України: межі участі та пріоритети діяльності / Є. О. Пожидаєв // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 4 (5). – С. 19–26.

9. Фондація ПАУСІ відкрила «Бізнес-інкубатор» спільно з Харківським національним університетом міського господарства імені О. М. Бекетова. – 6 червня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pauci.org.ua/news-778-Фундація%20ПАУСІ%20відкрила%20«Бізнес-інкубатор»%20спільно%20з%20Університетом%20міського%20господарства%20імені%20Бекетова%20%20у%20Харкові./>

#### References

1. *Statut Mizhnarodnoi gromadskoi orhanizatsii 'Mizhnarodne tovarystvo prav liudyny – Ukrainska sektsiia'* [Statute of the International NGO 'International Society for Human Rights – Ukrainian Section']. Available at: <http://www.igfm.org.ua/doc>
2. **Vinnikov O. Y., Krasnosilska A. O. and Latsyba M. V.** (2012) *Pokaznyky rozvytku gromadianskoho suspilstva v Ukraini* [Indicators of development of the civil society in Ukraine], Ukrainian Centre for Independent Political Research. Kyiv: Agentstvo 'Ukraina'.
3. **Kozak L., Berezko N. and Bozhenar V.** (2002) *Neuriadovi orhanizatsii levropeiskoho Soizu: porivnialny analiz gromadskyykh orhanizatsii Ukrainy* [NGOs of the European Union: A comparative analysis with the NGOs of Ukraine], International Charitable Foundation 'Dzvony myru'. Kyiv: VPTS 'Kyivsky universytet'.
4. **Kryvachuk L.** (2010) 'Mizhnarodni neuriadovi orhanizatsii v interesakh ditei: analiz diialnosti ta systematyzatsiia orhanizatsii' [International NGOs for the benefit of children: Analysis of activities and systematization of organizations], *Naukovy visnyk*, No. 6 'Demokratychnye vriaduvannia'. Available at: <http://www.lvivacademy.com/visnik6/fail/Kryvachuk.pdf>
5. **Levchenko K. B.** (2001) *Prava zhynok: zmyst, stan ta perspektyvy rozvytku: Monohrafiia* [Women's rights: Content, status, and prospects of development: Monograph]. Kharkiv: Vyd-vo NUVS.
6. *Mizhnarodne tovarystvo 'Ukraina – Polshcha – Nimechchyna'* [International Society 'Ukraine – Poland – Germany']. Available at: <http://ukrpolgerm.com/content/about>
7. *Nimetsko-ukrainski gromadski initsiatyvy* [German and Ukrainian civic initiatives]: *In German and Ukrainian* (2005), Friedrich-Ebert-Foundation, Regional Office to Ukraine, Belarus and Moldova. Kyiv: Zapovit.
8. **Pozhydaiev Y. O.** (2007) 'Neuriadovi organizatsii v suspilno-politychnomu zhytti Ukrainy: mezhi uchasti ta priorytety diialnosti' [NGOs in the social and political life of Ukraine: Limits of participation and priorities of activities], *Stratehichni priorytety* 4(5): 19–26.
9. *Fundatsiia PAUCI vidkryla 'Biznes-inkubator' spilno z Kharkivskym natsionalnym universytetom miskoho gospodarstva imeni O. M. Beketova* [Foundation PAUCI opened the 'business incubator' in cooperation with O. M. Beketov National University of Urban Economy], 6 June 2014. Available at: <http://www.pauci.org.ua/news-778-Фундація%20ПАУСІ%20відкрила%20«Бізнес-інкубатор»%20спільно%20з%20Університетом%20міського%20господарства%20імені%20Бекетова%20%20у%20Харкові./>>



# Громадянське суспільство і Європейський Союз: функціонування й співпраця

Ігор ТКАЧЕНКО,  
кандидат історичних наук,  
старший науковий співробітник  
сектору суспільних наук  
науково-організаційного відділу  
Президії НАН України

15



Розглядаються принципи участі громадянського суспільства і його організацій у публічному житті країн Європейського Союзу та їхній вплив на політичні й інтеграційні процеси всередині об'єднання. Досліджуються механізми залучення громадськості до процесів прийняття рішень на рівні ЄС (зокрема застосування публічних консультацій між вищими органами Євросоюзу та громадськими інституціями), адже вона набуває дедалі більшого значення в процесі розвитку соціальної сфери. Наголошується, що громадянське суспільство в ЄС діє в межах складної багаторівневої системи управління наднаціональних представницьких органів. Тому в середовищі розвиненої демократії, котрею є Європейський Союз, існує велика кількість інституцій, які об'єднують суспільство й уряд і, як наслідок, відіграють вирішальну роль у розбудові демократичного устрою. Громадянське суспільство є інструментом, що забезпечує зворотний зв'язок між органами ЄС і громадянами його країн-членів, тому останні активно залучаються до процесів публічного прийняття рішень щодо питань, які виносяться на загальноєвропейський розгляд.

**Ключові слова:** громадянське суспільство, ЄС, демократія, інституції, інтеграція.

## Гражданское общество и Европейский Союз: функционирование и сотрудничество

Игорь ТКАЧЕНКО, кандидат исторических наук, старший научный сотрудник сектора общественных наук научно-организационного отдела Президиума НАН Украины

Рассматриваются принципы участия гражданского общества и его организаций в публичной жизни стран Европейского Союза и их влияние на политические и интеграционные процессы внутри объединения. Исследуются механизмы привлечения общественности к процессам принятия решений на уровне ЕС (в частности применение публичных консультаций между высшими органами Евросоюза и общественными институтами), поскольку она приобретает все большее значение в процессе развития социальной сферы. Отмечается, что гражданское общество в ЕС действует в рамках сложной многоуровневой системы управления наднациональных представительных органов. Поэтому в среде развитой демократии, которой является Европейский Союз, существует большое количество учреждений, объединяющих общество и правительство и в результате играющих решающую роль в развитии демократического устройства. Гражданское общество является инструментом, обеспечивающим обратную связь между органами ЕС и гражданами его стран-членов, поэтому они активно вовлекаются в процессы общественного принятия решений касательно вопросов, выносящихся на общеевропейское рассмотрение.

**Ключевые слова:** гражданское общество, ЕС, демократия, институты, интеграция.

## Civil Society and the European Union: Activities and Collaboration

Igor TKACHENKO, Ph.D. in History, Senior Scientific Officer of the Sector of Social Sciences of the Scientific and Organizational Department of the Presidium of the National Academy of Sciences of Ukraine

Principles of participation of the civil society and its organizations in public life of the European Union Member States and its impact on political and integration processes within the Community are considered. Mechanisms to involve the public into the decision-making processes taking place at the EU level (in particular, the usage of public consultations between the High Authorities of the European Union and public institutions) are explored, since they become increasingly important while developing the social sphere. The EU civil society is stressed to operate within a complex multi-level system of administration realized by the supranational representative authorities. Therefore, within

**the democratic framework of the European Union, there are a lot of institutions to unite the society and the government and, as a result, play a crucial role developing democracy. Civil society is a link that provides feedback between the EU authorities and citizens of its Member States, so the latter are actively involving in public decision-making processes concerning issues submitted to the all-European consideration.**  
**Keywords: civil society, EU, democracy, institutions, integration.**

Активна діяльність громадських організацій у публічному житті країн Євросоюзу є невід'ємним елементом сталої демократії.

Роль громадянського суспільства в процесах європейської інтеграції та взаємодії з його політичними, економічними, соціальними інститутами є предметом низки ґрунтовних досліджень європейських учених, які вивчають питання, пов'язані з розширенням ЄС на Схід, функціонуванням об'єднання та впливу громадянського суспільства на розвиток інтеграційних процесів у ньому. Серед них відзначмо працю Б. Фінке, присвячену проблемі залучення й участі громадянського суспільства в управлінні Європейським Союзом [9], та праці, присвячені ролі організації громадянського суспільства в національному й глобальному управлінні [8], європейському інституційному дискурсі [14] тощо.

Участь організацій громадянського суспільства (ОГС) в інтеграційних процесах висвітлюється також у збірниках, присвячених залученню громадянського сектору до дискусії щодо європейської конституційної угоди [6] і ролі громадянського суспільства в процесах європейської інтеграції [15]. Результати спільних зусиль європейських держав і ОГС у роботі Європейського конвенту за майбутнє Європи відображено в проєкті угоди, яка затверджувала Конституцію Європи (згодом трансформована в Лісабонському договорі 2009 року) [3].

Слід відмітити, що ця проблематика ґрунтовно представлена в працях зарубіжних учених і є актуальною, зважаючи на сучасні проблеми розвитку громадянського суспільства і подальшої трансформації Євросоюзу.

Громадянське суспільство є невід'ємною частиною громадянського, суспільно-політичного, духовного та культурного життя ЄС. Важливість його розвитку і засади взаємодії з керівними інституціями Європейського Союзу й держав-членів об'єднання були визнані й визначені ще в 50-х рр. XX століття. Так, Рада Європи 1951 року визнала важливість громадських організацій, а право громадян на зібрання та об'єднання гарантовано низкою конвенцій. Важливим кроком у визнанні ролі громадянського суспільства стало затвердження Радою Європи «Рекомендацій щодо розвитку та посилення громадських організацій у Європі» 1998 року та «Основоположних принципів статусу громадських організацій у Європі» 2002-го.

Що ж стосується власне Європейського Союзу і його країн-членів, механізми залучення й функціонування, а також визнання важливості громадянського суспільства були закладені в основоположні договори Європейських спільнот ще від самого початку. Так, згідно з Римськими договорами від 1957 року був створений Європейський економічний та соціальний комітет (ЄЕСК) з метою залучення економічних та соціальних груп інтересів до процесу формування спільного ринку. Єдиний Європейський акт (1986), Маастрихтський (1992), Амстердамський (1997) та Ніццький (2000) договори тощо значно посіли роль ЄЕСК як консультативного/дорадчого органу в прийнятті рішень керівними інституціями ЄС [4, с. 6]. При цьому комітет напруму взаємодіє з представницькими органами та мережами організацій громадянського суспільства країн-членів ЄС.

Прикладом такої співпраці є, зокрема, діяльність Ради економічної і соціальної угоди Чеської Республіки (*RHSD ČR*), яка спрямовує свої зусилля на проблеми, пов'язані зі справами ЄС, і діє як консультативний орган для уряду республіки у важливих європейських питаннях. Чотири члени цього об'єднання (Чесько-Моравська конфедерація профспілок (*ČMKOS*) – 4 особи, Конфедерація промисловості Чеської Республіки (*SPČR*) – 2 особи, Торгова палата Чеської Республіки (*HKČR*) – 1 особа, Об'єднання чеських виробничих кооперативів (*SCMVD*) – 1 особа)

представляють чеське громадянське суспільство і формують найзначнішу присутність у складі ЄЕСК, члени якого належать до категорій так званого організованого громадянського суспільства – наймачі, профспілкові діячі, а також представники різних груп інтересів (професійних об'єднань, фермерів, захисників довкілля, споживачів тощо). Безпосередня участь громадянського сектору Чехії (й інших країн ЄС) у роботі таких представницьких органів прямо залучає організації громадянського суспільства країни до вирішення завдань, котрі формулюються Європейською комісією, Радою ЄС та Європарламентом.

Важливим елементом функціонування громадянського суспільства в ЄС і його взаємодії з ним є розвиток механізмів публічних консультацій між вищими органами ЄС та громадськими інституціями. Посиленню ролі громадянського сектору сприяє те, що громадські організації стають дедалі впливовішими акторами не лише як виразники інтересів професійних об'єднань чи роботодавців, а й завдяки праці в соціальній сфері. Особливо помітною в загальноєвропейському контексті є участь громадянського сектору у боротьбі з бідністю та соціальною несправедливістю. Завдяки сформованим механізмам публічних консультацій ОГС і їхні об'єднання беруть участь у консультаціях з національними й загальноєвропейськими владними структурами щодо забезпечення продуктивнішої імплементації ініціатив і політики ЄС у їхніх країнах.

Стратегія розвитку «Європа-2020 за інтелектуальне, стійке й інклюзивне зростання» започаткувала нове партнерство між структурами ЄС, національними й регіональними владами, а також європейськими заінтересованими сторонами. Європейською комісією поставлено завдання посилити такі партнерські зв'язки на рівні всієї спільноти [13]. У рамках цього партнерства відбувається взаємодія ЄС та громадянського суспільства на базі Європейської платформи проти бідності й соціальної несправедливості із залученням:

- організацій громадянського суспільства й соціальних партнерів у сфері зайнятості та соціальних відносин;
- представників інституцій ЄС та інших міжнародних організацій;
- представників національних, регіональних та місцевих влад;
- дослідницьких центрів та фондаций у справах, що стосуються соціального діалогу.

Також завдяки програмі Європейської комісії *Progress* (2007–2013), яка була фінансовим інструментом, що забезпечував розвиток та координацію загальноєвропейської політики, посилено взаємодію ЄС з багатьма мережами організацій громадянського суспільства в галузях зайнятості, соціального партнерства та соціального захисту, умов праці, протидії дискримінації та гендерної рівності [2].

Важливе місце у структурі громадянського суспільства ЄС та взаємодії з владними органами об'єднання посідають громадські організації, котрі діють у галузі захисту прав людини. Оскільки ЄС є одним із центрів світової ефективної плюралістичної демократії, питання захисту прав людини Євросоюз не може вирішувати лише власними зусиллями. Взаємодія ЄС з громадянським суспільством у цьому питанні здійснюється шляхом проведення на регулярній основі консультацій з такими структурами громадянського суспільства, як *CONCORD* (Європейською конфедерацією допомоги та розвитку щодо неурядових організацій), європейською мережею фондаций за демократію, європейською мережею незалежних політичних фондаций за розвиток демократії та співробітництва, європейським Ліазонським офісом і мережею інституцій з прав людини і демократії [7].







Ці консультації проводяться на постійній основі та є одним із інструментів набуття легітимності рішеннями європейських структур через сприйняття їх громадянським суспільством. Щорічно ЄС проводить, наприклад, зустрічі з активом неурядових організацій щодо питань захисту прав людини, довкілля та соціального розвитку. Велика увага у взаємодії ЄС із громадянським суспільством також приділяється інтеграційним процесам та механізмам залучення громадянського суспільства до управління розвитком об'єднання.

ЄС приділяє значну увагу й ролі громадянського суспільства у вирішенні питань розвитку внутрішньої єдності, яке має життєво важливе значення для інтеграції й окремих аспектів загальноєвропейської політики. Від часу Маастрихтської угоди 1992 року Європейський Союз має послідовну й упорядковану стратегію щодо інтенсифікації взаємодії з інституціями, відповідальними, наприклад, за соціальне забезпечення та сферу обслуговування (благодійні асоціації та фонди). У 2000 році Європейська комісія наголосила на потребі поглиблення кооперації між ЄС та організаціями громадянського суспільства. У європейських політичних документах і директивах останні часто розглядаються як важливі партнери у доведенні інформації до громадськості, обміні знанням і досвідом з інституціями ЄС щодо підготовки та імплементації рішень [12, с. 2].

Зокрема, організації громадянського суспільства в ЄС є важливим джерелом забезпечення місцевої, національної влади та європейських структур неофіційною статистикою та інформацією про ключові аспекти діяльності, пов'язаної з адаптацією мігрантів до життя в ЄС. Так, італійська *Cestim* добре відома зусиллями у справі збирання важливої інформації про імміграцію, мігрантів та інтеграційну політику щодо них, котра накопичується в її інформаційному центрі. Нідерландська організація *Pharos* спеціалізується на медичному забезпеченні біженців та шукачів притулку, розвиває практику, відповідні знання та методологію, яка потім направляється органам ЄС, шпиталю, іншим схожим благодійним організаціям та фондам у Нідерландах та країнах Європи [12, с. 5].

Підписання Маастрихтського договору також стимулювало дискусії у ЄС щодо проблеми його демократичної легітимності, оскільки Європейська комісія не є аналогом національного уряду, що формується обраними народом представниками. Це стимулювало вироблення відповідних пропозицій, спрямованих на подолання перешкод і залучення громадянського суспільства до європейського урядування. Кульмінацією тривалого процесу стало оприлюднення в липні 2001 року Білої книги під назвою «Європейське урядування». У ній запропоновано механізми залучення громадянського суспільства ЄС до участі в ньому та забезпечення його відкритості з метою посилення легітимності прийняття рішень, а також забезпечення їхньої ефективної реалізації [4, с. 7].

Прийняття цього документа мало на меті не лише посилення легітимності загальноєвропейських рішень, а й розширення ролі організацій громадянського суспільства при їхньому затвердженні. Європейська комісія розглядає такі організації як важливих партнерів у зусиллях щодо розвитку відкритих і прозорих управлінських процедур на європейському рівні. Ця мета досягається за допомогою надання більшої підтримки й можливостей для участі громадянського суспільства в політичних процесах у ЄС. Очікується, що така відкритість забезпечить підвищення якості й легітимності процесу прийняття загальноєвропейських рішень та одночасно створить умови для формування справжнього європейського громадянського суспільства [5, с. 72].

Аналізуючи європейське громадянське суспільство і його функціонування в контексті ЄС, дослідники часто підкреслюють важливість розуміння його у специфічному політичному контексті об'єднання. Слід мати на увазі, що громадянське суспільство в ЄС діє у складній багаторівневій системі управління наднаціональних представ-

ницьких органів. Її можна визначити як таку, що має два вираження: вертикальне, котре має національний і європейський рівні, і горизонтальне, котре включає мережі та заінтересовані сторони. Національні уряди є не єдиним місцем, де громадянське суспільство впливає на прийняття рішень – у нього є багато можливостей для співпраці з різними інстанціями на різних рівнях – і європейсько-му, і національному, і регіональному.

Завдяки впровадженню Білої книги, а також «Загальних принципів та мінімальних стандартів проведення консультацій з зацікавленими сторонами» (Європейська комісія, 2002), інших нормативних актів, які регулюють взаємодію громадянського суспільства з органами ЄС, об'єднання громадян мають пристосовуватися, брати участь і створювати структури, що належать до всіх рівнів управління. Зважаючи на величезну кількість і різноманітність сфер залучення організацій громадянського суспільства до діяльності ЄС, наявна система взаємодії і консультації між ними дає можливість навіть найменшим із ОГС бути залученими до процесу загальноєвропейського політичного, соціального, культурного будівництва.


Значною мірою такі потенційні можливості для громадянського суспільства впливати на управління обумовлені самою сутністю Євросоюзу як політичної системи, котру можна розглядати (більшою мірою, ніж будь-яку іншу політичну систему) як досить слабку, надмірно розтягнуту, багаторівневу, а відтак і теоретично відкриту політичну систему. Прийняття рішень у ній є результатом складного інтерактивного процесу між Європарламентом, Єврокомісією і Європейською радою. Попри забюрократизованість і повільність у прийнятті рішень, обумовлених великою кількістю узгоджувальних процедур, це дає змогу громадянському суспільству мати більше можливостей для впливу на прийняття загальноєвропейських рішень [5, с. 74]. Для ЄС така система взаємодії також є корисною, оскільки саме громадянське суспільство дає достатньо легітимності прийнятим рішенням, які стають загальнообов'язковими і для ЄС загалом, і для окремих його членів зокрема.

У системі розвиненої демократії, котрою є Європейський Союз, користуючись створеними сприятливими умовами для розвитку громадянського суспільства і його залучення до управління об'єднанням, існує велика кількість інституцій, які з'єднують суспільство й уряд і відіграють вирішальну роль у розвитку демократії. Важливо також розуміти роль громадянського суспільства як інструменту, що забезпечує зворотний зв'язок між органами ЄС і громадянами країн-членів [11, с. 6].

Завдяки сформованій у ЄС системі відносин між громадянським суспільством і управлінськими наддержавними структурами на сьогодні можемо констатувати наявність великої кількості представницьких громадянських органів, громадянських платформ і форумів, що представляють інтереси країн-членів ЄС у різних сферах діяльності. Їхні центральні офіси розміщуються в Брюсселі, що не дивно, оскільки саме там працюють Європейський парламент та Європейська комісія.

Одним із успішних прикладів взаємодії між цими структурами і громадянським суспільством є участь ОГС у підготовці проекту Хартії фундаментальних прав Європейського Союзу, 12 стаття якої гарантує «кожному право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднань на всіх рівнях, особливо в політичних, профспілкових і громадських справах, що означає право кожного створювати або вступати в профспілки задля захисту власних інтересів» [1]. Підготовку цього проекту було здійснено Конвентом, створеним із представників від національних урядів і парламентів, Європейського парламенту і Європейської комісії. І хоча представництва громадянського суспільства не мали формальної ролі в Конвенті, їхні консультації, а також інформаційна і медійна діяльність сприяли визначенню ролі Хартії як виразника загальноєвропейських цінностей [14, с. 10].

Тож громадянське суспільство має чималий вплив на розвиток ЄС. Значною мірою це відбувається завдяки тому, що ЄС історично був і є досить відкритим для участі громадянського суспільства у забезпеченні його функціонування. Це обумовлено значним за розміром громадянським сектором у країнах Західної Європи і його історичною співпрацею з національними владами. Завдяки цьому залучення суб'єктів громадянського суспільства до прийняття політичних рішень у ЄС є менш формальним і більш доступним для громадських об'єднань, ніж у інших міжнародних структурах (наприклад, ООН) [10, 19–21].

Функціонально європейська система взаємодії влади й громадянського суспільства значно гнучкіша й складається із таких способів взаємодії, як спеціальні консультації щодо різних соціальних і політичних питань, регулярні спеціальні зустрічі (з питань розвитку біотехнологій, захисту довкілля тощо) та публічні он-лайн консультації з публікацією відповідних загальнодоступних матеріалів у мережі Інтернет, що дає змогу громадянському суспільству і його представникам залучитися до процесу публічного прийняття рішень щодо питань, які виносяться на загальноєвропейський розгляд. Загалом система відносин між ЄС і громадянським суспільством, належним чином забезпечена на правовому рівні, дає сприятливі можливості для зростання впливу громадянського суспільства на ЄС і його подальшу трансформацію. 

18

#### Список використаних джерел

1. Charter of Fundamental Rights of the European Union of 7 December 2000 // Official Journal of the European Communities. – 18.12.2000. – № С 364/01 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf)
2. Decision № 1672/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 establishing a Community Programme for Employment and Social Solidarity – Progress // Official Journal of the European Union. – 15.11.2006. – № L 315 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/;ELX\\_SESSIONID=jnRpJ2JSRXGlnz6m1f725csnSBLz9bvNjF7VGpPNNytSFTfgfQ72!-212115036?uri=CELEX:02006D1672-20100408](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/;ELX_SESSIONID=jnRpJ2JSRXGlnz6m1f725csnSBLz9bvNjF7VGpPNNytSFTfgfQ72!-212115036?uri=CELEX:02006D1672-20100408)
3. Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe: CONV 850/03. Adopted by consensus by the European Convention on 13 June and 10 July 2003. Submitted to the President of the European Council in Rome on 18 July 2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/cv00850.en03.pdf>
4. Громадянське суспільство в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС / [Солоненко І., Хорольський Р., Шаповалова Н., Лациба М.] // Доповідь, здійснена в рамках роботи Громадської ради при Українській частині комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС за підтримки Міжнародного фонду «Відродження». – Вересень 2008. – 21 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eu.prostir.ua/files/1230119510977/civil%20society%20in%20EU-Ukraine%20association%20agreement.pdf>
5. Civil society and governance in Europe: From national to international linkages / [ed. by W. A. Maloney, J. W. Van Deth]. – Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2008. – 288 p.
6. Civil society aspects in the discussion on the EU Constitutional Treaty / [Project Coordinator T. Hojov] // EUROPEUM – Institute for European policy [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.europeum.org/doc/publications/Civil\\_Society\\_Aspects.pdf](http://www.europeum.org/doc/publications/Civil_Society_Aspects.pdf)
7. Cooperation with civil society // European Union EXTERNAL ACTION: Foreign policy: Protecting human rights worldwide [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://eeas.europa.eu/human\\_rights/cooperation\\_withngo/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/human_rights/cooperation_withngo/index_en.htm)
8. Desse F. The role and structure of civil society organizations in national and global governance evolution

and outlook between now and 2030 / F. Desse // AUGUR: Challenges for Europe in the world in 2030: Project № SSH-CT-2009-244565 / Collaborative Project WP6: Fifth draft. – June 2012. – 71 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.augurproject.eu/IMG/pdf/cso\\_note\\_provisional\\_draft5\\_june\\_2012.pdf](http://www.augurproject.eu/IMG/pdf/cso_note_provisional_draft5_june_2012.pdf)

9. Finke B. Civil society participation in EU governance / B. Finke // Living Reviews in European Governance. – 2007. – Vol. 2, № 2. – 31 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/2479/pdf/lreg\\_2007\\_2Color.pdf](http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/2479/pdf/lreg_2007_2Color.pdf)

10. Heidbreder E. G. Civil society participation in EU governance / E. G. Heidbreder // Living Reviews in European Governance. – 2012. – Vol. 7, № 2. – 42 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/lreg-2012-2/download/lreg-2012-2Color.pdf>

11. Holzhaecker R. Opportunity structures and strategies of civil society organizations in multi-level governance: The development of anti-discrimination law in Italy / R. Holzhaecker // Proceedings for presentation at the European Consortium for Political Research, Istanbul, 21-23 September 2006 / Standing Group on EU Politics. – 36 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.jhubc.it/ecpr-istanbul/virtualpaperroom/059.pdf>

12. Lundberg E. European civil societies and the promotion of integration: Leading practices from Sweden, Great Britain, the Netherlands and Italy / E. Lundberg, P. Brundin, E. Amn, E. Bozzini. – 11 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oru.se/PageFiles/31541/European%20civil%20societies%20and%20the%20promotion%20of%20integration,%20Leading%20practices%20from%20Sweden,%20Great%20Britain,%20the%20Netherlands%20and%20Italy.pdf>

13. Non-governmental organizations // European Commission: Employment, Social Affairs & Inclusion [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=330>

14. Smismans S. «Civil society» in European institutional discourses / S. Smismans // Les Cahiers européens de Sciences Po. – 2002. – № 04. – Paris: Centre d'études européennes at Sciences Po. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.cee.sciences-po.fr/erpa/docs/wp\\_2002\\_4.pdf](http://www.cee.sciences-po.fr/erpa/docs/wp_2002_4.pdf)

15. The role of civil society in EU integration processes: Real engagement through effective involvement // A collection of Conference speeches, Yerevan, 22-23 November 2012 / Visegrad Fund. – Yerevan: International Center for Human Development, 2012. – 80 p.

#### References

1. Charter of Fundamental Rights of the European Union of 7 December 2000, Official Journal of the European Communities, No. C 364/01, 18.12.2000. Available at: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf)
2. Decision No. 1672/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 establishing a Community Programme for Employment and Social Solidarity – Progress, Official Journal of the European Union, No. L 315, 15.11.2006. Available at: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/;ELX\\_SESSIONID=jnRpJ2JSRXGlnz6m1f725csnSBLz9bvNjF7VGpPNNytSFTfgfQ72!-212115036?uri=CELEX:02006D1672-20100408](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/;ELX_SESSIONID=jnRpJ2JSRXGlnz6m1f725csnSBLz9bvNjF7VGpPNNytSFTfgfQ72!-212115036?uri=CELEX:02006D1672-20100408)
3. Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe: CONV 850/03. Adopted by consensus by the European Convention on 13 June and 10 July 2003. Submitted to the President of the European Council in Rome on 18 July 2003. Available at: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/cv00850.en03.pdf>
4. Solonenko I., Khorolsky R., N. Shapovalova N. and Latsyba M. (2008) Gromadianske suspilstvo v Uhodi pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu ta ES [Civil society in the

Association Agreement between the EU and Ukraine], *Dopovid, zdiisnena v ramkakh roboty Gromadskoi rady pry Ukrainskii chastyni komitetu z pytan spivrobitnytstva mizh Ukrainoiu ta ES za pidtrymky Mizhnarodnoho fondu 'Vidrodzhennia'* [Report presented within the framework of the Public Expert Council under the Ukrainian Part of the EU – Ukraine Cooperation Committee with the assistance of the International Renaissance Foundation]. Available at: <<http://eu.prostir.ua/files/1230119510977/civil%20society%20in%20EU-Ukraine%20association%20agreement.pdf>>

5. *Civil society and governance in Europe: From national to international linkages* (2008), Maloney W. A. and Van Deth J. W. (eds.). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

6. EUROPEUM – Institute for European policy, *Civil society aspects in the discussion on the EU Constitutional Treaty*, Hořejšová T. (Project Coordinator). Available at: <[http://www.europeum.org/doc/publications/Civil\\_Society\\_Aspects.pdf](http://www.europeum.org/doc/publications/Civil_Society_Aspects.pdf)>

7. *Cooperation with civil society*, European Union EXTERNAL ACTION: Foreign policy: Protecting human rights worldwide. Available at: <[http://eeas.europa.eu/human\\_rights/cooperation\\_with\\_nngo/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/human_rights/cooperation_with_nngo/index_en.htm)>

8. **Desse F.** (2012) *The role and structure of civil society organizations in national and global governance evolution and outlook between now and 2030*, AUGUR: Challenges for Europe in the world in 2030: Project № SSH-CT-2009-244565. Collaborative Project WP6: Fifth draft. Available at: <[http://www.augurproject.eu/IMG/pdf/cso\\_note\\_provisional\\_draft5\\_june\\_2012.pdf](http://www.augurproject.eu/IMG/pdf/cso_note_provisional_draft5_june_2012.pdf)>

9. **Finke B.** (2007) 'Civil society participation in EU governance', *Living Reviews in European Governance*, Vol. 2, No. 2. Available at: <[http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/2479/pdf/lreg\\_2007\\_2Color.pdf](http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/2479/pdf/lreg_2007_2Color.pdf)>

10. **Heidbreder E. G.** (2012) 'Civil society participation in EU governance', *Living Reviews in European Governance*, Vol. 7, No. 2. Available at: <<http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/lreg-2012-2/download/lreg-2012-2Color.pdf>>

11. **Holzhaecker R.** (2006) *Opportunity structures and strategies of civil society organizations in multi-level governance: The development of anti-discrimination law in Italy*, Proceedings for presentation at the European Consortium for Political Research, Istanbul, 21-23 September 2006. Standing Group on EU Politics. Available at: <<http://www.jhubc.it/ecpr-istanbul/virtualpaperroom/059.pdf>>

12. **Lundberg E., Brundin P., Amn E. and Bozzini E.** *European civil societies and the promotion of integration: Leading practices from Sweden, Great Britain, the Netherlands and Italy*. Available at: <<http://www.oru.se/PageFiles/31541/European%20civil%20societies%20and%20the%20promotion%20of%20integration,%20Leading%20practices%20from%20Sweden,%20Great%20Britain,%20the%20Netherlands%20and%20Italy.pdf>>

13. *Non-governmental organizations*, European Commission: Employment, Social Affairs & Inclusion. Available at: <<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=330>>

14. **Smismans S.** (2002) 'Civil society' in European institutional discourses', *Les Cahiers européens de Sciences Po.*, No. 04. Paris: Centre d'études européennes at Sciences Po. Available at: <[http://www.cee.sciences-po.fr/erpa/docs/wp\\_2002\\_4.pdf](http://www.cee.sciences-po.fr/erpa/docs/wp_2002_4.pdf)>

15. Visegrad Fund, *The role of civil society in EU integration processes: Real engagement through effective involvement*, Collection of speeches of the Conference, Yerevan, 22-23 November 2012. Yerevan: International Center for Human Development, 2012.



## Державна політика розвитку громадянського суспільства як чинник формування загальної антикризової стратегії

Олександр ШМОРГУН,  
кандидат філософських наук,  
провідний науковий співробітник  
відділу теорії та методології всесвітньої історії  
Державної установи «Інститут всесвітньої історії НАН України»,  
журналіст-політолог

Досліджено питання участі держави в процесі розвитку та налагодження ефективного функціонування інститутів громадянського суспільства в Україні. Визначено, що така участь повинна мати різнорівневу природу, а зміни, які вноситимуться до вітчизняного законодавства в цій сфері, мають ґрунтуватися на правовому досвіді провідних країн світу.

Аналізуються можливості досягнення консолідованої або реальної демократії в Україні. Зазначається, що її наявність забезпечується за рахунок упровадження конкретних інституційних змін та відкритого співробітництва суспільства з різними гілками влади. В цьому сенсі розглядаються правові методи дієвого контролю над бюрократією та механізми забезпечення економічних інтересів населення. Зауважено, що імплементація державної політики на всіх рівнях має проводитися за участю неурядових організацій, що дає змогу залучати додаткові кошти й кваліфікованих фахівців,

задовольняючи різноманітні потреби конкретних суспільних груп. Зроблено висновок про те, що реалізація комплексного багаторівневого підходу в процесі взаємодії держави та громадянського суспільства сьогодні є запорукою проведення реальних реформ в Україні.

**Ключові слова:** держава, громадянське суспільство, політика, неурядова організація, демократія.

## Государственная политика развития гражданского общества как фактор формирования общей антикризисной стратегии

Александр ШМОРГУН, кандидат философских наук, ведущий научный сотрудник отдела теории и методологии всемирной истории Государственного учреждения «Институт всемирной истории НАН Украины», журналист-политолог

**Исследован вопрос участия государства в процессе развития и налаживания эффективного функционирования институтов гражданского общества в Украине. Определено, что такое участие должно иметь разноуровневую природу, а изменения, которые будут вноситься в отечественное законодательство в этой сфере, должны базироваться на правовом опыте ведущих стран мира. Анализируются возможности достижения консолидированной или реальной демократии в Украине. Отмечается, что ее наличие обеспечивается за счет конкретных институциональных изменений и открытого сотрудничества общества с различными ветвями власти. В этом смысле рассматриваются правовые методы эффективного контроля за бюрократией и механизмы обеспечения экономических интересов населения.**

**Подчеркивается, что имплементация государственной политики на всех уровнях должна проводиться с участием неправительственных организаций, что позволяет привлекать дополнительные средства и квалифицированных специалистов, удовлетворяя разнообразные потребности конкретных общественных групп. Сделан вывод о том, что реализация комплексного многоуровневого подхода в процессе взаимодействия государства и гражданского общества сегодня является залогом проведения реальных реформ в Украине.**

**Ключевые слова:** государство, гражданское общество, политика, неправительственная организация, демократия.

## State Policy on Civil Society Development as a Factor to Form General Anti-Crisis Strategy

Oleksandr SHMORGUN, Ph.D. in Philosophy, Leading Research Fellow of the Department of Theory and Methodology of World History of the State Institution 'Institute of World History of the National Academy of Sciences of Ukraine', Journalist, Political Scientist

**State involvement in the process of development and arrangement of effective functioning of the civil society institutions in Ukraine is studied. Such involvement is determined to have multi-level nature, and amendments to the national legislation in this area should be based on the legal experience of leading countries of the world.**

**The opportunities to achieve consolidated or real democracy in Ukraine are analyzed. Its existence is ensured through implementation of specific institutional changes and open cooperation between the society and various branches of power. In this context, legal methods for effective control over the bureaucracy and mechanisms for ensuring economic interests of the citizens are considered.**

**The state policy at all levels should be implemented with the participation of NGOs. That allows raising additional funds, involving qualified professionals, and, as a result, meeting diverse needs of certain social groups. Today, realization of the comprehensive multi-level approach to the interaction between the state and its civil society is concluded to guarantee real reforms in Ukraine.**

**Keywords:** state, civil society, politics, NGO, democracy.

*Влада і громадянське суспільство: конституційний рівень взаємодії*

На сучасному етапі реалізація принципів економічної демократії в Європі не тільки передбачає мінімальне втручання держави в економіку, а й, навпаки, потребує максимального сприяння розвитку всіх сфер життєдіяльності суспільства. Радикальні трансформації управлінських механізмів, ефективність яких значною мірою залежить від рівня їх сприйняття та підтримки населенням, зокрема «політично нейтральним» і, отже, неупередженим під час оцінювання дій влади громадянським суспільством, сьогодні відображені в особливому терміні – «сприяюча держава» (докладніше див.: [5]).

На наш погляд, державне сприяння розвитку й ефективному функціонуванню інститутів громадянського суспільства в Україні повинно мати різнорівневу природу та власні особливості. Опосередкований вплив держави міг

бути реалізовуватися після прийняття Основного Закону, в якому мають бути зафіксовані ключові положення щодо визначення ролі громадянського суспільства в її соціальному устрої. Наприклад, у преамбулі Конституції Французької Республіки від 3 червня 1958 року прямо зазначено, що французький народ урочисто проголосив свою прихильність правам людини і принципам національного суверенітету, визначеним Декларацією прав людини і громадянина 1789 року. На основі конституційних приписів (на противагу нинішнім політичним реаліям в Україні) має бути гарантовано баланс повноважень між центральною та місцевою владою, а також реалізацію прав і свобод людини та контроль за їх дотриманням, що забезпечило б максимальний прояв громадянської ініціативи в різних сферах суспільного життя. Оскільки всі редакції Конституції України містили фіктивні механізми стимулювання і протидії, це гальмувало виконання перелічених завдань [8]. Хоча, аналізуючи рівень впливу дер-



жави на розвиток громадянського суспільства, передбачений Основним Законом України, більшість правознавців завше наголошували, що ці приписи є одними з найдемократичніших у світі.

Тому зміни до Конституції України обов'язково повинні передбачати перегляд змісту Розділу II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина», в якому формулюються основні засади розвитку правової держави (текст розділу не змінювався з часу прийняття Основного Закону 28 червня 1996 року). Приміром, ст. 27 має передбачати не тільки «невід'ємне право на життя», а й «невід'ємне право на гідне життя та максимальний розвиток особистих здібностей» (так, Декларація незалежності США від 4 липня 1776 року передбачала не лише право людини на життя, а й право на прагнення до щастя). Право приватної власності (ст. 41) повинно бути не тільки непорушним, а й напряду пов'язаним із соціальним обов'язком розвитку економіки в загальнонаціональних інтересах. «Пенсії та інші види соціальних виплат та допомоги» (ст. 46) мають забезпечувати не просто «рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом», а такий прожитковий мінімум, який гарантував би реалізацію права людини на життя (ст. 27), соціальний захист, збереження свободи та власної гідності (ст. 28, 29).

Сьогодні перед Українською державою стоїть завдання гармонізації національного законодавства та загальноєвропейського права. Крім того, на території країни мають бути впроваджені окремі критерії, які виконуються міжнародними органами громадянського суспільства для розрізнення реальної демократії та правової держави і різноманітних «квазідемократичних підробок», котрі підміняють дух закону та політичних свобод формально-правовими (включаючи виборчі) процедурами.

Зокрема, відома неурядова організація *Freedom House* виробила власну градацію реальної демократизації держави, ступінь якої може бути визначений на основі діяльності її громадянського суспільства. Згідно з таким підходом країни, що набули мінімальних демократичних стандартів, кваліфікуються як держави електоральної демократії. Країни, населення котрих послугується широкою спектром громадянських свобод, отримали назву держав ліберальної демократії. Крім того, у нормативно-правових актах ЄС рівень демократизації, необхідний для набуття країною повноцінного членства в цій організації, визначається за допомогою терміна «субстантивна демократія», а для визначення обсягу наданих населенню держав із перехідною економікою прав і свобод – поняття «консолідована демократія».

Досягнення консолідованої або реальної демократії (на противагу формальній/процедурній квазідемократії) забезпечується передусім на основі впровадження конкретних інституційних змін, спрямованих на демократизацію суспільного життя. Наприклад, ідеться про реальне реформування інституту державної служби, котре в нашій державі імітується вже не перший рік. Звичайно, у період криз (унаслідок зростання рівня непередбачуваності подій та стрімких політичних змін) завжди істотно зростає роль виконавчої влади, яка має забезпечувати оперативність виконання управлінських рішень. Однак, з другого боку, збільшення впливу елементів виконавчої вертикалі надає їй монополію в процесі розподілу різноманітних (зокрема й бюджетних) ресурсів. А це, у свою чергу, призводить до неминучої загрози зростання рівня корумпованості влади, боротьба з якою є одним із пріоритетних завдань громадянського суспільства.

Як результат, актуалізуються питання, пов'язані як із реформуванням Кабінету Міністрів України, так і з реструктуризацією органів влади нижчих рівнів. Водночас унаслідок спрощення процедури звільнення посадовців із невиборних посад й унеможливлення використання ними офіційних джерел додаткових доходів бюрократи (у позитивному веберівському розумінні цього слова)

також потребують політкоректного правового та соціального захисту й надання їм належних гарантій від переслідувань. Справедливе правове унормування діяльності державних службовців – важливий чинник запобігання корупції, котра є перепорою для розвитку не тільки українського владного механізму, а й державних апаратів економічно розвинених суспільств.

Хоча в межах моделі правової держави вже давно напрацьовано методи дієвого контролю за бюрократією (здійснення якого відбувається на основі залучення такого важливого атрибута громадянського суспільства, як ЗМІ), підвищення рівня її професіоналізму, належного мотивування чиновників усіх рівнів задля впровадження демократичних форм розвитку країни. На наш погляд, найцікавішим для України має стати досвід Франції, хоча інші європейські держави також оперують цікавими механізмами підвищення ефективності й демократичності процесів прийняття та реалізації управлінських рішень.

Приміром, доволі конструктивною формою демократизації виконавчої влади у Франції є запровадження особливого «бюрократичного кодексу», в якому чітко прописані «правила гри», котрих мають дотримуватися державні службовці, виконуючи посадові обов'язки. Ідеться про систему конкурентного добору й переміщення управлінських кадрів сходами службової ієрархії; принципи постійної ротації держслужбовців як із метою підвищення їхньої кваліфікації, так і задля зменшення небезпеки утворення злочинних корупційних схем; наявність пільг та соціальних гарантій, надання яких бюрократам значно зменшує ризик зростання рівня хабарництва тощо [4, с. 116–124].

Важливо й те, що у Франції, на відміну від інших капіталістичних країн, захист державних службовців від сваволі керівників забезпечується не тільки апаратом міністерства, у рамках якого вони виконують свої обов'язки, а й Генеральним директором управління та публічної служби, котрий очолює Державний секретар. При Генеральному директораті діє консультативний орган – Вища рада публічної служби, яку очолює Прем'єр-міністр або його представник [4, с. 118–119].

Аналізуючи цю стратегію з погляду її впливу на розвиток громадянського суспільства, слід узяти до уваги висновки авторів фундаментального дослідження «Франція. В пошуках нових шляхів», зроблені в розділі «Держава та громадянське суспільство»: «... Саме профспілки займають найжорсткішу позицію перед обличчям єдиного роботодавця – держави – та його представників в особі призначених адміністраторів, директорів, менеджерів. Пояснюється це просто: працівники державного сектору, на відміну від приватного, мають законодавчу гарантію зайнятості й не бояться звільнення. До того ж їхня заробітна плата, що фіксується єдиною тарифною сіткою, передбачає періодичне індексування з урахуванням зростання вартості життя, внаслідок чого уряд повинен постійно підтримувати діалог із профспілками» [7, с. 431].

Незважаючи на наявність демократичного правового державного устрою, який на практиці гарантує ефективне дотримання свобод та захист прав громадян, у розвинених країнах Заходу вже не перше десятиліття проводяться реформи, спрямовані не просто на покращення ефективності державної влади, а й на підвищення її демократичності. Під час їхньої імплементації основні результати досягаються за рахунок сумарного скорочення витрат на утримання державного апарату; трансформації у царині бухгалтерського обліку та аудиту; захисту індивідів від політичного втручання, пов'язаного з гарантіями успішного здійснення кар'єри; розвитку особистих стимулів до праці.

Також активно ведеться вдосконалення організаційної структури виконавчої влади. Зокрема, широко застосовується контрактна система набору фахівців, що передбачає децентралізацію політичного управління на основі «висхідного методу» перерозподілу відповідаль-



ності, за якого частина владних повноважень реалізується на так званому субнаціональному рівні. Певні політичні програми також утілюються на основі принципів договірних зобов'язань. І, зрештою, фактично в усіх країнах Європи останнім часом використовуються механізми постійного зворотного зв'язку між владою та громадянами, що дають змогу громадськості впливати на прийняття різноманітних управлінських рішень, застосовуючи системи «електронного уряду» [2].

У зв'язку з тим, що сьогодні навіть у розвинених країнах істотно корелюється традиційна для «Старого світу» модель соціальної держави, під час здійснення соціального захисту основний акцент переноситься з порівняльного державного патерналізму на створення максимальних можливостей для самостійного підвищення матеріального добробуту людини. Тому громадянське суспільство покликане не тільки контролювати дотримання законодавчої бази, що стосується соціального захисту, задля запобігання зростанню рівня екстремізму та сепаратизму в державі, а й максимально сприяти узгодженню інтересів різноманітних соціальних груп і ліквідації соціальних конфліктів із метою забезпечення поступального розвитку спільноти. Відтак, постає нагальна потреба в реалізації ефективної взаємодії державних органів та структури громадянського суспільства.

Їхня взаємна кооперація, зокрема, передбачає створення своєрідних змішаних державно-публічних інституцій. У європейських країнах накопичено колосальний досвід взаємодії інститутів громадянського суспільства, законодавчої та виконавчої гілок влади. Наприклад, у Німеччині активно запроваджується публічне самоврядування й поширена діяльність публічно-правових корпорацій. У Франції діє Економічна і соціальна рада, до складу якої входять представники неурядових організацій некомерційного сектору. Ця структура проводить експертизу всіх законопроектів, тому без її висновку (тобто без оцінки громадянського суспільства) депутати Національної асамблеї не обговорюють жодних документів [6, с. 235]. Такі новації нині є вкрай актуальними й для України.

*Громадянське суспільство як посередник у діалозі політики й економіки*

Виходячи з того, що «третій сектор» (або неполітичне публічне утворення під назвою «громадянське суспільство») є проміжною ланкою між політичною та економічними сферами життєдіяльності країни (докладніше див.: [1]), великого значення в процесі вдосконалення інститутів громадянського суспільства набуває ефективна державна економічна політика. Насамперед, ідеться про створення сприятливого для бізнесу клімату політичної стабільності та передбачуваності; гарантії тривалого існування встановлених «правил гри» в економічній царині; наявність спрямованої на стимулювання ринкових відносин податкової політики; вжиття ефективних антимонопольних заходів, які, знов-таки, знижують рівень корупції в державі (остання має паралельно забезпечувати правовий захист соціально незахищених прошарків населення – дітей та молоді, пенсіонерів, інвалідів, легальних емігрантів та ін.).

Така діяльність з боку держави заохочує становлення потужного середнього класу, перед представниками якого постає політична необхідність закріплення власних економічних інтересів в ідеологічних програмах реальних політичних партій. Останні можуть стати основою дієвої партійної системи (яку в Україні, по суті, досі так і не створено), котра має забезпечити демократичне представництво громадськості в законодавчому органі та, відповідно, її вплив на розподіл фінансових потоків під час прийняття головного економічного закону – бюджету держави.

Інтенсивність запровадження механізмів розвитку економіки, що безпосередньо пов'язані з підвищенням рівня життя громадян, характеризується низкою показ-

ників розвитку особистості, на основі яких міжнародні правозахисні організації визначають її здатність ефективно долучатися до діяльності різноманітних структур громадянського суспільства, тобто – не просто рівень її життя, а його якість. Базовими критеріями/показниками якості життя вважаються «задоволеність свободою вибору», «демократія», «порушення прав людини», «кількість жертв корупції», «рівень залучення до політичного життя». Згідно зі Звітом Програми розвитку ООН-2014 значення Індексу людського розвитку України за 2013 рік прирівнювалося до 0,734, що забезпечило їй 83-тє місце серед 187 країн і територій [9]. Тож наша держава все ще належить до країн із високим рівнем розвитку людського потенціалу, проте очевидно, що реальних можливостей для самореалізації членів соціуму останнім часом майже не існувало.

У цьому контексті слід зауважити, що одним із найважливіших напрямів діяльності держави має стати налагодження взаємодії між працею й капіталом та сприяння створенню незалежних профспілок, які включатимуть не тільки представників найманої праці, а й роботодавців. Адже в сучасному світі доволі важливу роль у розвитку громадянського суспільства відіграють саме професійні об'єднання. Не випадково в усіх розвинених європейських країнах профспілкові організації мають розгалужену систему. Приміром, профспілка німецьких чиновників нині налічує понад мільйон членів, а найбільше профспілкове утворення ФРН – Об'єднання німецьких профспілок (ОНП) – понад 8 мільйонів. Крім того, роботодавці Німеччини входять до складу Федерального об'єднання союзів німецьких роботодавців (ФОСНР), яке в процесі взаємодії праці й капіталу на правових засадах відстоює інтереси останнього.

*Налагодження відносин держави та міжнародного громадського сектору під час реалізації загальнонаціональних програм*

Важливо зазначити, що ефективна державна політика підтримки громадянського суспільства (включаючи фінансову допомогу), окрім позитивних наслідків, які, безперечно, виявляються у віддаленій перспективі в процесі зростання рівня демократизації всіх сфер суспільного життя, здатна принести істотні, зокрема й економічні, дивіденди навіть протягом незначного проміжку часу. Така стратегія дає державі змогу виконувати свої соціальні обов'язки в умовах обмежених можливостей, а також розширювати зв'язки з потужними міжнародними неурядовими організаціями, котрі, переконавшись у прагненні державної влади послідовно демократизувати суспільне життя, здатні спрямовувати значні фінансові ресурси на реалізацію надзвичайно важливих (зокрема й соціальних) програм. Оскільки спонсорські та грантові проекти здебільшого реалізуються саме через національні організації громадянського суспільства, держава має працювати над розбудовою їх максимально широкої мережі. У таких сферах, як правозахист, міжнародна допомога, релігія, ефективність НУО істотно вища, а фінансування надходить не тільки з державних джерел, а й від міжурядових організацій та приватних донорів. Розподіл державних замовлень серед неурядових організацій часто буває доволі вигідним, адже під час їх виконання є можливість залучення додаткових коштів і кваліфікованих фахівців, застосування адресного підходу до надання термінової допомоги, врахування різноманітних потреб конкретних груп населення.


Підтримуючи діяльність неурядових організацій, національна держава вкладає кошти в їхнє організаційне зміцнення, а також створює сприятливі умови для їхнього розвитку, насамперед на основі зваженої політики оподаткування. Так, ставки податків, передбачених для НУО, істотно нижчі порівняно зі зборами, що стягуються з інших організацій. Проте така політика оподаткування застосовується виключно за умови

спрямування їхніх доходів на розвиток основної діяльності й наявності суворого контролю за цільовим використанням коштів.

Зокрема, важлива увага нині приділяється екологічній безпеці. Це надзвичайно актуально для України, котра має низку нерозв'язаних проблем, що стосуються ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС та руйнувань, завданих унаслідок військової агресії з боку Росії. «Екологічні проекти» добре фінансуються різними фондами й приватними донорами, як-от Агентством США з міжнародного розвитку (*USAID – United States Agency for International Development*), Міжнародною групою із запобігання кризам (*International Crisis Group*) чи міжнародною НУО «Глобальний свідок» (*Global Witness*). Крім того, в Україні працюють Міжнародна конфедерація вільних профспілок, Міжнародна рада жінок, Міжнародна федерація товариств Червоного Хреста та Всесвітня федерація профспілок, які послугуються «загальним консультативним статусом». Однак доводиться констатувати, що співробітництво України зі згаданими та низкою інших неурядових організацій, які, на думку деяких фахівців, уже сформували феномен міжнародного громадянського суспільства, залишається недостатнім.

Приміром, під час формування державних програм взаємодії з неурядовим сектором в Україні донині майже не брався до уваги той факт, що практична діяльність неурядових організацій у розвинених країнах сприяє збільшенню обсягів ВВП. Так, у США середньорічний приріст національного доходу протягом 1977–1994 років становив: у бізнесі – 2,1%, в урядових установах – 2,3%, а в некомерційному секторі – 3,7%. Бюджет понад одного мільйона американських некомерційних організацій ще 1996 року сягав 670,3 млрд. доларів США, що становило 8,8% валового національного продукту. В деяких країнах (наприклад, у Швеції) частка некомерційного сектору в економіці дорівнює 15% [3, с. 479]. Використовуючи цю цілком переконливу статистичну інформацію, українські дослідники доходять важливого концептуального висновку: «Неурядові організації дедалі більше заявляють про себе як про самостійного гравця в економіці... У розвинених країнах **співробітництво комерційного і некомерційного секторів** оцінюється громадськістю й підприємцями як важливе та взаємовигідне. Бізнесу воно приносить поліпшення іміджу й споживчої ситуації, а НУО – ресурси на виконання своєї місії й організаційний розвиток. Партнерство цих двох секторів дає змогу національній державі залучити, крім податкових, додаткові кошти в соціальну сферу. Це відбувається, як правило, завдяки **спонсорській підтримці некомерційних програм...**» [3, с. 478–479].

Крім того, розвиток громадянського суспільства надає величезні можливості для зменшення рівня безробіття, що, знов-таки, вкрай актуально для України, котра перебуває в гранично кризовому стані, пов'язаному зі стрімким падінням зайнятості працездатного населення. Наприклад, у 1996 році для роботи в НУО США було задіяно 10,9 млн. осіб, що становило 6% від усієї робочої сили, зайнятої на виробництві. При цьому кількість волонтерів сягала позначки 6,3 млн. [3, с. 479–481].

До речі, за умови тісної співпраці державних органів із міжнародними організаціями громадянського суспільства обсяги фінансової, продовольчої, медичної й організаційної допомоги з боку міжнародного неурядового сектору в кризових (та особливо військових) ситуаціях різко збільшуються. Адже правозахисний рух охоплює широкий спектр соціальних проблем, поширюючись на сферу захисту прав людини, зокрема програми боротьби з порушеннями прав ув'язнених осіб, військовослужбовців, полонених і біженців, а також моніторинг свободи слова й легітимності проведення виборів. Тому реалізація комплексного багаторівневого підходу в процесі взаємодії держави та громадянського суспільства сьогодні є запорукою проведення реальних реформ в Україні. 

## Список використаних джерел

1. *Габермас Ю.* Структурні перетворення у сфері відкритості: дослідження категорії «громадянське суспільство» / Ю. Габермас. – Львів: Літопис, 2000. – 318 с.
2. *Мэннинг Н.* Реформа государственного управления: международный опыт / Н. Мэннинг. – М.: Весь Мир, 2003. – 496 с.
3. Політика європейської інтеграції / [Воронкова В. Г. [та ін.]; під ред. д. ф. н., проф. В. Г. Воронкової. – К.: ВД «Професіонал», 2007. – 512 с.
4. *Сироткин В.* Франция: 200 лет без Бастилии / В. Сироткин. – К.: Политиздат Украины, 1990. – 205 с.
5. *Солошенко В.* «Сприяюча держава» та громадянське суспільство як основні складові діючої демократії в Німеччині / В. Солошенко // Історичний досвід становлення інститутів громадянського суспільства в країнах Європи: збірник наукових праць / [за заг. ред. А. І. Кудряченка]. – К.: Фоліант, 2012. – С. 209–225.
6. Соціальна Європа в XXI веку / [под ред. М. В. Каргалоной]. – М.: Весь Мир, 2011. – 528 с.
7. Франция. В поисках новых путей / [отв. ред. д. и. н. Ю. И. Рубинский]. – М.: Весь Мир, 2007. – 624 с.
8. *Шморгун О.* Досвід становлення європейської демократії і формування моделі політичної влади в Україні / О. Шморгун // Україна в Європі: пошуки спільного майбутнього / [за ред. д. і. н., проф. А. І. Кудряченка]. – К.: Фенікс, 2009. – С. 510–521.
9. *Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience* // Human Development Report-2014 / United Nations Development Programme [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-report-en-1.pdf>

## References

1. *Habermas J.* (2000) *Strukturni peretvorennia u sferi vidkrytosti: doslidzhennia katehori 'gromadianske suspilstvo'* [Structural transformations of openness: Study of the category 'civil society']. Lviv: Litopys.
2. *Manning N.* (2003) *Reforma gosudarstvennogo upravleniia: mezhdunarodnyi opyt* [Public administration reform: International experience]. Moscow: Ves Mir.
3. *Polityka ievropeiskoi intehratsii* [The politics of European integration] (2007), Voronkova V. G. (ed.). Kyiv: VD 'Profesional'.
4. *Sirotkin V.* (1990) *Frantsiia: 200 let bez Bastilii* [France: 200 years without the Bastille]. Kyiv: Politizdat Ukrainy.
5. *Soloshenko V.* (2012) 'Spryiaiuha derzhava' ta gromadianske suspilstvo iak osnovni skladovi diiuchoi demokratii v Nimechchyni' ['Contributory state' and civil society as the main components of functioning democracy in Germany], in Kudriachenko A. I. (ed.) *Istorychny dosvid stanovlennia instytutiv gromadianskoho suspilstva v krainakh levropy: zbirnyk naukovykh prats* [Historical experience of formation of the civil society in Europe: Collected scientific papers]. Kyiv: Foliant, pp. 209–225.
6. *Sotsialnaia Evropa v XXI veke* [Social Europe in the 21<sup>st</sup> century] (2011), Kargalova M. V. (ed.). Moscow: Ves Mir.
7. *Frantsiia. V poiskakh novykh putei* [France. Searching for new ways] (2007), Rubinskii Y. I. (ed.). Moscow: Ves Mir.
8. *Shmorgun O.* (2009) 'Dosvid stanovlennia ievropeiskoi demokratii i formuvannia modeli politychnoi vlady v Ukraini' [Experience of formation of the European democracy and establishment of the model of political power in Ukraine], in Kudriachenko A. I. (ed.) *Ukraina v levropi: poshuky spilnoho maibutniho* [Ukraine in Europe: Searching for the common future]. Kyiv: Feniks, pp. 510–521.
9. United Nations Development Programme, *Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience*, Human Development Report – 2014. Available at: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-report-en-1.pdf>





## Координація діяльності з протидії злочинності та корупції як один із пріоритетних напрямів роботи прокурора

Ігор ПЕЧЕНКІН,  
магістр державного управління,  
директор Центру антикорупційних досліджень,  
голова Всеукраїнської громадської організації  
«Правозахисна організація «Спільна мета»

Аналізуються зміни, внесені до антикорупційного законодавства України, та їхній вплив на діяльність прокуратури в частині виконання повноважень координаційної діяльності з протидії злочинності та корупції під час реалізації покладених на неї конституційних функцій. Визначено ключові завдання правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції. Однією з важливих передумов їх ефективного виконання є координаційна діяльність органів прокуратури, яка уможлиблює об'єднання зусиль державних органів та налагодження координації між ними для досягнення найефективніших результатів. Наголошується, що кожен учасник процесу координації самостійно визначає спосіб її здійснення та потрібні для цього правові засоби, виходячи з характеру своєї професійної діяльності. Однак прокурор має координувати діяльність не всіх правоохоронних органів, а лише тих, завданням яких є протидія злочинності та корупції. Проведене дослідження рівня ефективності протидії корупційним правопорушенням, а також стану координації прокуратурою діяльності правоохоронних органів у цій галузі свідчить про те, що ця сфера суспільно-правових відносин потребує подальшого нормативного врегулювання й дієвого впровадження у практику розроблених положень.

**Ключові слова:** прокуратура, злочинність, корупція, протидія, суспільство, правоохоронні органи.

## Координация деятельности по противодействию преступности и коррупции как одно из приоритетных направлений работы прокурора

Игорь ПЕЧЕНКИН, магистр государственного управления, директор Центра антикоррупционных исследований, председатель Всеукраинской общественной организации «Правозащитная организация «Общая цель»

Анализируются изменения, внесенные в антикоррупционное законодательство Украины, и их влияние на деятельность прокуратуры в части исполнения полномочий координационной деятельности по противодействию преступности и коррупции при реализации возложенных на нее конституционных функций.

Определены ключевые задачи правоохранительных органов в сфере противодействия преступности и коррупции. Одной из важных предпосылок их эффективного исполнения является координационная деятельность органов прокуратуры, которая делает возможным объединение усилий государственных органов и налаживание координации между ними для достижения эффективных результатов. Отмечается, что каждый участник процесса координации самостоятельно определяет способ ее осуществления и необходимые для этого правовые средства, исходя из характера своей профессиональной деятельности. Однако прокурор должен координировать деятельность не всех правоохранительных органов, а только тех, задачей которых является противодействие преступности и коррупции.

Проведенное исследование уровня эффективности противодействия коррупционным правонарушениям, а также состояния координации прокуратурой деятельности правоохранительных органов в этой области свидетельствует о том, что эта сфера общественно-правовых отношений требует дальнейшего нормативного урегулирования и действенного внедрения в практику разработанных положений.

**Ключевые слова:** прокуратура, преступность, коррупция, противодействие, общество, правоохранительные органы.



# Coordination of Actions in Counteracting Crime and Corruption as One of the Prosecutor's Priorities

Igor PECHENKIN, Master in Public Administration, Director of the Centre for Anti-Corruption Research, Chairman of the All-Ukrainian Civic Organization 'Human Rights Organization 'Common Goal'

**Amendments to the anti-corruption law of Ukraine are analyzed. In particular, it is studied their impact on activities of the prosecution service while exercising coordination powers in counteracting crime and corruption which are a part of its constitutional functions.**

**The key tasks of the law enforcement authorities in counteracting crime and corruption are determined. One of the most important prerequisites for their effective fulfillment is coordination activities of the prosecution authorities which allow for joining efforts of the state bodies and coordinating their actions to achieve the most efficient results. Each participant of the coordination procedure is stressed to determine the manner of its implementation and all the necessary legal means**

**by themselves taking into consideration the nature of their professional activity. However, the prosecutor has not to coordinate actions of all the law enforcement authorities choosing only those whose tasks are to fight against crime and corruption.**

**The study of effectiveness of the actions in counteracting corruption crimes, as well as the state of prosecution coordination of the law enforcement authorities' activities in this area indicates that this sphere of social and legal relations requires further development of the regulatory framework and effective practical implementation of the elaborated provisions.**

**Keywords: prosecution service, crime, corruption, counteracting, society, law enforcement authorities.**

25



Останнім часом науковці й практики системно й послідовно вивчали питання впровадження найкращих демократичних стандартів протидії злочинності та корупції, що призвело до розроблення та прийняття у жовтні 2014 року низки законів, які дають змогу зменшити їх рівень в Україні та вплив на суспільні відносини майже у всіх сферах життя.

Поширення корупції впливає на соціально-економічні умови існування суспільства, ефективну діяльність та здійснення конституційних повноважень структурами державної влади й управління, правопорядку та правосуддя, а отже, є одним із соціальних явищ, яке посягає на національну безпеку держави.

Корупційні взаємовідносини чиновництва стають елементом кримінального бізнесу. Корупція проникає до життєво важливих сфер суспільства, дає можливість встановити контроль над фінансово-промисловими групами та навіть галузями економіки, окремими великими підприємствами, лобювати свої інтереси в законодавчих органах та органах державного управління й місцевого самоврядування.

Рівень корупції дав змогу знахабнілим представникам влади майже цілком пригнітити суспільство, змусити більшість його представників зневіритися у загально визнаних людських цінностях права та справедливості, поставити країну на межу соціальної катастрофи та правового колапсу.

Аналітичне дослідження рівня ефективності протидії корупційним правопорушенням, а також стану координації прокуратурою діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції і їхньої взаємодії з представниками громадянського суспільства свідчить про те, що попри кардинальні зрушення вони потребують нормативного врегулювання й дієвого впровадження у практику розроблених положень.

Наразі постає конкретне питання зупинення правового свавілля засобами правового регулювання головного суб'єкта протидії корупції – прокуратури. При цьому розроблення та впровадження основних механізмів координаційної діяльності щодо протидії злочинності та корупції правоохоронними органами найефективніше реалізовуватимуться у взаємодії з представниками громадськості.

Питання вдосконалення координації діяльності правоохоронних органів з протидії злочинності й коруп-

ції в Україні та участі в цьому органів прокуратури стали предметом вивчення у працях Є. Блажівського, М. Бурбики, Ю. Groшевого, Л. Давиденка, В. Долежана, О. Кальмана, П. Каркача, М. Косюти, М. Курочки, В. Маюги, С. Мірошніченка, М. Мичка, В. Нора, Є. Поповича, М. Руденка, В. Синчука, Д. Суходубова.

Правовий термін «координація» має такі словникові тлумачення: 1) погодження, зведення до відповідності, установлення взаємозв'язку, контакту в діяльності людей, між діями, поняттями тощо; 2) узгодженість рухів. Тож під координацією розуміємо взаємоузгоджену діяльність кількох суб'єктів для досягнення ними спільної мети.

На відміну від терміна «взаємодія», координація передбачає наявність суб'єкта, котрий координує, який згідно з вимогами закону наділений певними організаційними повноваженнями щодо всіх інших суб'єктів такої діяльності, проте вони не перебувають із ним у відносинах залежності чи підпорядкування.

На законодавчому рівні координація діяльності правоохоронних органів визнана одним із основних напрямів державної політики з питань національної безпеки. Так, відповідно до ст. 8 Закону України «Про основи національної безпеки» такими напрямками є: реформування правоохоронної системи з метою підвищення ефективності її діяльності на основі оптимізації структури, підвищення рівня координації діяльності правоохоронних органів, покращення їхнього фінансового, матеріально-технічного, організаційно-правового і кадрового забезпечення [2].

В Україні термін «координація» у правовому сенсі був застосований 2000 року в п. 1 Положення про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю, схваленого Координаційним комітетом по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України 17 липня 2000 року.

У ньому зазначалося, що координація – це спрямована на зміцнення законності та правопорядку спільне розроблення та практична реалізація узгоджених заходів зі своєчасного виявлення, розкриття, припинення та попередження злочинів і корупційних діянь, усунення причин та умов, які сприяють їхньому вчиненню. Незважаючи на те, що створення Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України було визнано неконституційним, визначен-

ня координації, наведене у положенні, не втратило своєї актуальності й донині [5, с. 40].

Правове визначення цієї діяльності наразі врегульовано ст. 10 Закону України «Про прокуратуру», галузевим наказом Генерального прокурора України № 1/Гн «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» від 16 січня 2013 року та Положенням про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції, затвердженого спільним наказом № 5/132/21/4/84/82/ОД-13/1 Генеральної прокуратури, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Міністерства оборони, Міністерства доходів і зборів, Державної пенітенціарної служби та адміністрації Державної прикордонної служби.

Характеризуючи наказ № 1/Гн від 16 січня 2013 року, варто зазначити, що він вимагає координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції вважати одним із пріоритетів у роботі прокурорів усіх рівнів [4]. Про значущість координаційної діяльності свідчить той факт, що відповідальність за стан її організації покладається: у Генеральній прокуратурі України – на заступників Генерального прокурора згідно з розподілом службових обов'язків; у прокуратурах АР Крим, областей, міст Києва і Севастополя, міських, районних, міжрайонних, інших прирівняних до них прокуратур – на перших керівників прокуратур (п. п. 2.1 і 2.2 наказу) [9, с. 120].

У широкому розумінні мету координації можна визначити як спрямування зусиль правоохоронних органів на запобігання і протидію корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин, відшкодування завданих унаслідок вчинення корупційних правопорушень збитків, поновлення порушених прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав чи інтересів юридичних осіб, інтересів держави.

У наказі про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції серед завдань координації із запобігання і протидії корупції виділено такі:

- визначення основних напрямів запобігання і протидії корупції на основі аналізу структури, динаміки та прогнозування тенденцій розвитку цього негативного явища;
- розроблення, узгодження і виконання спільних заходів, спрямованих на своєчасне виявлення, розкриття, припинення та попередження корупційних проявів, усунення причин та умов, що їм сприяли;
- підготовка пропозицій з удосконалення законодавства, спрямованих на підвищення ефективності правоохоронної діяльності, протидії корупції [4].

14 жовтня 2014 року Верховна Рада прийняла нову редакцію Закону України «Про прокуратуру», п. 2 ст. 25 якого передбачено координаційну діяльність органів прокуратури під час здійснення нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, та координацію діяльності правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності [3].

Координаційні повноваження прокурори мають здійснювати шляхом проведення спільних нарад, створення міжвідомчих робочих груп, а також проведення узгоджених заходів, здійснення аналітичної діяльності. Порядок організації роботи з координації діяльності правоохоронних органів, взаємодії органів прокуратури із суб'єктами протидії злочинності визначається положенням, що затверджується спільним наказом Генерального прокурора України, керівників інших правоохоронних органів і підлягає реєстрації у Міністерстві юстиції.

Однак зупинити координаційну діяльність у сфері протидії злочинності та корупції може бути врегульована й під час виконання всіх без винятку інших функцій нагляду, передбачених вимогами ст. 121 Конституції України.

Закон України «Про прокуратуру» не містить переліку суб'єктів, діяльність котрих має координуватися. Однак і в чинній, і в прийнятій редакції цього закону, який набирає чинності 25 квітня 2015 року, передбачено, що Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори координують діяльність саме правоохоронних органів.

Визначення поняття «правоохоронні органи» міститься у ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [1]. До правоохоронних віднесено органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку в Збройних Силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, доходів і зборів, державної фіскальної служби, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони та інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції. Стосується це й новоствореного Національного антикорупційного бюро України, про що зазначено у відповідному законі, який набирає чинності 25 січня 2015 року.

Проте прокурор має координувати діяльність не всіх зазначених органів, а лише тих, завданням яких є протидія злочинності та корупції, а насамперед – спеціально уповноважених суб'єктів у цій сфері.

Отже, координаційна діяльність органів прокуратури в сфері протидії злочинності та корупції є однією з важливих передумов ефективної протидії, оскільки дає можливість об'єднати зусилля державних органів та налагодити координацію між ними для досягнення найефективніших результатів.

Саме координації належить ключова роль у консолідації зусиль правоохоронних органів, забезпеченні узгоджених, цілеспрямованих, спільних дій правоохоронних органів з протидії злочинності та корупції, зміцнення законності й правопорядку. Належним чином організована координація протидії злочинності та корупції покликана усунути дублювання повноважень, роз'єднаність, забезпечити ефективне виконання правоохоронними органами завдань у цій сфері, що не передбачає змішування їх функцій, підміну одних органів іншими.

Основними напрямками діяльності прокуратури у цій сфері є:

- кримінологічний аналіз злочинності та участь прокурора на цій підставі в розробленні заходів щодо її запобігання;
- контроль за виконанням правоохоронними органами заходів щодо усунення причин і умов, які сприяли вчиненню конкретного злочину;
- активізація діяльності громадськості із запобігання злочинності, зокрема корупційного спрямування;
- організація роботи з поінформованості населення про результати протидії злочинності та правової пропаганди й участі прокурора у цих заходах;
- координація запобіжної діяльності правоохоронних органів, що надає їй необхідну цілеспрямованість і результативність, уміло поєднує їх можливості та ресурси [6, с. 63].

Основними принципами координації, визначеними у п. 3 Положення про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції є:

- законність;
- рівність суб'єктів координаційної діяльності у визначенні проблемних питань щодо запобігання і протидії злочинності та корупції, розробленні пропозицій зосовно заходів, спрямованих на їх подолання;
- самостійність кожного правоохоронного органу при реалізації узгоджених рішень;
- відповідальність керівників правоохоронних органів у межах їх компетенції за якісне і своєчасне виконання узгоджених заходів;
- гласність щодо проведення координаційних заходів, висвітлення результатів проведеної роботи у засобах

масової інформації в межах, які не суперечать вимогам законодавства про захист прав, свобод людини і громадянина, державної та іншої таємниці.


Принцип законності (верховенства закону) потребує, щоб уся діяльність системи запобігання корупції ґрунтувалася виключно на правових засадах, положеннях Конституції та законів України. Жодні прагнення ефективності та високої результативності не виправдовують застосування профілактичних заходів, які суперечать нормам закону. Принцип законності визначає місце закону в ієрархії всіх інших нормативних актів і має бути головним орієнтиром у діяльності правоохоронних органів щодо протидії злочинності [7, с. 25].

Рівність суб'єктів координаційної діяльності передбачає відсутність головного та підпорядкованих суб'єктів, однакові права та можливості для них впливати на перебіг такої діяльності, недопущення дискримінації чи нав'язування з боку інших учасників своєї думки під час розроблення рекомендацій та здійснення заходів щодо протидії і запобігання корупції.

Самостійність правоохоронного органу при реалізації узгоджених рішень означає недопущення впливу на нього інших суб'єктів координаційної діяльності, виконання ним відповідних заходів лише в тій частині і в тих межах, які належать до його компетенції. При цьому, передбачаючи певні зобов'язання, учасник координаційної діяльності сам визначає спосіб їх здійснення, потрібні для цього правові засоби з огляду на характер своєї професійної діяльності.

Беручи участь у спільному прийнятті рішень, виходячи з інтересів і можливостей учасників координаційної діяльності, скерованої на підвищення ефективності боротьби зі злочинністю, керівник кожного правоохоронного органу відповідальний за виконання заходів, котрі належать до його компетенції. Персональна відповідальність керівника правоохоронного органу за виконання узгоджених рішень є необхідною умовою забезпечення високого рівня виконавчої дисципліни в усій координаційній діяльності [8, с. 413].

Подальше впровадження у практику діяльності органів прокуратури вимог нового антикорупційного законодавства при кваліфікованому і професійному підході до його застосування слугуватиме підвищенню ефективності координаційної діяльності, що вимагає від прокурорів застосування сучасних методів координації, правильного визначення стратегії і тактики взаємодії правоохоронних органів щодо протидії злочинності та корупції, виключення випадків підміни й дублювання повноважень, здійснення належної аналітичної роботи.

Неухильне виконання зазначених нормативних актів і використання повною мірою наданих координаційних повноважень є запорукою успіху в подоланні негативної тенденції поширення злочинності та корупції. 

#### Список використаних джерел

1. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України № 3781-XII від 23 грудня 1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>
2. Про основи національної безпеки України: Закон України № 964-IV від 19 червня 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15>
3. Про прокуратуру: Закон України № 1697-VII від 14 жовтня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/page>
4. Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції: Наказ Генерального прокурора України № 1/1гн від 16 січня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102)

5. Кальман О. Г. Координация деятельности правоохранительных органов по предотвращению и противодействию коррупции: требования нового законодательства / О. Г. Кальман, О. З. Гладун // Прокурорский надзор за соблюдением антикоррупционного законодательства Украины и Казахстана: Сборник научных трудов. – К.: Национальная академия прокуратуры Украины, 2014. – С. 38–48.

6. Кримінологія. Загальна та особлива частини / [Даньшин І. М. [та ін.]; за заг. ред. В. В. Голіни. – 2-ге вид., перероб. і доп.]. – Х.: Право, 2009. – 288 с.

7. Проблеми протидії злочинності / [Кальман О. Г. [та ін.]; за ред. проф. О. Г. Кальмана]. – Х.: Новасофт, 2010. – 352 с.

8. Прокурорський нагляд в Україні / [Когутич І. І., Нор В. Т., Павлишин А. А., Луцик В. В.]; за ред. В. Т. Нора. – К.: Ін Юре, 2011. – 592 с.

9. Суходубов Д. В. Координаційна діяльність прокуратури у сфері протидії злочинності: Монографія / Д. В. Суходубов. – Х.: Право, 2013. – 248 с.

#### References

1. *Pro derzhavny zakhyst pratsivnykiv sudu i pravookhoronnykh orhaniv: Zakon Ukrainy No. 3781-XII vid 23 grudnia 1993 roku* [On State Protection of Workers of Courts and Law Enforcement Authorities: Law of Ukraine No. 3781-XII, 23 December 1993]. Available at: <<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>>
2. *Pro osnovy natsionalnoi bezpeky Ukrainy: Zakon Ukrainy No. 964-IV vid 19 chervnia 2003 roku* [On the Fundamentals of the National Security of Ukraine: Law of Ukraine No. 964-IV, 19 June 2003]. Available at: <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15>>
3. *Pro prokuraturu: Zakon Ukrainy No. 1697-VII vid 14 zhovtnia 2014 roku* [On Prosecution Service: Law of Ukraine No. 1697-VII, 14 October 2014]. Available at: <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/page>>
4. *Pro koordynatsiiu diialnosti pravookhoronnykh orhaniv u sferi protydii zlochynnosti ta koruptsii: Nakaz Generalnogo prokurora Ukrainy No. 1/1gn vid 16 sichnia 2013 roku* [On Coordination of the Law Enforcement Authorities Actions in Counteracting Crime and Corruption: Order of the Prosecutor General of Ukraine No. 1/1gn, 16 January 2013]. Available at: <[http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102)>
5. **Kalman O. G. and Gladun O. Z.** (2014) 'Koordinatsiia deiatelnosti pravookhranitelnykh organov po predotvrashcheniiu i protivodeistviuu koruptsii: trebovaniia novogo zakonodatelstva' [Coordination of the law enforcement authorities actions while preventing and counteracting corruption: Requirements of a new legislation], in *Prokurorskii nadzor za sobliudeniem antikorruptsionnogo zakonodatelstva Ukrainy i Kazakhstana: Sbornik nauchnykh trudov* [The prosecutor's supervision over the observance of the anti-corruption legislation of Ukraine and Kazakhstan: Collected scientific papers]. Kyiv: Natsionalnaia akademiia prokuratury Ukrainy, pp. 38–48.
6. **Kryminolohiia. Zahalna ta osoblyva chastyny** [Criminology. General and special parts]: 2<sup>nd</sup> ed. (2009), Golina V. V. (ed.). Kharkiv: Pravo.
7. *Problemy protydii zlochynnosti* [Problems of counteracting crime] (2010), Kalman O. G. (ed.). Kharkiv: Novasoft.
8. **Kogutykh I. I., Nor V. T., Pavlyshyn A. A. and Lutsyk V. V.** (2011) *Prokurorsky nahliad v Ukraini* [The prosecutor's supervision in Ukraine], Nor V. T. (ed.). Kyiv: In lure.
9. **Sukhodubov D. V.** (2013) *Koordinatsiina diialnist prokuratury u sferi protydii zlochynnosti: Monohrafiia* [Coordination of actions of the prosecution service in counteracting crime: Monograph], Kharkiv: Pravo.





## Санація як форма сприятливого правового регулювання відносин у сфері банкрутства

Андрій СУББОТ,  
аспірант Національного університету  
державної податкової служби України

Розкривається механізм санації з погляду його застосування для реорганізації та оздоровлення підприємства, запобігання його банкрутству й установленню надмірного зовнішнього впливу. Здійснено оцінку адміністративно-правових та організаційно-економічних недоліків механізму правового регулювання санаційних процесів, яка вказує на відсутність системності як під час його формування, так і практичного застосування. Досліджуються та вдосконалюються методи визначення й оцінки санаційної спроможності суб'єктів господарювання. Визначено, що головною стратегічною метою механізму санації є відновлення ефективної роботи підприємства протягом короткострокового періоду. Для кращого функціонування інституту банкрутства та застосування процедури санації в Україні запропоновано використовувати адміністративні методи, засновані на ринкових механізмах.

**Ключові слова:** неплатоспроможність, банкрутство, санація, адміністративні методи, фінансова нестабільність, підприємство.

## Санация как форма благоприятного правового регулирования отношений в сфере банкротства

Андрей СУББОТ, аспирант Национального университета государственной налоговой службы Украины

Раскрывается механизм санации с точки зрения его применения для реорганизации и оздоровления предприятия, предотвращения его банкротства и установления чрезмерного внешнего воздействия. Осуществлена оценка административно-правовых и организационно-экономических недостатков механизма правового регулирования санационных процессов, указывающая на отсутствие системности как во время его формирования, так и практического применения. Исследуются и совершенствуются методы определения и оценки санационной способности субъектов хозяйствования. Определено, что главной стратегической целью механизма санации является восстановление эффективной работы предприятия в течение краткосрочного периода. Для лучшего функционирования института банкротства и применения процедуры санации в Украине предложено использовать административные методы, основанные на рыночных механизмах.

**Ключевые слова:** неплатежеспособность, банкротство, санация, административные методы, финансовая нестабильность, предприятие.

## Rehabilitation as a Form of Favourable Legal Regulation of Bankruptcy Relationships

Andrii SUBBOT, Ph.D. Student of the National University of State Tax Service of Ukraine

The rehabilitation mechanism is explored in terms of its application for reorganization and recovery of enterprises, avoidance of their bankruptcy and excessive external influence thereon. Evaluation of administrative and legal and organization and economic disadvantages of the mechanism of legal regulation of rehabilitation processes is made. This evaluation indicates both its non-system formation

**and practical implementation. Methods for determining and estimating the rehabilitation capacity of economic entities are studied and improved. The main strategic goal of the rehabilitation procedure is determined to restore efficient operation of an enterprise within the short-term period. Administrative methods based on market mechanisms are proposed in order to improve bankruptcy and rehabilitation procedures in Ukraine.**

**Keywords: insolvency, bankruptcy, rehabilitation, administrative methods, financial instability, enterprise.**

Становлення ринкової системи, формування нових економічних і фінансових відносин в Україні супроводжуються кризовими явищами, унаслідок яких погіршується фінансовий стан підприємств. Одним із проявів економічної турбулентності вважається криза неплатежів: банкрутство чималої кількості українських банків і підприємств не тільки підриває їхню власну платоспроможність, а й послаблює фінансову активність небанківських установ. До того ж ситуація ускладнюється тим, що вітчизняне законодавство про банкрутство перебуває на стадії трансформації та вдосконалення.

Наприкінці XIX – на початку XX століть правовий інститут банкрутства існував задля рівномірного розподілу майна боржника між його кредиторами. Сьогодні основним завданням цієї процедури є забезпечення цілості боржника на основі застосування заходів реабілітаційного характеру. Відтак, зважаючи на економічну, політичну й фінансову нестабільність та численні банкрутства вітчизняних підприємств, в Україні зростає інтерес до методів усунення кризових явищ, зокрема до процесу санації. За своєю правовою суттю всі процедури, окрім ліквідації, застосовуються не для прискорення банкрутства підприємства, а з метою відновлення його платоспроможності [7, с. 32]. У принципі, санацію можна назвати найдієвішим способом фінансового оздоровлення неплатоспроможного або збанкрутілого підприємства.

За умов поглиблення фінансово-економічної кризи, актуальною залишається проблема реформування інституту банкрутства. Тому особливій увазі потребує категоріальне визначення санації як явища; тлумачення механізму її застосування до неплатоспроможних і проблемних підприємств; а також дослідження системи оцінки ефективності впровадження санаційних заходів і санаційної спроможності суб'єктів господарювання. Тільки завдяки ефективному застосуванню санації можна відновити платоспроможність і прибутковість основної маси платників податків та, відповідно, комплексно оздоровити державну фінансову систему.

Однак треба враховувати, що інститут неспроможності (банкрутства), функціонування якого має забезпечувати дотримання не тільки приватних, а й публічних економічних інтересів держави й усього суспільства, є об'єктом як цивільно-правового, так і адміністративно-правового регулювання.

Під час аналізу ключових засад функціонування інституту банкрутства та особливостей застосування санаційних заходів на підприємствах країн із ринковою економікою встановлено, що процедура банкрутства як така передбачає синтез ринкових механізмів та адміністративних методів економічного впливу. Прикладом, у Німеччині та Швейцарії існує практика, відповідно до якої спостережний орган, удаючись до жорсткішого контролю й заходів «морального впливу», спонукає акціонерів чи нових власників до надання банкрутові додаткового капіталу.

Дослідивши й проаналізувавши наукові джерела з цієї тематики, можна стверджувати, що найповнішим є підхід до визначення поняття «санація», запропонований Б. Бекенферде, М. Гелінгом

та Н. Здравомисловим. Учені розглядають цей процес як комплексне застосування фінансово-економічних, виробничо-технічних, організаційно-правових та соціальних заходів, спрямованих на досягнення чи відновлення платоспроможності, ліквідності, прибутковості та конкурентоспроможності підприємства-боржника протягом довгострокового періоду [4, с. 14–17].

Детальніше досліджуючи сутність таких фінансово-економічних, виробничо-технічних, організаційно-правових та соціальних заходів, О. Терещенко викремлює два види санації:

1) санація без залучення додаткових фінансових ресурсів, застосування якої супроводжується зменшенням номінального капіталу підприємства; конверсією власності в борг; конверсією боргу у власність; пролонгацією строків виплати заборгованості; добровільним зменшенням заборгованості; самофінансуванням;

2) санація із залученням нового фінансового капіталу, котра може набувати форм альтернативної санації; зменшення номінального капіталу з подальшим його збільшенням (двоступінчатої санації); безповоротної фінансової допомоги власників; безповоротної фінансової допомоги персоналу [5, с. 380–384].

Український законодавець, у свою чергу, розрізняє досудову та судову санацію. Згідно із Законом України № 2343-XII «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» від 14 травня 1992 року досудова санація є системою заходів щодо відновлення платоспроможності боржника, які може здійснювати власник майна (орган, уповноважений управляти майном) боржника, інвестор із метою запобігання банкрутству боржника шляхом реорганізаційних, організаційно-господарських, управлінських, інвестиційних, технічних, фінансово-економічних, правових заходів відповідно до законодавства до початку порушення провадження у справі про банкрутство. Натомість, судова санація визначається як система заходів, що здійснюються під час провадження в справі про банкрутство з метою запобігання визнанню боржника банкрутом та його ліквідації, спрямована на оздоровлення фінансово-господарського становища боржника, а також задоволення в повному обсязі або частково вимог кредиторів шляхом кредитування, реструктуризації підприємства, боргів і капіталу та/або зміну організаційно-правової та виробничої структури боржника [1].

Механізм правового регулювання санації включає кілька етапів, які впроваджуються в чітко визначеній послідовності. Так звана класична модель санації, котра широко використовується як основа для розроблення механізму правового регулювання фінансового оздоровлення конкретних суб'єктів господарювання в країнах із розвинутою ринковою економікою, є цілісною системою проведення санації окремого підприємства.

Перший етап на шляху до відновлення платоспроможності боржника передбачає виявлення та вивчення зовнішніх та внутрішніх чинників виникнення кризи. Наступним етапом є проведення її причинно-наслідкового аналізу, під час якого на підставі даних різних



носіїв інформації (первісні бухгалтерські документи, рішення зборів акціонерів, фінансові плани тощо) визначається її глибина, а також фінансовий стан підприємства.

У межах внутрішнього аналізу проводиться розрахунок низки коефіцієнтів, серед яких провідну роль відіграють показники ліквідності, платоспроможності, фінансового левериджу (відношення зміни чистого прибутку до загального прибутку до оподаткування. – *Ред.*), рентабельності підприємства тощо. Отримавши всі дані, що стосуються фінансового стану суб'єкта господарювання, під час застосування класичної моделі санації потрібно зробити висновок про доцільність або недоцільність її проведення. За умов істотного руйнування виробничого потенціалу підприємства приймають рішення про його ліквідацію.

Якщо суб'єкт господарювання має реальні надії на виправлення свого фінансово-економічного становища, приймають рішення про розроблення санаційної концепції, яка передбачає проведення його фінансового оздоровлення та визначення цільових орієнтирів подальшого розвитку. Інтенсифікація процесу санації на такому підприємстві підвищує її шанси на успіх.

Окремим аналітичним блоком класичної моделі є формування стратегічних цілей і тактики процесу проведення санації. Визначаючи цілі санації, варто врахувати, що кожне підприємство має обмежені ресурси й можливості збуту продукції та зобов'язане вести свою діяльність у межах правового поля держави, в якій воно розташоване.

Головною стратегічною метою санації є відновлення ефективної роботи підприємства на довгострокову перспективу. На жаль, українське законодавство не містить норм, котрі регулювали б проведення прискореної процедури санації. Така можливість була вперше передбачена французькими нормативно-правовими актами в сфері банкрутства. Згідно з їхніми положеннями прискорена процедура відновлення підприємства (аналог судової процедури санації) застосовується до суб'єктів господарювання, які мають менш як 50 осіб персоналу і визначений законом обсяг річного обороту. Ці заходи прості, швидкі та дешеві. Оскільки нині сповільнення процесу впровадження санації на вітчизняних підприємствах можна пояснити недосконалістю нормативно-правової бази з питань банкрутства, а також відсутністю її належного теоретико-методологічного забезпечення, автор вважає, що законодавство України у відповідній галузі доцільно було б доповнити нормами щодо проведення прискореної процедури санації, узявши за основу наявний світовий досвід.

Досягнення стратегічної мети санації підприємства можливе виключно за умов узгодженості тактичних цілей усіх зацікавлених осіб, а також суб'єктів, безпосередньо задіяних у процесі відновлення його платоспроможності.

Обрана стратегія є підґрунтям для розроблення програми санації, що містить послідовний перелік заходів, необхідних для фінансового оздоровлення підприємства. Програма правового регулювання санації формується на підставі вивчення причин фінансової кризи, аналізу внутрішніх резервів суб'єкта, висновків щодо можливості залучення стороннього капіталу та визначення стратегічних завдань фірми.

Наступним етапом передбачено створення проекту або плану санації. Він має містити перелік заходів щодо відновлення платоспроможності боржника; умов залучення інвесторів (за їх наявності) до процедури повного або часткового задоволення вимог кредиторів, зокрема шляхом переведення боргу (частини бор-

гу) на інвестора; строків виплати боржником або інвестором боргу кредиторам і визначення черговості таких виплат; умов відповідальності інвестора за невиконання зобов'язань, узятих на нього згідно з планом санації. План санації також має передбачати строк відновлення платоспроможності боржника. Остання вважається відновленою за відсутності ознак банкрутства, визначених законом. Крім того, план санації має обов'язково враховувати інтереси й пріоритети кредиторів, податкових органів, позикодавців, акціонерів і власників інших цінних паперів, постачальників тощо, а в разі наявності інвесторів – розроблятися та погоджуватися за їхньою участю. План санації затверджується арбітражним судом, а його виконання щоквартально контролюється комітетом кредиторів, які до того ж можуть уносити до нього певні корективи. Тобто план санації має враховувати інтереси всіх кредиторів і бути реальним для виконання [3].

Важливим компонентом правового регулювання санаційного процесу є координація та контроль якості під час реалізації запланованих заходів. Проведення менеджменту підприємств має сприяти своєчасному виявленню та використанню нових санаційних резервів, а також прийняттю об'єктивних кваліфікованих рішень для подолання можливих перешкод під час реалізації оздоровчих заходів. Істотне значення в цьому сенсі також має оперативний санаційний контролінг, під час застосування якого відбувається синтез інформаційної, планової, консалтингової, координаційної та контрольної функцій адміністрації. Завданнями санаційного контролінгу є ідентифікація оперативних результатів, аналіз відхилень та підготовка проектів рішень, що стосуються використання виявлених резервів та подолання додаткових перешкод у процесі відновлення платоспроможності підприємства [2].

Проведення санації суб'єкта господарювання вважається складною і багатогранною процедурою, будь-який етап планування та впровадження якої супроводжується численними ризиками. Санаційний ризик визначається як можливість фінансових, майнових або інших збитків, котрих може зазнати підприємство внаслідок відхилення реальних подій, що мають місце в процесі його фінансового оздоровлення, від запланованих.

Нині науковці ще не виробили єдиної системи оцінки ефективності впровадження санаційних заходів чи шкали оцінювання санаційної спроможності суб'єктів господарювання. Аналізуючи класичну модель санації, учені стверджують, що санаційні заходи можна вважати успішними, якщо підприємству вдалося розрахуватися з кредиторами і відновити конкурентні позиції на ринку. В економічній літературі немає чітких методик оцінки ефективності санації. Законодавство України про банкрутство визначає, що процедура санації вважається успішною в разі відновлення платоспроможності боржника, а платоспроможність, у свою чергу, розглядається як відновлена за відсутності ознак банкрутства, визначених законодавством.

Уважаємо, що попередження банкрутства підприємства ще не означає його оздоровлення та повноцінний вихід із кризового стану. Досліджуючи процедуру санації, науковці пропонують проводити оцінку окремих показників або взагалі не порушують проблем визначення її ефективності. Тому добір критеріїв для оцінювання ефективності виконання санації є важливим напрямом досліджень цієї проблематики. Однак пріоритет має бути надано розробленню механізму моніторингу здійснення санації, адже оздоровлення неплатоспроможного підприємства супроводжується

значними ризиками. Саме моніторинг процесу реалізації санації надасть можливість здійснювати ефективний контроль за його перебігом та забезпечить результативність упровадження необхідних заходів.

Для збільшення достовірності результатів оцінки ефективності застосування санації, на нашу думку, слід використовувати метод зіставлення результатів розрахунку інтегрального показника фінансового стану підприємства з індексами його стабільного, незадовільного або критичного стану, виведеними на основі галузевої класифікації та розгрупування перспективних, проблемних і кризових підприємств.

Оцінка санаційної спроможності суб'єктів господарювання повинна ґрунтуватися на показниках їхнього виробничого потенціалу, тобто на інформації щодо наявних можливостей та резервів для подальшого ефективного функціонування. Під час виокремлення таких даних треба враховувати ключові елементи потенціалу підприємства, їхні кількісні та якісні характеристики. З метою спрощення процедури визначення санаційної спроможності суб'єкта, автор вважає за доцільне запропонувати застосування єдиного інтегрального коефіцієнта, оскільки його виведення надасть можливість мінімізувати витрати часу та створить передумови для прийняття оптимальних управлінських рішень.

Крім того, процедуру банкрутства в нашій державі корисно було б здійснювати використовуючи адміністративні методи, засновані на ринкових механізмах. Адміністративні методи вирізняються високою дієвістю, оперативністю й невідворотністю, оскільки спираються на апарат примусу, що обов'язково застосовується в разі недотримання встановлених законодавством правил і норм. Їхня ефективність підвищується за наявності належної вертикалі управління та чітко визначеної сфери дії норм господарського права. Наприклад, у Росії жорсткість адміністративних методів посилюється залежно від складності й гостроти ситуації. Відтак, основною умовою ефективного використання інституту банкрутства в РФ є його підпорядкованість державі як ієрархічно найвищому інституту суспільства, оскільки вважається, що надання будь-якому інституту можливості реалізовувати безконтрольне анархічне управління в певній сфері поступово призводить до його абсолютної гегемонії.

Незважаючи на чималу кількість схвальних відгуків щодо процедури санації та тверде переконання вітчизняних економістів у доцільності її проведення, частка ліквідованих підприємств в Україні доволі значна. Це можна пояснити браком кваліфікованих кадрів, незацікавленістю держави в налагодженні роботи життєздатних підприємств, відсутністю ефективних схем відновлення платоспроможності.

Відповідно, задля обґрунтування необхідності й доцільності проведення санації у кожному конкретному випадку потрібно проводити оцінку санаційної спроможності суб'єкта господарювання. Проте вітчизняні дослідники практично залишають поза увагою вивчення методики такої оцінки. Крім того, досі не запропоновано системи оцінки ефективності впровадження санаційних заходів. Окремі аспекти зазначених проблем, звичайно, розглядалися в деяких економічних дослідженнях, однак про цілісну теоретичну систему говорити поки що зарано. На думку автора, нині доречно було б доповнити національне законодавство про банкрутство насамперед нормами, котрі регулювали б застосування прискореної процедури санації, адже вона є значно простішою, швидшою й дешевшою. **Д**

#### Список використаних джерел

1. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом: Закон України № 2343-XII від 14 травня 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2343-12>
2. Про внесення зміни до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» щодо заборони на порушення справ про банкрутство гірничих підприємств: Закон України № 155-VII від 22 березня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/155-18>
3. *Малюська Д.* Банкрутство відсутнього боржника / Д. Малюська // Юридичний журнал. – 2006. – № 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2404>
4. *Мар'яненко Л. В.* Особливості та передумови провадження санаційних процесів на підприємствах України / Л. В. Мар'яненко // Економіка. Фінанси. Право. – 2007. – № 10. – С. 14–21.
5. *Терещенко О. О.* Фінансова санація та банкрутство підприємств / О. О. Терещенко. – К.: КНЕУ, 2004. – 412 с.
6. *Череп А. В.* Фінансова санація та банкрутство суб'єктів господарювання / А. В. Череп. – К.: Кондор, 2006. – 380 с.
7. *Чернявський С.* Кримінальне банкрутство: актуальні проблеми протидії / С. Чернявський // Віче. – 2009. – № 12. – С. 29–32.

#### References

1. *Pro vidnovlennia platospromozhnosti borzhnyka або vyznannia yoho bankrutom: Zakon Ukrainy No. 2343-XII vid 14 travnia 1992 roku* [On Restoring the Debtor's Solvency or Declaring It a Bankrupt: Law of Ukraine No. 2343-XII, 14 May 1992]. Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2343-12>
2. *Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy 'Pro vidnovlennia platospromozhnosti borzhnyka або vyznannia yoho bankrutom' shchodo zaborony na porushennia sprav pro bankrutstvo girnychkykh pidpriemstv: Zakon Ukrainy No. 155-VII vid 22 bereznia 2013 roku* [On Amendments to the Law of Ukraine 'On Restoring the Debtor's Solvency or Declaring It a Bankrupt' Regarding Prohibition of Bankruptcy Proceedings against Mining Enterprises: Law of Ukraine No. 155-VII, 22 March 2013]. Available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/155-18>
3. *Maliuska D.* (2006) 'Bankrutstvo vidsutnioho borzhnyka' [Bankruptcy of the missing debtor], *Yurydychny zhurnal*, No. 9. Available at: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2404>
4. *Marianenko L. V.* (2007) 'Osoblyvosti ta peredumovy provadzhennia sanatsiinykh protsesiv na pidpriemstvakh Ukrainy' [Peculiarities and preconditions of rehabilitation procedures used for the enterprises of Ukraine], *Ekonomika. Finansy. Pravo* 10: 14–21.
5. *Tereshchenko O. O.* (2004) *Finansova sanatsiia ta bankrutstvo pidpriemstv* [Financial rehabilitation and bankruptcy of the enterprises]. Kyiv: KNEU.
6. *Cherap A. V.* (2006) *Finansova sanatsiia ta bankrutstvo subiektiv gospodariuvannia* [Financial rehabilitation and bankruptcy of the economic entities]. Kyiv: Kondor.
7. *Cherniavsky S.* (2009) 'Kryminalne bankrutstvo: aktualni problemy protydii' [Criminal bankruptcy: Urgent issues on counteraction], *Viche* 12: 29–32.



