

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»)

6 / 2015
(386)

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

Зміст

- 2 Іван БОГДАНОВИЧ.
Підтримка організацій громадянського суспільства з боку міжнародних інституцій та завдання світової спільноти
- 7 Олексій ВРАДИЙ.
Проблеми взаємодії міжнародних структур і неурядових організацій в Україні
- 12 Олена КЛИМЕНКО.
Особливості механізмів діяльності організацій громадянського суспільства в країнах розвиненої демократії
- 16 Наталія КОРНИЄНКО-ЗЕНКОВА.
Право знати свої права та обов'язки: до визначення в системі конституційних прав людини
- 19 Наталія МУШАК.
Реалізація Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України
- 24 Олексій ПАЛІЙ.
Податковий компроміс як варіант податкової амністії
- 27 Тетяна ПОДОРОЖНА.
Проблеми оновлення Конституції України та національного законодавства в контексті підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС

Содержание

- Иван БОГДАНОВИЧ.
Поддержка организаций гражданского общества со стороны международных институтов и задачи мирового сообщества
- Алексей ВРАДИЙ.
Проблемы взаимодействия международных структур и неправительственных организаций в Украине
- Елена КЛИМЕНКО.
Особенности механизмов деятельности организаций гражданского общества в странах развитой демократии
- Наталья КОРНИЕНКО-ЗЕНКОВА.
Право знать свои права и обязанности: к определению в системе конституционных прав человека
- Наталья МУШАК.
Реализация Плана действий по либерализации Европейским Союзом визового режима для Украины
- Алексей ПАЛИЙ.
Налоговый компромисс как вариант налоговой амнистии
- Татьяна ПОДОРОЖНАЯ.
Проблемы обновления Конституции Украины и национального законодательства в контексте подписания Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС

Contents

- Ivan BOGDANOVYCH.
Support of Civil Society Organizations by International Institutions and the Task of the International Community
- Oleksii VRADII.
Problems of Interaction between the International Organizations and NGOs in Ukraine
- Olena KLYMENKO.
Peculiarities of the Mechanisms of Functionality of Civil Society Organizations in Developed Democracies
- Nataliia KORNIIENKO-ZIENKOVA.
Person's Right to Know Their Rights and Responsibilities: Revisiting Its Place within the System of Constitutional Human Rights
- Natalia MUSHAK.
Implementation of the European Union Action Plan on Visa Liberalization for Ukraine
- Oleksiy PALIY.
Tax Compromise as a Variant of the Tax Amnesty
- Tetiana PODOROZHNA.
Issues on Reforming the Constitution of Ukraine and National Legislation in the Context of the Association Agreement between the EU and Ukraine

1



Марцін Скубішевський, віце-президент Фонду імені Кишишофа Скубішевського, юрист та політичний блогер із Польщі, наголосив, що нині основною міжнародною інстанцією для захисту інтересів України є Європейський суд з прав людини, бо це фактично єдиний міжнародний судовий орган, юрисдикцію якого визнає Російська Федерація. Експерт нагадав про справу 1998 року, що її розглядав цей суд, стосовно конфіскації нерухомості грецьких кіпріотів у північному Кіпрі, рішення в якій Туреччина виконала. Саме ця справа, на його думку, має стати так званим прецедентом для нинішньої ситуації в Україні.

Польський юрист також навів численні приклади оцінки доказів та застосування норм конвенцій Єв-

ропейським судом, спираючись на які можна було б розв'язувати у правовому полі спори між Україною та Росією. Крім того, він зазначив, що «Російська Федерація нестиме відповідальність у тому разі, якщо буде встановлено відповідний правовий факт на міжнародному рівні». Тому, на його думку, варто діяти якнайшвидше, подавати відповідні заяви й наполегливо захищати інтереси України в міжнародних інстанціях.

Будемо сподіватися, що юристи-чиновники все-таки почують заклики науковців, візьмуть приклад із тисяч добровольців, «мобілізуються» й захищатимуть Україну «на фронтах» міжнародних інстанцій усіма можливими правовими засобами.

Тарас РОМАНЮК.
Фото Миколи БІЛОКОПИТОВА.



Підтримка організацій громадянського суспільства з боку міжнародних інституцій та завдання світової спільноти*

Іван БОГДАНОВИЧ,
кандидат економічних наук, доцент,
заступник директора з науково-організаційної роботи
та загальних питань Державної установи
«Інститут всесвітньої історії НАН України»

Проаналізовано напрями діяльності міжнародних інституцій, котрі сприяють побудові громадянського суспільства в окремих державах і регіонах світу, визначено сфери їхньої взаємодії, а також її механізми. На конкретних прикладах розвитку взаємин міжнародних інституцій і громадянського суспільства автор доводить, що зусилля зарубіжних партнерів можуть бути спрямовані на політичне середовище держави та його модифікацію; економічну та фінансову системи країни; соціальне середовище і розвиток спеціалізованих громадянських інститутів; надання освітніх та інформаційних послуг тощо. Однак, наголошується в статті, світова спільнота чи окремі організації повинні дотримуватися принципів міжнародного права, зокрема таких, як суверенна рівність та невтручання у внутрішні справи інших держав, не застосовувати методів тиску, враховувати специфіку конкретних країн, створювати умови, за яких мешканці країн-партнерів усвідомлено сприйматимуть сутність підтримки громадських організацій.

Ключові слова: міжнародні відносини, міжнародна організація, громадянське суспільство, ООН, ЄС, Рада Європи, ОБСЄ, Україна.

Поддержка организаций гражданского общества со стороны международных институтов и задачи мирового сообщества

Іван БОГДАНОВИЧ, кандидат экономических наук, доцент, заместитель директора по научно-организационной работе и общим вопросам Государственного учреждения «Институт всемирной истории НАН Украины»

Проанализированы направления деятельности международных институтов, содействующих становлению гражданского общества в отдельных государствах и регионах мира, определены сферы их взаимодействия, а также его механизмы. На конкретных примерах развития взаимоотношений международных институтов и гражданского общества автор показывает, что усилия зарубежных партнеров могут быть направлены на политическую среду государства и ее модификацию; его экономическую и финансовую системы; социальную среду и развитие специализированных гражданских институтов; предоставление образовательных и информационных услуг и т. п. Однако, подчеркивается в статье, мировое сообщество и отдельные организации при этом обязаны соблюдать принципы международного права, в частности такие, как суверенное равенство и невмешательство во внутренние дела других государств, не применять методы давления, учитывать специфику конкретных стран, создавать условия для сознательного восприятия жителями государств-партнеров сущности поддержки общественных организаций.

Ключевые слова: международные отношения, международная организация, гражданское общество, ООН, ЕС, Совет Европы, ОБСЕ, Украина.

Support of Civil Society Organizations by International Institutions and the Task of the International Community

Ivan BOGDANOVYCH, Ph.D. in Economics, Associate Professor, Deputy Director for Scientific and Organizational Work and General Affairs of the State Institution 'Institute of World History of the National Academy of Sciences of Ukraine'

Areas of activities of international institutions promoting development of the civil society both within separate countries and regions of the world are analyzed, spheres and mechanisms of their interactions are defined. Author proves on concrete examples of development of cooperation between international organizations and the civil society that efforts of foreign partners can be focused on: political environment of the state and its modification; economic and financial system of the country;

* Закінчення публікації статей, присвячених результатам науково-дослідницької роботи «Роль міжнародних організацій у діяльності інститутів громадянського суспільства в Україні» (с. 2–16).

social environment and development of specialized civil institutions; providing of educational and information services, etc. However, according to the article, the international community or individual organizations must adhere to the principles of international law such as sovereign equality and non-interference in the internal affairs of other states, do not use methods of pressure, take into account specificity of particular countries, create the conditions in which the inhabitants of the partner countries consciously accept the essence of support of NGOs.

Keywords: international relations, international organization, civil society, UN, EU, Council of Europe, OSCE, Ukraine.

Межа другого та третього тисячоліть стала відправним рубіжком для усвідомлення людством необхідності формування в масштабах усієї планети громадянського суспільства, яке базувалося б на засадах миру, безпеки, співробітництва, демократії та всього того, що сьогодні прийнято називати загальнолюдськими цінностями. Досягнення такої мети потребує чимало зусиль та часу. Гальмують цей процес і конфлікти міжнародного та регіонального рівнів. Безумовного вдосконалення потребують держави, які перейшли до побудови громадянського суспільства демократичного типу внаслідок розпаду так званого соціалістичного табору.

Щодо України, то тут події кінця 2013–2014 років засвідчили, що без модернізації сфери суспільних відносин подальший розвиток держави та реалізація євроінтеграційних устремлінь народу ускладнюються.

Розглядаючи цю проблему, слід усвідомити її багатоплановість. Питання громадянського суспільства є об'єктом досліджень філософії, історії, політології, права тощо. Серед авторів публікацій, які розглядали цю тему з різних поглядів, можна виокремити таких світових учених, як Дж. Александер, Р. Алмонд, В. Віндельбанд, Е. Дюркгейм, Д. Кін, В. Сіверс, М. Ховард, Ю. Шрейдер. Досліджувала її і низка вітчизняних науковців. Попри те, здавалося б, ґрунтовне дослідження питань сутності та розвитку громадянського суспільства необхідно відзначити недостатню увагу до питань ролі міжнародних організацій у його формуванні та підтримці. Недостатньо розкрито є і проблематика діяльності організацій громадянського суспільства на пострадянському просторі.

Метою статті є розгляд мережі та напрямів діяльності міжнародних організацій, спрямованої на підтримку громадянського суспільства у країнах як розвиненої, так і молодої демократії. На основі узагальнення публікацій з досліджуваної тематики слід дати визначення його сутності з точки зору взаємовідносин із державою. З цього погляду, під громадянським суспільством можна розуміти сукупність відносин між окремими індивідами, які формуються на засадах самоорганізації й самореалізації та не потребують спеціального втручання держави (більше того, останнє вважатиметься порушенням їх нормального функціонування). Оскільки в цьому разі інтерес становить насамперед економічний аспект предмета розгляду, то основну увагу доцільно акцентувати на тих проявах громадянського суспільства, які стосуються матеріального та економічного життя людей. Тим паче що в багатьох сучасних працях присутня думка, згідно з якою основу громадянського суспільства становлять три важливі компоненти:

по-перше, інститут приватної власності;

по-друге, сукупність правових відносин, що забезпечують функціонування першого елемента;

по-третє, наявність фізичних осіб, які мають свободу здійснення підприємницької діяльності та необхідні для цього знання і вміння.

В умовах глобалізованого світу розвиток громадянського суспільства країн із перехідною економікою та країн, що розвиваються, значною мірою перебуває під впливом (ідеологічним, організаційним та фінансовим) відповідних міжнародних організацій та інших недержавних зарубіжних структур [4]. Зусилля зарубіжних

партнерів, що представляють різноманітні інституційні структури, залежно від напряму підтримки можуть бути спрямовані на:

- 1) політичне середовище держави та його модифікацію;
- 2) економічну та фінансову системи країни;
- 3) соціальне середовище;
- 4) розвиток спеціалізованих громадянських інститутів суспільства;
- 5) надання освітніх та інформаційних послуг мешканцям країни;
- 6) інші напрями.

У контексті реалізації зазначених напрямів багато залежить від сутності конкретної міжнародної організації, її функцій, завдань, повноважень, фінансових та організаційних можливостей. Адже так чи інакше громадянське суспільство в окремо взятих країнах, регіонах світу або навіть у масштабах цілої планети підтримують більшість міжнародних організацій. Приміром, Міжнародна організація цивільної авіації (ІКАО) та Міжнародна морська організація сприяють підтримці транспортних і комунікаційних можливостей, які надає людям відповідно авіа- та морський транспорт. Діяльність Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ) акцентована на захисті життя та здоров'я фізичних осіб, Світової організації торгівлі (СОТ) – на питаннях міжнародної торгівлі тощо. Але всі разом названі структури покликані забезпечувати гармонійний розвиток людської спільноти, зокрема й на засадах громадянського суспільства.

З метою систематизації даних, що стосуються діяльності інституцій, які безпосередньо підтримують громадянське суспільство та його розвиток, доцільно акцентувати увагу на тому, що вони використовують свої особливі прийоми роботи та інструменти, а тому міждержавні та недержавні організації мають і різні можливості. Нагадаємо, що до перших належать структури, створені шляхом підписання спеціального установчого документа представниками двох або більше держав, до других – створені із залученням юридичних та фізичних осіб із різних країн.

Найвагомішою міжнародною організацією нині, безперечно, залишається **Організація Об'єднаних Націй (ООН)**, яка налічує 193 члени й, отже, охоплює практично всю планету; а оскільки функціонування ООН не обмежується якимось одним-двома напрямками, можливості її чи не найбільші серед сучасних міжнародних інституцій. У структурі ООН тематика громадянського суспільства найґрунтовніше охоплена двома структурами – Третім комітетом Генеральної Асамблеї ООН (на нього покладено соціальні, гуманітарні та питання культури) й Економічною та Соціальною Радою (ЕКОСОП), яка є одним із шести головних органів ООН. Оскільки реалізація цілей та завдань зазначених органів є неможливою без гарантування міжнародної безпеки та економічного співробітництва, додатковий інтерес у цьому питанні становитимуть також Перший (питання роззброєння та міжнародної безпеки) та Другий (фінансові та економічні питання) комітети Генеральної Асамблеї ООН. З-поміж інших функцій ЕКОСОП вважаємо за доцільне виокремити такі:

– обговорення міжнародних соціальних та економічних проблем глобального й міжгалузевого характеру,



розробка рекомендацій щодо політики в цих сферах для країн-членів ООН;

- проведення досліджень, формування доповідей, розробка рекомендацій з міжнародних проблем в економічній та соціальній сферах для Генеральної Асамблеї ООН, членів ООН та зацікавлених спеціалізованих установ;

- заохочення держав до дотримання прав людини й основних свобод для всіх;

- консультування неурядових організацій з питань, що входять до компетенції ЕКОСОП.

Усі названі структури ООН працюють над забезпеченням у планетарному масштабі умов для гармонійного розвитку людства та побудови громадянського суспільства на засадах демократизму, гарантування прав і свобод людини.

На регіональному рівні за глибиною інтеграційних процесів найбільше просунувся **Європейський Союз (ЄС)**. Організація, яка сьогодні налічує 28 країн Європи, розпочиналась як наддержавна структура для сприяння внутрігалузевим зв'язкам та міжнародному кооперуванню виробників вугілля і сталі з шести країн. Розвиваючись та еволюціонуючи, Євросоюз набув рівня політичного союзу, який у своїй діяльності охопив настільки значне коло питань, що впритул наблизився до можливості трансформації в єдину територіальну структуру конфедеративного устрою. Усвідомлюючи, що ключовими в діяльності ЄС були й залишаються економічні та політичні питання, виокремимо ті органи в його структурі, котрі відповідають за громадянське суспільство та його розвиток як у країнах-членах ЄС, так і за його межами.

Насамперед згадаємо Агенцію ЄС з питань покращення умов життя і праці [*European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound)*], Європейський моніторинговий центр змін [*European Monitoring Centre on Change (EMCC)*], Агенцію ЄС з дотримання фундаментальних прав людини [*European Union Agency for Fundamental Rights (FRA)*] [3].

Ці специфічні органи ЄС покликані сприяти розвитку громадянського суспільства шляхом консультативної, інформаційної тощо допомоги відповідним його структурам не лише у країнах-членах ЄС, а й у інших державах. Вони опікуються моніторингом дотримання прав людини, стежать за протидією дискримінації, з'ясовують причини порушення базових прав та свобод людини, розробляють рекомендації щодо їх усунення, взаємодіють з іншими організаціями та їхніми підрозділами в площині громадянського суспільства. Участь у роботі Агенції ЄС з дотримання фундаментальних прав людини, створеної 2007 року на підставі регламенту Ради ЄС, можуть брати країни-кандидати, а також ті країни, що уклали або мають намір укласти угоду про асоціацію з ЄС.

Значний внесок у розвиток громадянського суспільства у країнах – партнерах ЄС здійснює Європейський економіко-соціальний комітет (*European Economic and Social Committee*), який представляє різні економічні та соціальні компоненти організованого громадянського суспільства. Комітет є інституційним консультативним органом, заснованим у рамках Римського договору від 1957 року. Консультаційна роль комітету дає його членам змогу брати участь у процесі прийняття рішень у ЄС. Інституція складається з 353 членів по всій Європі, які призначаються Радою Євросоюзу. Члени комітету належать до таких категорій так званого організованого громадянського суспільства, як роботодавці, профспілкові діячі та представники різних груп інтересів (професійних об'єднань, фермерів, захисників довкілля, споживачів тощо).

Взаємодія Представництва Європейського Союзу в тій чи іншій країні з НДО країни перебування є одним із його завдань. Представництво ЄС в Україні (*Council of Europe Office in Ukraine*) відкрито 6 жовтня 2006 року на підставі Меморандуму про взаєморозуміння між урядом України та Радою Європи щодо створення в нашій країні відповідного Управління Ради Європи та його правового статусу. Тим самим встановлювався діалог із громадянським суспільством країни перебування. У рамках такого діалогу Представництво ЄС веде широку інформаційну роботу, одним із видів якої є проведення регулярних семінарів у різних регіонах країни в межах інформаційної кампанії «Будуймо Європу в Україні». Мета кампанії – поширення європейських цінностей та підвищення рівня обізнаності українців щодо розвитку відносин між Україною та ЄС.

Важливою компонентою формування громадянського суспільства в державах Європейського континенту стала *Рада Європи* (слід не плутати її з Європейською Радою та Європейським парламентом, які є органами ЄС). Вона була створена 1949 року з метою об'єднання країн, що так чи інакше зазнали втрат унаслідок Другої світової війни. У процесі розвитку Ради Європи до її складу ввійшли такі авторитетні тепер структурні підрозділи та органи, як *Комітет міністрів Ради Європи*, *Парламентська асамблея Ради Європи (ПАРЕ)*, *Венеціанська комісія*, *Європейський суд з прав людини*. Кількість членів РЕ зросла з 10 до 47, при цьому дехто з них географічно є представником іншої частини світу – Азії. Постсоціалістичними членами Ради Європи є Азербайджан, Болгарія, Боснія та Герцеговина, Вірменія, Грузія, Естонія, Латвія, Литва, Македонія, Молдова, Польща, Російська Федерація, Румунія, Сербія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Україна, Чехія. Республіка Білорусь мала статус «спеціального гостя» в окремих органах Ради Європи, але після погіршення у 1997-му відносин із країнами ЄС втратила його, так і не ставши членом РЕ.

Саме під егідою Ради Європи було розроблено, а 1950 року підписано Конвенцію про захист прав людини та основних свобод [1], котра набула юридичної сили 3 вересня 1953 року. Цей документ визначив невід'ємні права та свободи для кожного та зобов'язав держави гарантувати ці права кожній людині, яка перебуває під їхньою юрисдикцією. Принциповою є відмінність цієї конвенції від багатьох інших міжнародних документів, адже вона має дієвий інструмент гарантування задекларованих прав – Європейський суд з прав людини.

Серед задекларованих конвенцією такі фундаментальні права, як: право на життя (ст. 2), заборона катувань (ст. 3), заборона рабства та примусової праці (ст. 4), право на свободу та особисту недоторканність (ст. 5), на справедливий судовий розгляд (ст. 6), покарання виключно на підставі закону (ст. 7), право на повагу до приватного та сімейного життя (ст. 8), свобода совісті, віросповідань (ст. 9), свобода висловлювання думок (ст. 10), свобода зібрань та об'єднань (ст. 11), право на вступ у шлюб (ст. 12), право на ефективний засіб правового захисту (ст. 13), заборона дискримінації (ст. 14). Надалі зміст конвенції доповнювався шляхом підписання спеціальних протоколів. У такий спосіб перелік прав та свобод поповнився правом на освіту та на вільні вибори (Протокол № 2), правом на свободу пересування (Протокол № 4) тощо.

Без перебільшення можна стверджувати, що політичне, суспільне, правове та гуманітарне обличчя сьогодишньої Європи було б іншим без Ради Європи. Так, Парламентська асамблея є трибуною для депутатів національних парламентів і місцем для дискусій з питань та проблем, що турбують як представників окремих дер-

жав, так і весь континент загалом. У ПАРЕ 47 країн-членів Ради Європи репрезентовані залежно від чисельності населення неоднаковою кількістю депутатів – від 2 до 18 (Україну представляють 12 депутатів). Попри те, що рішення Парламентської асамблеї Ради Європи мають рекомендаційний характер, їхня політична вага залишається істотною. Утім, конфліктні ситуації також можуть бути. Маємо на увазі обговорення так званого кримського питання, коли рішенням від 10 квітня 2014 року делегацію Росії за прийняття Криму до складу цієї держави було позбавлено права голосу та виключено з усіх керівних органів ПАРЕ.

Окремою незалежною інстанцією в рамках Ради Європи є Комісар з прав людини, який опікується додержанням стандартів у сфері прав людини в 47 державах-членах. Ініціативи щодо створення інституту Комісара з прав людини прийнято Радою Європи на саміті в Страсбурзі 10–11 жовтня 1997 року, а 7 травня 1999 року Комітет міністрів ухвалив резолюцію, якою заснував посаду комісара і визначив його повноваження, викладені у відповідній Резолюції (99)50. Згідно з нею комісар має: сприяти ефективному дотриманню прав людини, а також надавати державам-членам сприяння РЄ у дотриманні стандартів у сфері прав людини; сприяти освіті та підвищенню обізнаності громадськості у сфері прав людини в державах-членах.

Комісар співпрацює з широким колом міжнародних і національних інститутів, а також організаціями, які здійснюють моніторинг прав людини. Його головним міжурядовим партнером у цій сфері є ОБСЄ, громадські правозахисні організації, університети та аналітичні центри, що спеціалізуються на цих питаннях.

1959 року розпочав діяльність Європейський суд з прав людини; 1998 року він був реформований і з'явився, який діяв епізодично, за певної потреби, перетворився на постійно діючу структуру. Сьогодні він має право:

- 1) розглядати індивідуальні та міждержавні скарги, подані до Європейського суду з прав людини проти однієї чи декількох країн-членів Ради Європи або Європейського Союзу;
- 2) визнавати факт того, що було порушено те чи інше право заявника;
- 3) присуджувати справедливую компенсацію заявнику, який виграв справу;
- 4) тлумачити Конвенцію про захист прав людини та основних свобод;
- 5) встановлювати факт того, що будь-яке порушення в певній державі має масовий характер через системну проблему, в зв'язку з чим наказувати цій державі вживати заходів для виправлення такого недоліку;
- 6) розглядати запит Комітету міністрів Ради Європи з питання про те, чи не порушила держава-відповідач своїх зобов'язань щодо виконання постанов (рішень) Європейського суду з прав людини;
- 7) тлумачити раніше винесену постанову на запит Комітету міністрів Ради Європи;
- 8) надавати консультативні висновки щодо тлумачення Конвенції про захист прав людини та основних свобод з питань, не пов'язаних із розглядом справ.

Іще одна структура, яка відповідає за розвиток громадянського суспільства, – це **Організація з безпеки та співробітництва у Європі (ОБСЄ)**. До її складу входять 57 країн із Північної Америки, Європи, Центральної Азії та 11 партнерів по співпраці з Азії, Африки, Океанії. Утворена як Нарада з безпеки та співробітництва у Європі, вона 1 серпня 1975 року в Гельсінкі ухвалила Заключний акт Наради з безпеки та співробітництва в Європі [2]. Цей документ і в XXI сторіччі залишається наріжним каменем для розвитку міжнародних відносин. Усі цілі та завдання,

поставлені перед ОБСЄ, умовно можна розділити на три складові («кошики»):

- перша* – політико-військовий вимір (контроль над поширенням озброєнь, дипломатичні зусилля із запобігання конфліктам тощо);
- друга* – економічний та екологічний вимір (безпека у відповідних секторах людської життєдіяльності);
- третья* – вимір громадянського суспільства (захист прав людини, розвиток демократичних інститутів, моніторинг виборів).

Хоча рішення ОБСЄ не мають юридично обов'язкового характеру, авторитет організації накладає на членів цієї структури значну політичну відповідальність.

Україна є членом ОБСЄ з 1992 року, а в 2013-му вперше головувала в цій структурі.

Важливим органом, діяльність якого безпосередньо спрямована на розбудову громадянського суспільства в країнах світу, є щорічна Паралельна конференція громадянського суспільства. Вона виконує роль незалежного громадянського майданчика для пошуку відповідей на актуальні виклики в сфері «людського виміру» та розробки стратегій громадянського суспільства щодо зміцнення інститутів ОБСЄ. Під час проведення Паралельної конференції експерти та правозахисники представляють моніторингові та аналітичні звіти.

Остання, четверта, Паралельна конференція відбулася в грудні 2013 року, а попередні засідання проходили в Астані, Вільнюсі та Дубліні в 2010–2012 роках. У Позиційному документі конференції висвітлюється ситуація у третьому «кошику» ОБСЄ, а саме ситуація зі свободою слова, мирних зібрань та асоціацій, правом на справедливий суд, демократичні вибори, протидію дискримінації, а також аналізуються випадки політичних переслідувань у регіоні ОБСЄ.

В інших регіонах світу, за межами Європи, питаннями розглядуваної тематики займаються здебільшого організації глобального характеру. Особливо яскраво це помітно в Африці та країнах Південно-Східної Азії, де через слабкість державних інституцій, освітньо-культурні, гуманітарні та правові проблеми рівень розвитку громадянського суспільства та демократичних процесів залишається недостатнім.

Водночас регіональні та субрегіональні інституційні структури нерідко відіграють значну роль у модернізації суспільства на рівні держав, їхніх територій або адміністративно-територіальних підрозділів, а також об'єднань держав. Серед таких організацій доцільно згадати:

- Центральноєвропейську ініціативу (налічує 18 європейських країн-членів);
- Співдружність Незалежних Держав (СНД, на час написання статті налічує 11 членів із різним статусом);
- Раду держав Балтійського моря (12 членів плюс 8 спостерігачів, до яких належить і Україна);
- Організацію Чорноморського економічного співробітництва (12 країн-членів та 13 спостерігачів);
- Асоціацію держав Південно-Східної Азії – АСЕАН (налічує 10 учасників з відповідного регіону);
- Лігу Арабських держав (21 дійсний член);
- Шанхайську організацію співробітництва (6 країн-членів, 5 спостерігачів, 2 так звані партнери по діалогу).

В установчих документах кожної зі згаданих структур у розділах, присвячених цілям та завданням їх створення та функціонування, так чи інакше згадуються проблеми: розвитку демократичних принципів та засад; забезпечення прав людини, збереження та при множення людських ресурсів і навчання; молодіжної політики, інформації і засобів масової інформації; міграції, національних меншин, охорони здоров'я



населення та навколишнього середовища; боротьби з організованою злочинністю. Інакше кажучи, всього того, що становить саму сутність громадянського суспільства [6, с. 205–208].

Для міжнародних організацій наддержавного та міждержавного характеру реалізація названих цілей здійснюється за рахунок ресурсів країн-членів та на основі їхніх спільних зусиль. У разі, коли об'єктом цих дій є будь-хто з учасників інституційної структури, основою слугують установчі документи об'єднання та зобов'язання, взяті на себе країнами-членами. Але іноді реалії міжнародних відносин потребують перенесення активності за межі міжнародної організації на іншу країну, їхню групу або ж усередину певної держави [6, с. 209–210]. У такому разі зусилля світової спільноти або окремих її членів повинні відповідати декільком вимогам.

По-перше, застосування принципу поважання прав людини і основних свобод не повинно входити в конфлікт з іншими загальними принципами міжнародного права, зокрема такими, як суверенна рівність та невтручання у внутрішні справи інших держав, співробітництво між державами, сумлінне виконання міжнародно-правових обов'язків.

По-друге, дії, спрямовані на формування, розвиток та підтримку громадянського суспільства, не повинні нав'язуватися ззовні методами різноманітного тиску, бо тоді їхня ефективність зменшується в рази або ж їхній результат є геть протилежним.

По-третє, повинна враховуватися специфіка конкретних країн, співробітництво з якими розглядається, бо досвід конфліктів у різних кутках світу впродовж останніх двадцяти років засвідчив, що дії, ефективні та аргументовані в одних державах, втрачають корисність або ж відверто погіршують ситуацію в інших.

По-четверте, мешканці країн-партнерів повинні чітко усвідомлювати сутність, зміст та призначення дій з підтримки ГО, які пропонуються міжнародними організаціями. Тільки тоді робота світової спільноти разом із урядами третіх країн матиме позитивний результат і наблизитиме побудову громадянського суспільства там, де воно було на зародковій стадії, сприятиме модернізації та подальшому розвитку країн, де було закладено підвалини або вже існувало суспільство, що відповідає визначенню та критеріям громадянського.

Крім міждержавних та наддержавних міжнародних організацій, у світі нині чимало структур та об'єднань недержавного характеру. Точну їхню кількість порахувати важко через розбіжності в методологічних підходах до розуміння самої суті міжнародної організації та певні обмеження в доступі до інформації про діяльність окремих неурядових організацій. Найвідомішими з них є: правозахисні «Міжнародна амністія» (*Amnesty International*), «Лікарі без кордонів», «Репортери без кордонів», Міжнародна організація із захисту прав людини (*Human Right Watch*); екологічна «Зелений світ» (*Green peace*); антикорупційна «Міжнародна прозорість» (*Transparency International*) [5, с. 157].

Україна активно співпрацює з міжнародними організаціями в багатьох напрямках: торгівля, фінансово-кредитна діяльність, соціальна сфера тощо. Питання громадянського суспільства в цьому ряду є далеко не останніми. Адже без додержання всіх принципів та правил, про які йшлося, неможливими є не тільки євроінтеграція нашої держави, а й елементарне співробітництво з провідними світовими інституціями та державами, що визначають політичне та економічне обличчя світу XXI століття. ▀

Список використаних джерел

1. Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года, измененная и дополненная Протоколом № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://conventions.coe.int/treaty/rus/treaties/html/005.htm>
2. Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.osce.org/ru/mc/39505?download=true
3. Council Regulation (EC) № 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights // Official Journal of the European Union, No. L 53/1, 22.02.2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/;ELX_SESSIONID=bzvDjPdCrfp9NV9kjFlwzFHP2nsLgpTm0nvdvj74myv1vpWwfSlv!-229896499?uri=CELEX:32007R0168
4. Дамаскин О. Гражданское общество в условиях глобализации / О. Дамаскин // Обозреватель – Observer. – Внутренняя политика [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.observer.materik.ru/observer/N6_2003/6_02.htm
5. Степаненко В. Глобальное гражданское общество: концептуализация и посткоммунистические вариации / В. Степаненко // Социология: теория, методы, маркетинг. – 2005. – № 2. – С. 156–175.
6. Циганкова Т. М. Міжнародні організації / Т. М. Циганкова, Т. Ф. Гордієва. – Вид. 2-ге, перероб. і доп. – К.: КНЕУ, 2001. – 340 с.

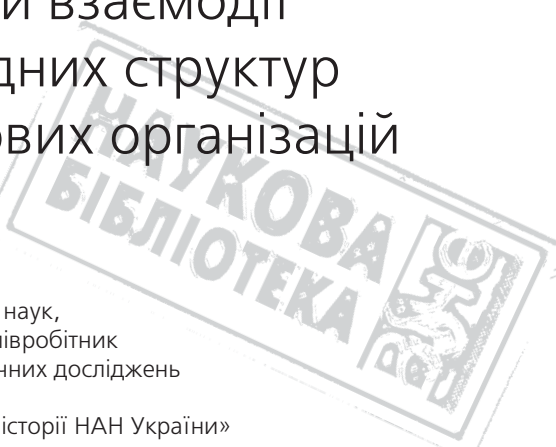
References

1. *Konventsia o zashchite prav cheloveka i osnovnykh svobod ot 4 noiabria 1950 goda, izmennenaia i dopolnennaia Protokolom No. 11* [Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 4 November 1950 as amended by Protocol No. 11]. Available at: <http://conventions.coe.int/treaty/rus/treaties/html/005.htm>
2. *Zakliuchitelnyi akt Soveshchaniia po bezopasnosti i sotrudnichestvu v Evrope ot 1 avhusta 1975 goda* [Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1 August 1975]. Available at: www.osce.org/ru/mc/39505?download=true
3. *Council Regulation (EC) No. 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights, Official Journal of the European Union*, No. L 53/1, 22.02.2007. Available at: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/;ELX_SESSIONID=bzvDjPdCrfp9NV9kjFlwzFHP2nsLgpTm0nvdvj74myv1vpWwfSlv!-229896499?uri=CELEX:32007R0168
4. **Дамаскин О.** 'Grazhdanskoe obshchestvo v usloviakh globalizatsii' [Civil society under the conditions of globalization], *Obozrevatel – Observer*, Vnutrenniaia politika. Available at: http://www.observer.materik.ru/observer/N6_2003/6_02.htm
5. **Stepanenko V.** (2005) 'Globalnoe grazhdanskoe obshchestvo: kontseptualizatsiia i postkommunisticheskie variatsii' [Civil Society: Conceptualization and post-communist variations], *Sotsiologiya: teoriia, metody, marketing* 2: 156–175.
6. **Tsyhankova T. M. and Gordieieva T. F.** (2001) *Mizhnarodni orhanizatsii* [International organizations]: 2nd ed. Kyiv: KNEU.



Проблеми взаємодії міжнародних структур і неурядових організацій в Україні

Олексій ВРАДІЙ,
кандидат політичних наук,
старший науковий співробітник
відділу трансатлантичних досліджень
Державної установи
«Інститут всесвітньої історії НАН України»



7



Серед проблем взаємодії міжнародних організацій та організацій громадянського суспільства в Україні вирізняється недостатність державного фінансування останніх. Тож іще на початку 1990-х років вирішальну роль у становленні та розвитку громадянського суспільства почали відігравати міжнародні організації, котрі надавали фінансову підтримку громадським організаціям. І нині зарубіжні гранти донорів залишаються необхідним джерелом фінансування українських неурядових організацій. Однак відмінність поглядів щодо ефективності використання коштів, зокрема обмеження допомоги, спрямованої на реформування інституційних основ НУО, спричиняє непорозуміння між донорами й реципієнтами. У статті наголошується, що значна залежність українських ОГС від міжнародних донорських організацій перетворюється на багатоаспектний чинник ризику, бо останніми роками спостерігається значне зменшення кількості міжнародних донорів у сфері підтримки громадянського суспільства. За оцінками експертів, фундаментальною проблемою українських організацій громадянського суспільства є низький рівень фінансової самодостатності. Пропонуються варіанти оптимізації співпраці міжнародних організацій та ОГС в Україні.

Ключові слова: міжнародна організація, організації громадянського суспільства, ОГС, донорська допомога, громадянське суспільство.

Проблемы взаимодействия международных структур и неправительственных организаций в Украине

Алексей ВРАДИЙ, кандидат политических наук, старший научный сотрудник отдела трансатлантических исследований Государственного учреждения «Институт всемирной истории НАН Украины»

Одной из проблем взаимодействия международных организаций и организаций гражданского общества является недостаточность государственного финансирования последних. Поэтому еще в начале 1990-х годов решающую роль в становлении и развитии гражданского общества начали играть международные организации, оказывающие финансовую помощь общественным организациям. И ныне зарубежные гранты доноров остаются необходимым источником финансирования украинских неправительственных организаций. Однако различие взглядов относительно эффективности использования средств, в частности ограничение помощи на реформирование институциональных основ НПО, вызывает недопонимание между донорами и реципиентами. В статье подчеркивается, что значительная зависимость украинских ОГО от международных донорских организаций становится многоаспектным фактором риска, поскольку в последние годы существенно уменьшилось число международных доноров в сфере поддержки гражданского общества. По оценкам экспертов, фундаментальной проблемой украинских организаций гражданского общества является низкий уровень финансовой самодостаточности. Предлагаются варианты оптимизации сотрудничества международных организаций и ОГО в Украине.

Ключевые слова: международная организация, организации гражданского общества, ОГО, донорская помощь, гражданское общество.

Problems of Interaction Between the International Organizations and NGOs in Ukraine

Oleksiy VRADIY, Ph.D. in Political Science, Senior Researcher of the Department of Transatlantic Studies of the State Institution 'Institute of World History of the National Academy of Sciences of Ukraine'

Among the problems of interaction between international organizations and civil society organizations in Ukraine is the lack of state funding of the latter. Therefore, since the early 1990s, international organizations providing financial assistance to public organizations have begun to play a decisive role in the development of the civil society. Foreign donor grants remain indispensable source of funding for NGOs in Ukraine at present time. However, differences of opinions with respect to the effectiveness of use of resources, in particular the restriction of aid to reform the institutional framework of NGOs is causing misunderstandings between donors and recipients. The article stresses that a significant dependence of Ukrainian CSOs from international donor organizations becomes a multi-aspect risk factor since the number of international donors in support of civil society in recent years has significantly decreased. According to experts, the fundamental problem of Ukrainian civil society organizations is the low level of financial self-sufficiency. Ways to optimize cooperation between international organizations and the Ukrainian NGOs are proposed.

Keywords: international organization, civil society organizations, CSO, donor assistance, civil society.

З набуттям незалежності Україна перебуває на шляху демократичних перетворень – удосконалення наявних та запровадження нових форм демократії. Європейський вектор розвитку України зумовлює потребу руху до європейської цивілізаційної моделі, закріплення європейських критеріїв. Прогрес у цих сферах життєдіяльності суспільства й держави можливий лише за умови ефективної співпраці з організаціями громадянського суспільства (ОГС).

За останні два десятиліття в Україні порівняно з іншими пострадянськими країнами сформувалося найрозвиненіше за міжнародними стандартами громадянське суспільство. З погляду кількості й різноманітності організацій громадянського суспільства, а також рівнів і спектра їхньої діяльності Україна є найбагатшою з усіх країн колишнього Радянського Союзу, незважаючи на складні інституційні умови і нерегулярне фінансування.

На початку 1990-х років вирішальну роль у становленні та розвитку громадянського суспільства відігравали міжнародні організації, котрі тільки-но розпочали свою діяльність в Україні та надавали фінансову підтримку громадським організаціям. Першими організаціями, заснованими завдяки підтримці міжнародних донорів, були мозкові центри, правозахисні організації, ресурсні центри та інші ОГС. Але виникає питання про ефективність західної допомоги: чи сприяє вона поліпшенню якості громадянського суспільства? Тому вкрай важливо вивчити проблеми отримання міжнародної допомоги українськими ОГС з метою підвищення їхньої спроможності абсорбувати міжнародну підтримку.

Останнім часом організації громадянського суспільства в Україні викликають значну зацікавленість українських науковців. Досліджували діяльність ОГС у контексті сучасного формування громадянського суспільства в Україні такі вчені, як В. Бебик, А. Кудряченко, А. Колодій, С. Круглик, Л. Чекаленко, С. Рябов, О. Полтораков, Н. Мороз. Актуальними є праці В. Кравчук, Ю. Томіліної, Т. Метельової, О. Віннікова, І. Піляєва, С. Кириченка, В. Коваленка, І. Ткачука та інших у сфері становлення й розвитку неурядових організацій як інституту громадянського суспільства. Проте, незважаючи на внесок вищезгаданих науковців у дослідження діяльності організацій громадянського суспільства в Україні, проблемам їхньої взаємодії з міжнародними організаціями приділялося недостатньо уваги.

Метою статті є аналіз ключових напрямів їхнього співробітництва міжнародних організацій та українських ОГС у контексті становлення громадянського суспільства, а також розроблення практичних рекомендацій щодо вдосконалення такого співробітництва.

Міжнародні організації надають особливо значну підтримку розвитку громадянського суспільства в Укра-

їні протягом останніх 20 років. Вони намагаються пропагувати рівність та різноманітність, укріпити ефективне управління на національному та місцевому рівнях шляхом заохочення громадян до участі в процесі прийняття рішень та розвитку можливостей ОГС. Шляхом фінансування проектів ОГС американські та європейські державні чи приватні донори вносять зміни в динаміку громадського простору через навчальні подорожі, тренінги та конференції.

Протягом останніх двох десятиліть кількість громадських організацій в Україні постійно зростала. 1991 року в країні налічувалося близько 300 активних організацій, 1996-го – майже 12000, 2000-го – близько 27000, а на початок 2011 року в Єдиному державному реєстрі підприємств та організацій України кількість громадських організацій становила 67696 і зросла до 71767 на початку 2012-го. Утім, за висновками експертів, із них провадять активну діяльність тільки 8–9% [2].

Водночас фундаментальною проблемою була і є низька фінансова самодостатність неурядових організацій. Структура фінансування українських ОГС істотно відрізняється від їхніх колег із країн ЄС. У більшості країн ЄС основним джерелом фінансування ОГС є продаж власних послуг та фінансова підтримка від держави (загалом до 85%), а пожертви становлять не більш як 20%. Натомість в Україні дохід від продажу послуг та фінансова підтримка від держави становить менш як 30% від загального доходу. Залежність від іноземного фінансування стала ще гострішою через те, що інші джерела останніми роками виснажуються. Благодійні пожертви громадським організаціям від українських підприємств у 2010 році становили 15,1% обсягу фондів ОГС, хоча ще 2009 року – 20,7%.

Особливо вражаючим є низький рівень державного (центрального та місцевого) фінансування, яке становить лише 8% загальних бюджетів ОГС на відміну від бюджетів європейських ОГС (24% – у Польщі, 27% – в Угорщині, 39% – у Чеській Республіці) [4, с. 18]. Тож пожертви від закордонних донорів становлять значну частину, а в деяких організаціях – й основне джерело фінансування. ОГС мають можливість існувати як неурядові, непартійні, некомерційні структури, що здійснюють свою діяльність, виходячи з суспільних інтересів, здебільшого завдяки зовнішній підтримці.

Окрім цього, співпраця з міжнародними донорами дає можливість українським ОГС засвоювати прийняті у світовій експертній спільноті певні стандарти діяльності. Це, зокрема, підготовка проектів та участі в конкурсах на здобуття фінансової підтримки, методологія здійснення досліджень і презентації їх результатів, звітності тощо. Міжнародні організації часто стимулюють ОГС до тісної співпраці між собою як на центральному, так і на ре-

гіональному рівнях, заохочують до формування мереж, консорціумів, інших форм спільної діяльності [3, с. 28]. Позитивом є й можливість розширити завдяки співпраці з донорськими організаціями міжнародні зв'язки ОГС.

Як вже зазначалося, донорське фінансування у сфері розвитку громадянського суспільства бере початок від часу набуття Україною незалежності. Його обсяги завжди були значними. Нині, попри зменшення кількості донорів у сфері підтримки громадянського суспільства, на ринку України все ще залишаються активні гравці. Проте загальний внесок міжнародних організацій у розбудову громадянського суспільства в Україні досить складно піддати диференційованому розрахунку, оскільки вплив донорської допомоги так чи інакше має на меті покращення стану справ у цій сфері. Можна лише констатувати, що програми, спрямовані на підтримку принципів верховенства права, прав людини та демократичного врядування в Україні, наприклад, 2010 року мали бюджет понад 60,4 млн. дол. США з таким розподілом серед основних міжнародних донорів [1]:

ком відсоток неурядових організацій, які мали постійний оплачуваний персонал, знизився з 61% до 41% [6, с. 36]. У цей період кожна п'ята неурядова організація задекларувала збільшення участі волонтерів.

Проте ситуація, коли ОГС в Україні є залежними від фінансування з одного, до того ж закордонного, джерела, містить загрозу для стабільності їхньої діяльності та відповідності дій. Звідси випливає також проблема диверсифікації джерел фінансування.

Оскільки фінансування від влади та бізнесу в сучасних українських умовах є недостатнім, головним джерелом надходжень для ОГС в Україні нині є міжнародні донорські організації. Творчий центр Каунтерпарт дослідив якість такої співпраці [6]. Протягом 2012 року було проведене щорічне опитування активних ОГС в Україні, під час якого їхні лідери мали можливість вказати всі види наявної співпраці з міжнародними організаціями.

Незважаючи на те, що найпоширенішим напрямом співробітництва ОГС та міжнародних донорів є надання останніми фінансової або технічної допомоги, деякі організації співпрацюють із донорами на вищому рівні –



Таблиця 1

Суб'єкт міжнародної донорської допомоги	Розмір допомоги, дол. США
Регіональна місія Агентства США з міжнародного розвитку (USAID)	21 млн. 043 тис.
Представництво Європейського Союзу в Україні	14 млн. 832 тис.
Посольство Канади	6 млн. 592 тис.
Програма розвитку ООН (ПРООН)	4 млн. 290 тис.
Посольство Швеції	3 млн. 075 тис.
Національний фонд на підтримку демократії (NED)	2 млн. 200 тис.
Міжнародний фонд «Відродження»	1 млн. 305 тис.
Шведська міжнародна агенція розвитку (SIDA)	1 млн. 271 тис.
Офіс Координатора проектів ОБСЄ	770 тис.
Програма демократичних грантів (США)	420 тис.
Фонд Чарльза Стюарта Мотта	340 тис.
Канадська міжнародна агенція розвитку (CIDA)	200 тис.
Посольство Німеччини	148 тис.
Посольство Великої Британії	116 тис.
Посольство Нідерландів	106 тис.

При цьому варто зазначити, що загальна сума міжнародної благодійної допомоги, отриманої державними установами України 2010 року, становила близько 30 млн. 832 тис. 900 дол. США, тобто 51% від річного обсягу допомоги. До того ж цей відсоток буде значно більшим з урахуванням проектів Ради Європи та програми USAID, які протягом 2010 року надали методичну та технічну допомогу більш як 2500 працівникам судових органів, а також підвищили фаховий потенціал 484 судів.

Отже, більшу частину міжнародної допомоги отримують не громадські організації, а урядовий сектор, оскільки останніми роками донори надають пріоритет саме йому, істотно зменшивши фінансування інституцій громадянського суспільства до однієї третини власних бюджетів.

Після того, як міжнародна підтримка зі сфери демократизації та громадянських прав була переважно скерована на безпосередню технічну допомогу для адміністрації, значна кількість ОГС опинилася в складній фінансовій ситуації. Громадські організації стикнулися з проблемою здобуття кваліфікованих кадрів. Це призвело до зміни стратегії управління персоналом у багатьох ОГС шляхом заміни постійного працевлаштування на волонтерство. Регулярно здійснювані дослідження українських організацій показали, що між 2006 та 2010 ро-

ком як партнери або виконавчі партнери. У 2011 році відсоток ОГС, котрі працюють із донорами як партнери, зріс порівняно з 2010 роком із 16% до 19%, проте залишився істотно нижчим за рівень 2007-го, коли їх було 29%. Кількість ОГС, котрі працюють з донорами як виконавчі партнери, так само дещо зросла – з 9% у 2010 році до 11% у 2011-му. Залишається незмінною кількість організацій, котрі працюють із донорами як субконтрактери, тобто громадські організації, що проводять певні заходи (і 2011-го, і 2010 року – 8%).

Майже не змінилася кількість ОГС, котрі працюють із донорськими організаціями як грантери, тобто громадські організації, які отримують гранти (61% ОГС у 2011 році порівняно з 60% у 2010-му, 88% у 2009-му, 84% у 2007-му, 51% у 2006-му, 46% у 2005-му, 45% у 2004-му, 48% у 2003 році) [6, с. 58].

Найбільший бюджет мають організації, котрі співпрацюють із донорами саме як грантери (52% організацій, які мають бюджет більш як 50 000 дол. США, проти 22% організацій, котрі працюють як партнери, 18% ОГС, котрі працюють як виконавчі партнери, та 16%, котрі працюють як субконтрактери).

Представникам ОГС у 2011 році запропонували також назвати міжнародні донорські організації, з якими вони співпрацюють найбільше. Відповіді на це запитання відображені в таблиці 2 [6, с. 59].

Міжнародні донорські організації, з якими ОГС в Україні співпрацюють найбільше	Відсотки від загальної кількості, %
Міжнародний фонд «Відродження»	39
Регіональна місія Агентства США з міжнародного розвитку (USAID)	27
Посольство США	23
Представництво ЄС	14
Посольство Нідерландів (MATRA)	8
Посольство Німеччини	4
Посольство Швеції (SIDA)	3
Інші	34

10

Як можна побачити з відповідей, найбільше ОГС (39%) співпрацює з Міжнародним фондом «Відродження». Близько чверті ОГС співпрацює з Агенцією США з міжнародного розвитку (USAID) – 27%, а безпосередньо з Посольством США – 23%. Ще 14% ОГС співпрацює з Представництвом ЄС в Україні. Менш як чверть ОГС співпрацює з посольствами інших країн: Нідерландів (програма MATRA) – 8%, Німеччини – 4% та Швеції (програма SIDA) – 3%. Разом із тим третина опитаних (34%) заявила, що їхні ОГС співпрацюють із донорами, не зазначеними серед варіантів відповідей.

Тож 2011 року, як і попередніми роками, більшість організацій співпрацювали з донорами як грантери. Також дещо збільшилася кількість організацій, котрі співпрацюють з донорами як партнери або виконавчі партнери. Половина опитаних заявила, що співпрацює з американськими донорами (Агенцією США з міжнародного розвитку та безпосередньо Посольством США), проте якщо говорити про конкретних донорів, то організацією, з якою співпрацює найбільша кількість ОГС, є Міжнародний фонд «Відродження».

Згідно з експертними опитуваннями, гранти від міжнародних донорських організацій залишаються важливим, якщо не головним, джерелом фінансування українських ОГС. Саме через це ініціативи неурядового сектору, підтримані міжнародними донорськими організаціями, продовжують відігравати ключову роль у захисті прав людини й слугувати каталізатором реформування внутрішньої державної політики. Цей факт наочно підтверджує, що в сучасному демократичному світі громадянське суспільство не тільки виконує функції захисту прав та інтересів громадян, а й здійснює контроль за державою таким чином, щоб вона не перевищувала своєї компетенції й суворо дотримувалася конституційного принципу пріоритету прав та свобод людини [1].

Але, окрім позитивних моментів, надто велика фінансова залежність ОГС від міжнародних донорів створює також низку проблем.

По-перше, зовнішнє фінансування накладає певні обмеження на формування порядку денного проектів ОГС. Оскільки кожна донорська організація має свій «мандат» і здійснює підтримку проектів відповідно до нього, певні проекти, попри їхню актуальність і суспільну значущість, не можуть бути реалізованими ОГС.

По-друге, міжнародні донорські організації надають гранти на проведення переважно короткострокових досліджень (до шести місяців), що не дає можливості втілювати в життя глибокі, комплексні проекти. Значна частка донорів вважають за доцільне надання менших за розміром грантів більшій кількості організацій.

По-третє, обов'язковою умовою для надання грантів деякі донорські організації висувають власний внесок від ОГС. Його розмір може сягати 50% вартості проекту. Тож з огляду на правовий статус більшості ОГС як не-

прибуткових організацій виконання цієї вимоги є доволі проблематичним [3, с. 30].

Крім зазначених проблем, слід відзначити тенденцію до зниження обсягів підтримки з боку міжнародних донорів й технічної допомоги (особливо на місцевому рівні), оскільки іноземні донори зосередилися на конкретних проблемах і потребують спеціалізованої експертизи, яку більшість ОГС не можуть запропонувати [7, с. 226]. Отже, значна залежність українських ОГС від міжнародних донорських організацій може також вважатися і багатоаспектним фактором ризику.

На підставі викладеного можна зробити такі висновки. За роки незалежності в Україні поступово склався інститут міжнародних донорів, які, підтримуючи процеси реформ і демократизації, сприяють становленню громадянського суспільства. Без допомоги міжнародних організацій діяльність ОГС просто не могла би бути можливою – їхній бюджет майже на 60% формується за рахунок зовнішньої підтримки. Співпраця більшості ОГС із міжнародними донорами обмежується виконанням проектів та заходами, спрямованими на підвищення організаційної спроможності. Проте деякі організації зуміли досягти якісно вищого рівня співпраці з донорськими організаціями та дістали можливість вести з ними відкритий партнерський діалог.

Але українські ОГС мають істотні проблеми з доступом до фінансування в трьох основних сферах: визначення міжнародних джерел коштів, які відповідали б їхнім потребам, утвердження себе як надійних довготривалих партнерів міжнародних організацій та реагування на негативне політичне середовище. Основними характеристиками тих ОГС, котрі успішно отримують міжнародне фінансування, є: добре знання процедур звернення до міжнародних донорів, проактивна позиція в пошуку фінансових можливостей та здатність визначати важливі проблеми місцевої громади [4, с. 11].

Основним бар'єром, що заважає ОГС переконати міжнародних донорів у необхідності надати підтримку, є нездатність визначити довготривалі пріоритети донорів, оцінити власні ресурси та визначити сфери, де потрібна донорська підтримка. Необхідно звернути увагу на наявність аналітичних здібностей у працівників ОГС, які займаються підготовкою проектних пропозицій та ведуть виконання проекту.

Досягнення змін потребує довготривалої віддачі міжнародних донорів, бо для укорінення нової поведінки потрібен час. Виходячи з цього, міжнародні донорські організації мають бути зацікавлені в професійному розвитку співробітників ОГС. Найкращими практиками такої роботи грантодавців є, наприклад, тренінги персоналу шляхом регулярних зустрічей з координатором проекту, залучення зовнішніх експертів, які мають навички визначення можливостей фінансування та подання заявок на гранти на довготривалий період.

ОГС в Україні також часто стикаються з перебоями у фінансуванні, коли від подачі проекту до прийняття експертною комісією рішення про його фінансування минає досить багато часу. Отже, українським ОГС необхідно налагоджувати співпрацю з місцевими органами влади, а також розглянути можливість надання платних послуг іншим організаціям для розв'язання проблеми відсутності фінансування в період між виконанням проектів донорських організацій.

У свою чергу, міжнародні донорські організації мають бути відкритішими до нових соціальних ініціатив та надавати фінансування на основі не тільки попереднього досвіду співпраці з іншими донорами, а й відповідно до того, чи пропозиція відповідає реальним потребам громадянського суспільства.

Міжнародним донорам необхідно також встановити ефективніші механізми координації в регіонах. Регіональне покриття все ще недостатнє, і деякі райони залишаються без фінансування. За допомогою міжнародного фінансування потрібно підтримувати й тренінги місцевих лідерів громад. Рішення про переміщення уваги донорів до обласних центрів було б корисно приймати на підставі регулярного оцінювання стану громадянського суспільства, яке наразі занадто зведене до технічних компонентів.

Організації громадянського суспільства в Україні мають стати прозорішими, збільшити медійні простори та створити більше внутрішніх та міжнародних груп, їм слід залучати приватних представників та збільшувати кількість учасників, використовувати переваги соціальних мереж та організаційні можливості Інтернету [5, с. 17].

Оскільки міжнародні донори неохоче фінансують інституційну базу діяльності ОГС, більшість із них потребують доступу до такого фінансування. Стале фінансування необхідне насамперед тим ОГС, які планують розширення своєї діяльності в інших регіонах країни або зацікавлені в професійному зростанні свого персоналу.

Водночас фінансування здебільшого обмежується короткостроковими (від кількох місяців до півтора року) та невеликими за обсягами (5–15 тис. дол. США) грантами. Приклади стабільного й масштабного фінансування діяльності ОГС міжнародними донорами є поодинокими. Тож залежність від екстремальних донорів практично унеможливує довгострокове планування їхньої діяльності.

Для багатьох ОГС кроком уперед у забезпеченні стабільнішої фінансової бази може бути збільшення тривалості донорських проектів завдяки подовженню фінансуванню, яке дало б змогу розв'язати проблему короткої тривалості та незначного масштабу проектів. У результаті з'явиться можливість фінансувати послідовні етапи проектів відповідно до потрібного обсягу, а також із урахуванням продемонстрованого поліпшення діяльності організації.

Успіх утілення в життя цих рекомендацій залежить від належної організації українського громадянського суспільства. Необхідно вирішити цілу низку питань внутрішньої інституціалізації, професіоналізму персоналу, доступу до ресурсів. Фундаментальною проблемою є низька фінансова самодостатність ОГС.

Ці виклики підкреслюють важливість виявлення внутрішніх недоліків українських ОГС та визначення шляхів зміцнення їх внутрішньої організації завдяки співпраці з міжнародними організаціями. Для розширення громадського простору міжнародні організації можуть асистувати в проведенні дебатів, допомагаючи посилити дієвість громадської думки, яка може вплинути на прийняття рішень в органах державної влади. Громадянське суспільство України дістане багато переваг від міжнародної допомоги за умови більшої участі громадян у діяльності організацій при збільшенні соціальної довіри, толерантності, відкритості та самовираження.

Список використаних джерел

1. Мартиненко О. Міжнародна донорська допомога: хто є насправді «грантожерами» в Україні? / О. Мартиненко // Дзеркало тижня. – 2011. – № 30 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gazeta.dt.ua/LAW/mizhnarodna_donorska_dopomoga_hto_e_naspravdi_grantozherami_v_ukrayini.html
2. Показники Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України (ЄДРПОУ) станом на 1 січня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ukrstat.org/uk/express/expr2012/01_12/13_.zip
3. Якименко Ю. Неурядові аналітичні центри в Україні: можливості, виклики, перспективи / Ю. Якименко // Громад. сусп. во. – 2007. – № 2. – С. 26–34.
4. Bekeshkina I. Making Ukrainian Civil Society Matter: Enabling Ukrainian NGOs to absorb international assistance. A review of capacity gaps and needs for institutional support / I. Bekeshkina, P. Kaźmierkiewicz. – Warsaw: Institute of Public Affairs, 2012. – 58 p.
5. Lutsevych O. How to Finish a Revolution: Civil Society and Democracy in Georgia, Ukraine and Moldova / O. Lutsevych / Chatham House // Briefing Paper: Russia and Eurasia. – 2013. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/0113bp_lutsevych.pdf
6. Palyvoda L. Civil Society Organizations in Ukraine. The State and Dynamics (2002–2011) / L. Palyvoda, S. Golota // Survey Report. – K.: CCC Creative Center, 2013. – 118 p.
7. The 2013 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia / USAID від американського народу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/EE_2013_CSOSI_FullReport.pdf

References

1. Martynenko O. (2011) 'Mizhnarodna donorska dopomoha: khto ye naspravdi 'ghrantozheramy' v Ukraini?' [International donor assistance: Who are actually the 'grants' gluttons' in Ukraine?], *Dzerkalo tyzhnia. Ukraina*, No. 30. Available at: <http://gazeta.dt.ua/LAW/mizhnarodna_donorska_dopomoga_hto_e_naspravdi_grantozherami_v_ukrayini.html>
2. Pokaznyky Yedynoho derzhavnogo reiestru pidpriemstv ta orhanizatsii Ukrainy (YeDRPOU) stanom na 1 sichnia 2012 roku [Data of the Unified State Register of Enterprises and Organizations of Ukraine (USREOU) as of 1 January 2012]. Available at: <http://ukrstat.org/uk/express/expr2012/01_12/13_.zip>
3. Yakymenko Y. (2007) 'Neuriadovi analitychni tsentry v Ukraini: mozhlyvosti, vyklyky, perspektyvy' [Non-governmental think tanks in Ukraine: Opportunities, challenges, prospects], *Hromad. susp-vo*, 2: 26–34.
4. Bekeshkina I. and Kaźmierkiewicz P. (2012) *Making Ukrainian Civil Society Matter: Enabling Ukrainian NGOs to absorb international assistance: A review of capacity gaps and needs for institutional support*. Warsaw: Institute of Public Affairs.
5. Lutsevych O. (2013) 'How to Finish a Revolution: Civil Society and Democracy in Georgia, Ukraine and Moldova', Chatham House, *Briefing Paper: Russia and Eurasia*, No. 1. Available at: <http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/0113bp_lutsevych.pdf>
6. Palyvoda L. and Golota S. (2013) *Civil Society Organizations in Ukraine. The State and Dynamics (2002–2011): Survey Report*. Kyiv: CCC Creative Center.
7. USAID: From The American People, *The 2013 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*. Available at: <http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/EE_2013_CSOSI_FullReport.pdf>



Особливості механізмів діяльності організацій громадянського суспільства в країнах розвиненої демократії

Олена КЛИМЕНКО,
кандидат політичних наук, доцент,
старший науковий співробітник
відділу історії країн Азії та Африки
Державної установи
«Інститут всесвітньої історії НАН України»

12

На основі найуживанішої термінології політичних наук визначено змістове наповнення категорії «організації громадянського суспільства». Проаналізовано механізми функціонування організацій громадянського суспільства як добровільних недержавних некомерційних гравців у контексті визначених владою повноважень. Зосереджено увагу на механізмах, які мають практичне значення для поліпшення діяльності організацій громадянської ініціативи. Розглянуто механізми, що відповідають за постійний характер роботи ОГС та пов'язані з умовами їхнього існування. Підкреслено важливість механізмів, котрі сприяють удосконаленню управління ОГС та прозорості їхньої діяльності. Виокремлено механізми, орієнтовані на процеси саморегулювання «третього сектору».

Ключові слова: організація громадянського суспільства, некомерційна організація, правовий статус, фінансування, держава, прозорість, самоуправління.

Особенности механизмов деятельности организаций гражданского общества в странах развитой демократии

Елена КЛИМЕНКО, кандидат политических наук, доцент, старший научный сотрудник отдела истории стран Азии и Африки Государственного учреждения «Институт всемирной истории НАН Украины»

На основе наиболее употребляемой терминологии политических наук определено смысловое наполнение категории «организации гражданского общества». Проанализированы механизмы функционирования организаций гражданского общества в качестве добровольных негосударственных некоммерческих игроков в контексте определенных властями полномочий. Сосредоточено внимание на механизмах, которые имеют практическое значение для улучшения деятельности организаций гражданской инициативы. Рассмотрены механизмы, отвечающие за постоянный характер работы ОГО и связанные с условиями их существования. Подчеркнута важность механизмов, способствующих совершенствованию управления ОГО и прозрачности их деятельности. Выделены отдельные механизмы, ориентированные на процессы саморегулирования «третьего сектора».

Ключевые слова: организация гражданского общества, некоммерческая организация, правовой статус, финансирование, государство, прозрачность, самоуправление.

Peculiarities of the Mechanisms of Functionality of Civil Society Organizations in Developed Democracies

Olena KLYMENKO, Ph.D. in Political Science, Associate Professor, Senior Researcher of the Department of the History of Asian and African Countries of the State Institution 'Institute of World History of the National Academy of Sciences of Ukraine'

Based on the most commonly used terminology of political science, the essence of the category 'civil society organizations' is determined. Functional mechanisms of civil society organizations as voluntary, non-governmental, and nonprofit actors in the context of their powers determined by the authorities are analyzed.

The emphasis is put on the mechanisms that have practical importance for improvement of operation of the CSO. Mechanisms ensuring permanent nature of the CSOs' activities and related to the conditions of their existence are examined. Importance of the mechanisms to contribute to improvement of the CSOs' management and transparency is underlined. Certain mechanisms focused on the processes of self-regulation of the 'third sector' are studied.

Keywords: civil society organization, nonprofit organization, legal status, funding, state, transparency, self-administration.

Організації громадянського суспільства є невід'ємною складовою і показником розвитку громадянського суспільства. Інституціональні форми громадянського суспільства відрізняються від форм держави, родини або ринку. Водночас у практичній площині межі держави, громадянського суспільства (ГС), бізнесових відносин є складними, взаємопов'язаними і розрізняються переважно лише ступенем формальності, автономності та впливу. Зрештою, без перебільшення можна стверджувати, що організації громадянського суспільства є системоутворювальним компонентом діяльності ГС та всепронизувальним елементом громадянської ініціативи в державі. Оскільки громадянське суспільство є самоорганізованою системою соціальних відносин між індивідами, громадські організації є своєрідною підсистемою, котра спонукає до руху громадянське суспільство. Відтворення політичної системи в країнах розвинутої демократії або таких, які прагнуть наслідувати, трансформувати свої системи до функціональних моделей демократії, неможливе без урахування розвиненої системи громадських об'єднань.

У західній науковій думці існує досить усталене розуміння організацій, які належать до категорії громадянського суспільства. Так, Центр громадянського суспільства Лондонської школи економіки та політичних наук сформулював одне з найпоширеніших нині визначень громадянського суспільства, котре використовують як уряди різних країн, так і міжнародні організації для того, щоб узагальнити, на кого розраховані їхні програми співробітництва: «Громадянське суспільство складається з таких організацій, як зареєстровані благодійні установи, недержавні організації з розвитку, спільноти, жіночі організації, організації, побудовані на довірі, професійні асоціації, профспілки, групи взаємодопомоги, соціальні рухи, асоціації бізнесу, коаліції та групи із захисту прав та різних поглядів» [5].

У наукових дослідженнях щодо громадянського суспільства традиційно застосовують термінологію, за допомогою якої визначають сукупність організацій громадянського суспільства. Для уникнення розбіжностей у тлумаченні механізмів функціонування організацій ГС маємо розглянути основні терміни наукової практики для пояснення діяльності організацій громадянського суспільства. Загалом аналітики пояснюють сутність відповідних організацій за допомогою трьох основних понять, а саме: «неурядові організації», організації «третього сектору» та «некомерційні організації». Ці категорії відображають зміст відповідних недержавних гравців залежно від проблематики дослідження або теоретичних підходів, за допомогою яких відповідно аналізують їхню діяльність.

Завдяки ООН, а пізніше й іншим міжнародним міждержавним організаціям (Рада Європи, МВФ, ЮНЕСКО, МОП) у міжнародній практиці стосовно добровільних громадянських ініціатив безприбуткового характеру використовують поняття «неурядові організації» (*non-governmental organizations*). Цей термін акцентує увагу на автономності організацій громадянської ініціативи щодо держави та уряду. З'явившись у період державно-центричної системи міжнародних відносин, термін слугував для визначення громадянської активності людей, що походила знизу, оминаючи ініціативи урядових, владних, державних структур. Нині в документах більшості міжнародних організацій організації громадянського суспільства фігурують саме як неурядові організації. Водночас на національному рівні стосовно відповідних організацій може застосовуватися така термінологія, як «некомерційні організації». Зважаючи на те, що, приміром, у США некомерційний сектор є ще й одним із самостійних розділів економіки (економіки неринкових послуг), використання такої термінології об'єктивно відображає суть організацій щодо економіко-політичних процесів у країні.

Поширеною в працях теоретиків громадянського суспільства є термінологія «третій сектор» щодо аналізу діяльності організацій громадянської ініціативи. Нині третій сектор є об'єктом інтенсивних досліджень з огляду на його устрій у співвідношенні з відомими першими двома секторами, якими є, відповідно, держава та бізнес. Оскільки

ки третій сектор (організації громадянського суспільства) пізніше інституціоналізувався, окреслився як самостійний елемент політико-економічних, суспільних відносин, значення його дослідження як взаємозалежної складової існування демократичної держави залишається актуальним для політологічних досліджень.

Становлення інститутів громадянського суспільства привело до істотних змін у діяльності організацій громадянської ініціативи. Криза державного соціального патерналізму в країнах Заходу, зростання тенденції до глобалізації по всьому світу актуалізували загальноживане поняття «некомерційні організації» і щодо організацій громадянського суспільства, і щодо інших фондів, центрів, асоціацій, місій, які, за традиційними уявленнями про громадянську ініціативу, не завжди вважаються суб'єктами громадянського суспільства. Термін «некомерційні організації» є найуживанішим для пояснення діяльності спільнот громадянської ініціативи, оскільки відображає один із важливих аспектів їхньої діяльності в умовах змінюваної ролі держави та недержавних гравців.

На основі численних досліджень, проведених у межах відомих програм, об'єднаних під назвою «Порівняльний проект некомерційного сектору» (*The Comparative Nonprofit Sector Project*) Університету Джона Гопкінса в м. Балтимор (штат Меріленд, США), були сформульовані критерії, за якими організації вважаються некомерційними. Серед основних – наявність неформальної організаційної структури, незалежність від держави (водночас за організацією залишається право отримання коштів від держави), розподіл прибутку, відмінний від принципу комерційних організацій (тобто таких, що відповідає цілям діяльності організацій, а не виплаті акціонерам), дотримання принципу самокерування, добровільний характер діяльності (зберігається можливість використання найманої праці) [6].

Недержавні неприбуткові організації, що становлять фундамент громадянського суспільства, відрізняються одна від одної сферою діяльності, розмірами та джерелами фінансування, впливом.

На відміну від структурованої та вертикальної моделі державних інститутів організації громадянського суспільства є відновлювальною горизонтальною інтегрованою моделлю мережових відносин людей. На підтримання цієї структури орієнтовано численні механізми, які дають можливість НКО виконувати свої функції в суспільстві.

Досвід НКО дає змогу виокремити певну групу механізмів, за допомогою яких у правовій державі громадянська ініціатива набуває завершених рис, відображених в особливостях діяльності цих недержавних гравців. По-перше, це механізми, пов'язані з умовами існування організацій громадянського суспільства, які передбачають право організацій на діяльність у суспільстві, визначають статус НКО, можливості перевірки з боку держави їхньої діяльності. По-друге, це механізми, що відповідають за постійний (безперебійний) розвиток НКО. Вони пов'язані з визначенням та розв'язанням проблем фінансування, оподаткування, залученням волонтерів, використанням нетрадиційних форм отримання коштів тощо. Приватно-державне партнерство становить третю групу механізмів функціонування організацій громадянського суспільства. Воно визначає можливості та рівні права НКО на державне співробітництво. Четверта група механізмів покликана сприяти вдосконаленню управління та прозорості діяльності НКО. Вона передбачає систему підтримки діяльності організацій громадянського суспільства, а також підтримку засобів для поширення відкритості інформації НКО для громадян та доступу до неї. Останньою групою механізмів вважають важелі, орієнтовані на процеси саморегулювання третього сектору. Норми, права, що добровільно приймаються НКО, система контролю за виконанням прийнятих норм є предметом удосконалення цієї групи механізмів для НКО. Особливістю перелічених механізмів є те, що їх застосування залежить значною мірою від функціонування демократичних політичних інститутів, наявності ринкових відносин в економіці та доброї волі громадян щодо участі в НКО.



Норми, що стосуються правосуб'єктності НКО, дають змогу виступати не від імені її членів або установників, а від власного імені. Фактично умови для існування організацій ГС визначаються їхнім правовим статусом. Зрештою, принципи та механізми, що регулюють діяльність НКО, походять від правосуб'єктності організацій.

Офіційний статус організацій визначається внутрішнім громадянським законодавством. Набуття правосуб'єктності НКО відбувається в країнах по-різному. В деяких державах правосуб'єктність НКО виникає автоматично під час їх створення. У більшості країн набуття правосуб'єктності регулюється певними нормами та процедурами. Надання статусу суб'єкта права здебільшого належить до компетенції адміністративних органів, проте іноді цю функцію можуть виконувати суди. У законодавчій системі держав, якою регулюється діяльність НКО, існують відмінності, котрі пов'язані переважно з розвиненістю державних політичних інститутів.

У США, приміром, основою громадянського суспільства є некомерційні організації, які мають бути зареєстровані в Міністерстві юстиції. Вони підпадають під податкові пільги для організацій, діяльність яких спрямована не на розподіл прибутку. На федеральному рівні діє єдиний типовий статут для НКО. Для організацій громадянського суспільства основною умовою діяльності є отримання в адміністрації штату реєстраційного сертифіката, який видається на підставі заяви. Також необхідно отримати дозвіл відповідного державного органу залежно від сфери діяльності НКО (наприклад, органів освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення) [4].

Створення ОГС не потребує схвалення урядом, вони не зобов'язані реєструватися у податкових органах та надавати обов'язкові щорічні звіти.

Постійний характер діяльності НКО значною мірою залежить від фінансування організацій і пов'язаних із ним проблем оподаткування, розподілу коштів, відновлення ресурсів діяльності. За таких обставин високий рівень економіки та постійний характер ринкових відносин у країні є найкращою запорукою отримання організаціями коштів із різних джерел.

В європейських дослідженнях щодо джерел фінансування НКО найчастіше виокремлюють такі групи джерел. По-перше, офіційні надходження від урядових структур; по-друге, приватні надходження від приватних та корпоративних спонсорів, а також волонтерські надходження; по-третє, самофінансування, тобто доходи, отримані від обміну товарами та послугами [3]. Відомі дослідники громадянського суспільства Лестер Саламон та Гельмут Анхайер вважають, що структура джерел фінансування НКО впливає на характер їхньої діяльності. Якщо в бюджеті переважає частка державних коштів, приватних та корпоративних фондів, діяльність спрямовують здебільшого на соціальні проблеми. Якщо переважають кошти, зароблені власне організаціями, зростає тенденція до персоналізації послуг організації [8, с. 321–322]. Водночас, як свідчить досвід західних держав, безперебійна робота НКО можлива завдяки використанню численних джерел надходження коштів. Єдине джерело фінансування може призвести до неплатоспроможності НКО і стати передумовою для припинення її діяльності. Фактично перед НКО постає потреба шукати різні джерела фінансування. Диверсифікація джерел фінансування допомагає компенсувати брак коштів через втрату одного чи кількох спонсорів шляхом компенсації коштами з інших джерел. У Сполучених Штатах Америки та країнах Європи існують понад 10 тисяч приватних та корпоративних фондів, які переважно фінансують проекти у сфері охорони здоров'я, освіти, науки, культури, соціальної допомоги та правової освіти.

У країнах Європи та США також існує гнучка правова система, яка передбачає диференційований підхід до можливостей використання коштів та оподаткування донорів НКО. Так, французьке законодавство визнає два види статусу некомерційних організацій «громадянської допомоги». До першої групи належать організації зі статусом громадянського інтересу, донори організацій цьо-

го статусу мають податкові пільги. До другої — організації зі статусом громадянського служіння. Вони мають ширший спектр податкових і фінансових пільг. У Німеччині податковий статус визначає можливості організацій громадянського суспільства займатися певними проблемами політичної сфери суспільства. Наприклад, організації без статусу податкових пільг можуть займатися широкою політичною діяльністю, включаючи підтримку політичних партій. Натомість НКО з податковими пільгами від держави заборонено витрачати свої активи на користь політичних партій. Відтак сфера діяльності НКО та цілі, поставлені нею для досягнення соціального добробуту, визначають її пріоритетність в отриманні певних фінансових пільг від держави. США за рівнем фінансового забезпечення НКО випереджають такі країни, як Німеччина, Велика Британія, Франція, Швеція. Водночас система витрат коштів для організацій громадянського суспільства в країні чітко регламентована з урахуванням досвіду і можливостей діяльності НКО. Так, у бухгалтерському стандарті США (№ 117) «Фінансова звітність некомерційних організацій» фонди НКО поділяються на певні категорії, а саме: обмежені до витрат (*permanently restricted*) та необмежені (*unrestricted*). Характерно, що до другої категорії належать кошти, зароблені самими НКО. Їх можуть вільно використовувати на визначену діяльність без пояснення мети реалізації [4]. Така сама норма фінансового контролю діє й у країнах Європи (приміром, у Франції, Фінляндії).

Важливою складовою функціональної діяльності організацій громадянського суспільства є їхня взаємодія з державними інститутами. Ресурси держбюджету в країнах Заходу найчастіше розподіляють на соціальні програми за жорсткими затвердженими стандартами. Робота держустанов орієнтована переважно на обслуговування конкретних найуразливіших категорій населення, які потребують першочергової допомоги. Відтак діяльність НКО залишається незамінною в таких сферах, як допомога бідним в отриманні доступного житла, профілактика захворювань, діяльність родинно-навчальних асоціацій, політична, екологічна, правова освіта громадян тощо. Серед загальної кількості програм, профінансованих федеральним бюджетом США в першому десятилітті XXI століття, на НКО припадало приблизно 54%, на урядові агенції — 42%, на комерційні структури — 4%. Користь від співробітництва з НКО підтверджується, крім численних угод про взаємодію, наявністю пільгових кредитів, субсидій на сплату позикового відсотку, гарантій по позиках у комерційних банках, безкоштовного часу на державних телеканалах.

Принципи демократії зобов'язують державу сприяти тому, щоб організації громадянського суспільства були представлені в діяльності її органів і відомств, орієнтованих на прийняття рішень з найактуальніших проблем суспільства. Зокрема, це підкреслюється у відомих Паризьких принципах Генеральної Асамблеї ООН, що стосуються статусу національних установ, які займаються заохоченням та захистом прав людини: «Склад національної установи..., що бере участь у діяльності стосовно заохочення та захисту прав людини, встановлюється процедурою..., зокрема шляхом представництва в ній неурядових організацій, що займаються питаннями прав людини та боротьби проти расової дискримінації...» [1].

Спроможність НКО отримувати необхідну інформацію, швидко та якісно приймати рішення повною мірою використовують уряди та органи влади в країнах розвиненої демократії. Зі свого боку, організації громадянського суспільства покликані залишатися відкритими для діалогу як з урядами, так і з суспільством. Зрештою, специфіка роботи організацій громадянського суспільства зумовлює як опозиційний характер їхніх відносин з урядами, так і співробітництво. Річ у тім, що завданням багатьох НКО є забезпечення підзвітності державних органів. НКО спостерігають за роботою певного державного відомства (це може бути антикорупційна діяльність, захист прав людини, соціальні програми допомоги незахищеним верствам населення тощо). У разі незадовільної роботи органів влади НКО мають право (і це фактично є складовою

їхньої роботи) озвучити свою думку, готувати довідки та інші матеріали, подавати їх на розгляд інших державних інстанцій, вимагати реформ у сфері діяльності відповідних відомств. За відповідних дій з боку відомств НКО мають право здійснювати контроль за виконанням прийнятих рішень. Прикладом такої роботи є активність американської НКО *Watch*, яка є членом Національної асоціації програм судового моніторингу або Центру Брейді із запобігання насильству із застосуванням зброї.

Механізми взаємодії органів влади та некомерційних організацій функціонують у спосіб, котрий дає можливість обом бути як самодостатніми у своїй діяльності (форми, засоби, методи роботи), так і підзвітними одне одному відповідно до вимог громадянської справедливості (відображених у правовій системі держави).

Важливим механізмом діяльності НКО, який виконує своєрідні функції «м'якої сили», є сприяння прозорості діяльності НКО, надання їм правової підтримки в цій сфері, а також заохочення відкритості інформації для громадян та доступу до неї. Особливістю є те, що державні установи в цій ролі виступають переважно як органи з рекомендаційними функціями діяльності. Численні міжнародні неурядові організації, національні центри здійснюють підтримку організацій громадянського суспільства в цій царині. Так, відомий міжнародний альянс *CIVICUS*, котрий об'єднав у своїй діяльності НКО та громадських активістів із понад 100 країн, всіляко сприяє розвитку громадянських ініціатив та підвищенню стандартів прозорості звітності НКО як на місцевому, так і на національному рівнях.

Спеціалісти з менеджменту НКО є практично в усіх великих бізнес-школах як у США, так і в Європі. Крім того, в американських університетах є близько двадцяти спеціальних центрів, які займаються одним з актуальних аспектів некомерційної діяльності – філантропією та благодійністю. Наприклад, у центрі з філантропії Університету Індіана діє центр «Вирощування філантропії» (*Philanthropy Incubator*), мета якого – допомогти тим, хто має можливість витратити гроші, використати їх з найбільшою користю для потреб суспільства [7]. Численні періодичні та інтернет-видання покликані допомогти активістам НКО зробити діяльність НКО не тільки прозорою, а й доступною для якомога більшої кількості громадян.

Попирення набули різні довідники та підручники для організаторів НКО. Одним із них є відоме видання «Мистецтво керівництва» (*'Leadership skills'*), яке має понад 200 сторінок великого формату і витримало кілька видань [2, с. 80–82]. У підручнику, орієнтованому на керівників некомерційних організацій, підкреслюється відповідальність керівництва в діяльності НКО. Ще одне провідне американське видавництво *Wiley* видає для активістів та громадських діячів спеціальну серію книжок з фінансів та бухгалтерського обліку, фандрайзингу та пошуку грантів, менеджменту й лідерства в некомерційних організаціях, а також права.

Найкращим способом забезпечення відповідальної поведінки НКО є сприяння саморегулюванню в цьому секторі. Для цього в деяких країнах створюють кодекси поведінки для організацій у певних сферах їхньої діяльності, які дають можливість групам НКО забезпечувати потреби в цьому секторі. Саморегулюванню організацій громадянського суспільства сприяють також численні навчальні центри з керівництва НКО, центри вдосконалення діяльності організацій громадянського суспільства (серед яких перелічені вище), котрі водночас сприяють і державно-приватному співробітництву та вдосконаленню управління НКО. Загалом правова система держав сприяє процесам саморегулювання НКО.

Зрештою, компетентний та відповідальний внесок організацій громадянського суспільства в процесі формування державної політики розширює застосування законодавства і підвищує серйозність рішень, котрі приймають на державному рівні в країнах розвинутої демократії.

Незважаючи на те, що НКО й державні інститути мають іноді різне ставлення до діалогу, в інтересах обох об'єктивно залишається необхідність удосконалення механізмів діалогу та консультацій, оскільки і держава, і громадянське суспільство мають одну мету – розв'язання проблем суспільства і задоволення потреб його членів. Як свідчить досвід, діяльність НКО не можна замінити діяльністю органів державної влади, партій або соціально орієнтованих бізнесових структур.

Процес удосконалення НКО та механізмів їхнього функціонування є доказом зрілості громадянської свідомості, зростання значущості демократії та ідей громадянського суспільства в структурі національної державності. 

Список використаних джерел

1. Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы): Приложение к Резолюции № 48/134 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 декабря 1993 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/paris.shtml
2. Городецкая И. Е. Добровольческое движение в США / И. Е. Городецкая // Мировая экономика и международные отношения. – 2001. – № 1. – С. 78–86.
3. Кондаурова В. Специфика функционирования неправительственных организаций в Европейском Союзе: специализация, проблемное поле, перспективы развития // Энциклопедия знаний [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pandia.org/text/78/051/29126.php>
4. Международные акты о правовом статусе НПО / Официальный сайт МИД РФ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mid.ru/bdomp/ns-npo.nsf/makts>
5. Anheier H. K. How to Measure Civil Society / Center for Civil Society of the London School of Economics and Political Science [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://fathom.lse.ac.uk/features/122552/>
6. Comparative Nonprofit Sector Project (CNP) / The Johns Hopkins University Center for Civil Society Studies [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ccss.jhu.edu/research-projects/comparative-nonprofit-sector>
7. Foundation Incubator to Merge with Indiana University's Center of Philanthropy // Philanthropy News Digest. – 12 July 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.philanthropynewsdigest.org>
8. Salamon L. M. Global Civil Society: Dimensions of the Non-Profit Sector / [L. M. Salamon, H. K. Anheier [and others]]. – Baltimore, MD: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999. – 512 p.

References

1. *Principy, kasaiushchiesia statusa natsionalnykh uchrezhdenii, zaniimaiushchikhsia pooshchreniem i zashchitoy prav cheloveka (Parizhskie principy): Prilozhenie k Rezoliutsii No. 48/134 Generalnoi Assamblei OON ot 20 dekabria 1993 goda* [Principles relating to the status of national institutions for the promotion and protection of human rights (The 'Paris Principles')]: Annex to Resolution 48/134 of the General Assembly of 20 December 1993]. Available at: <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/paris.shtml>
2. *Gorodetskaia I. E.* (2001) 'Dobrovolcheskoe dvizhenie v SSHA' [Volunteerism in the USA], *Mirovaia ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniia* 1: 78–86.
3. *Kondaurova V.* 'Spetsifika funktsionirovaniia nepravitelstvennykh organizatsii v Evropeiskom Soiuze: spetsializatsiia, problemnoe pole, perspektivy razvitiia' [Specificity of the functioning of non-governmental organizations in the European Union: Specialization,



topical issues, prospects of development], *Entsiklopediia znaniï*. Available at: <<http://www.pandia.org/text/78/051/29126.php>>

4. Official site of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, *Mezhdunarodnye akty o pravovom statute NPO* [International instruments on the NGOs' legal status]. Available at: <<http://www.mid.ru/bdcomp/ns-npo.nsf/makts>>

5. **Anheier H. K.** 'How to Measure Civil Society', Center for Civil Society of the London School of Economics and Political Science. Available at: <<http://fathom.lse.ac.uk/features/122552/>>

6. The Johns Hopkins University Center for Civil Society Studies, *Comparative Nonprofit Sector Project (CNP)*. Available at: <<http://ccss.jhu.edu/research-projects/comparative-nonprofit-sector>>

7. 'Foundation Incubator to Merge with Indiana University's Center of Philanthropy', *Philanthropy News Digest*, 12 July 2005. Available at: <<http://www.philanthropynewsdigest.org>>

8. **Salamon L. M., Anheier H. K.** and others (1999) *Global Civil Society: Dimensions of the Non-Profit Sector*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.



Право знати свої права та обов'язки: до визначення в системі конституційних прав людини

Наталія КОРНІЄНКО-ЗЕНКОВА,
головний консультант секретаріату
Комітету Верховної Ради України
з питань правової політики та правосуддя

Висвітлюється малодосліджена в юридичній науці проблема місця конституційного права людини знати свої права та обов'язки (закріпленого в статті 57 Конституції України) в системі прав людини і громадянина. Наголошується на відсутності єдиного підходу до розуміння природи такого права в коментарях до Конституції, неоднозначності конституційної практики різних країн та недостатності наукових класифікацій прав людини щодо цього права. Розглядаються співвідношення права знати свої права та обов'язки з іншими правами людини, насамперед правом на інформацію, на звернення до органів влади та на правову допомогу. Відзначаються особливості цих прав, належність їх до однієї групи прав людини на участь у правовому процесі. Пропонується авторське визначення місця права знати свої права та обов'язки в системі прав людини, зважаючи на універсальний характер цього права.

Ключові слова: Конституція України, права людини, конституційні права, право знати свої права та обов'язки, система прав людини, класифікація, правовий процес.

Право знать свои права и обязанности: к определению в системе конституционных прав человека

Наталія КОРНІЄНКО-ЗЕНКОВА, главный консультант секретариата Комитета Верховной Рады Украины по вопросам правовой политики и правосудия

Освещается малоизвестная в юридической науке проблема места конституционного права человека знать свои права и обязанности (закрепленного в статье 57 Конституции Украины) в системе прав человека и гражданина. Отмечается отсутствие единого подхода к пониманию природы такого права в комментариях к Конституции, неоднозначность конституционной практики разных стран и недостаточность научных классификаций прав человека в отношении указанного права. Рассматриваются соотношения права знать свои права и обязанности с другими правами человека, прежде всего правом на информацию, на обращение в органы власти и на правовую помощь. Отмечаются особенности данных прав, принадлежность их к одной группе прав человека на участие в правовом процессе. Предлагается авторское определение места права знать свои права и обязанности в системе прав человека с учетом универсального характера этого права.

Ключевые слова: Конституция Украины, права человека, конституционные права, право знать свои права и обязанности, система прав человека, классификация, правовой процесс.

Person's Right to Know Their Rights and Responsibilities: Revisiting Its Place within the System of Constitutional Human Rights

Nataliia KORNIENKO-ZIENKOVA, Senior Consultant of the Secretariat of the Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine on State Judicial Policy and Justice

A little-studied problem in legal science on the place of the constitutional right of a person to know their rights and responsibilities (set forth in Article 57 of the Constitution of Ukraine) within the system of rights of man and of the citizen is highlighted. It is stressed the lack of a unified approach in understanding the nature of this right in commentaries to the Constitution of Ukraine; the ambiguity of constitutional practice of different countries and the lack of scientific classifications of human rights in relation to the said law. The relations between the right to know their rights and responsibilities and other human rights, in particular, the right to information, the right to appeal to the state authorities, and the right to legal assistance, are considered. Features of these rights and their belonging to the same group of human rights to participate in the legal process are noted. Taking into consideration universal nature of this right, the author's determination of the place of the right of a person to know their rights and responsibilities within the system of human rights is proposed.

Keywords: Constitution of Ukraine, human rights, constitutional rights, right of a person to know their rights and responsibilities, system of human rights, classification, legal process.

17



Розбудова демократичної, соціальної, правової держави, передбаченої Конституцією України, потребує дедалі повнішої реалізації правового статусу кожної людини, насамперед її конституційних прав і свобод. Але цього не можна досягти без знання суб'єктами правовідносин їхніх прав та обов'язків, яке має гарантувати держава. За словами відомого німецького вченого-юриста Р. Ієринга, хто бажає цілком упевнено застосовувати право, повинен передусім засвоїти його, опанувати право розумово [12, с. 333].

В Україні кожному гарантується серед інших прав також право знати свої права та обов'язки, закріплене у статті 57 Конституції України як одне з конституційних прав людини. Проте науковці по-різному визначають зміст вказаного права. Деякі вчені називають його «важливою передумовою правомірної поведінки і розвитку суспільної активності» [3, с. 142]. Інші автори розглядають у зв'язку з конституційними засадами правової держави та верховенства права (статті 1 і 8 Конституції України), розуміючи цей зв'язок так: в умовах існування правової держави, дії верховенства права правові норми та їхні джерела повинні відповідати принципу правової визначеності, який спирається на ідею передбачуваності, тобто знання людиною правових наслідків своїх дій. Тому право на визначеність правових норм, котре включає право знати свої права та обов'язки, характеризують як одне з невід'ємних прав людської особистості, яке тільки можна собі уявити [6, с. 425–427].

Норми права, безперечно, повинні бути зрозумілими, чітко визначати права та обов'язки суб'єктів правовідносин. Але з цього коментаря не можна зрозуміти, чи право знати свої права та обов'язки містить у собі право на визначеність норм, чи, навпаки, охоплюється ним? На думку автора статті, «право на визначеність правових норм» взагалі не є правом людини, адже визначеність правових норм потрібна усім суб'єктам права, а не тільки фізичним особам. Визначеність норм розглядають у теорії права як загальну вимогу до якості нормативних актів [9, с. 3]. У цьому разі автори коментаря не розкривають того, як конкретно право кожної людини знати свої права пов'язується із засадами верховенства права і правової держави.

У деяких коментарях до статті 57 Конституції України право знати свої права та обов'язки трактують у значенні інформації про них, пов'язуючи це право з конституційним правом кожного вільно збирати інформацію, встановленим у частині другій статті 34 Конституції України. Зазначається, що тут йдеться про правову інформацію, вільне отримання і поширення якої є вкрай важливим для формування в людей знань про свої права та обов'язки [6, с. 425–427]. Разом із тим такий коментар не розкриває поняття правової інформації.

В іншому коментарі йдеться про те, що право знати свої права і обов'язки може розглядатися як окремий,

«спеціалізований» різновид права людини на інформацію, а саме щодо прав і обов'язків людини. Тому, на думку П. Рабіновича, все, про що йдеться у його коментарі до частини другої статті 34 Конституції України, стосується і коментованого права знати свої права та обов'язки [5, с. 283]. Об'єктом права, передбаченого статтею 34 Конституції України, вказує П. Рабінович, є певні дії з інформацією, з якою можна вдаватися до будь-яких способів і засобів її використання і поширення. Водночас здійснення зазначеного права може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для підтримання авторитету й неупередженості правосуддя. Проте обмеження цього права є досить складним у практичному плані [5, с. 184–185].

З погляду автора статті, право знати свої права і обов'язки не може бути обмеженим. Тому в цьому сенсі простежується різниця між правами, встановленими статтею 34 і статтею 57 Конституції України, і все, про що йдеться в коментарі до частини другої статті 34, не може цілком стосуватися права, передбаченого у статті 57 Конституції. Коментар В. Теліпка до вказаних статей лише повторює наведені коментарі П. Рабіновича [10, с. 179, 117]. Крім того, зі змісту положень статті 34 Конституції випливає, що вони жодним чином не характеризують право громадян знати свої права і обов'язки, хоча певною мірою і стосуються його забезпечення державою.

Очевидно, що неможливо знати свої права та обов'язки без отримання інформації про них. Але якщо вважати, що право на інформацію передбачає, зокрема, й право знати свої права та обов'язки, то не було б потреби встановлювати це право в окремій статті Конституції. Можливо, через змішування двох вказаних прав і зведення їх до інформації про право у конституціях багатьох країн немає положень про право знати свої права, а є лише конституційне право людини на інформацію.

Разом із тим порівняння норми частини першої статті 57 Конституції України з конституціями інших країн свідчить, що аналогічне право в деяких із них закріплено як окреме право людини. Приміром, у статті 90 Конституції Латвії записано: «Кожен має право знати свої права» [4, с. 315]. Про право знати також свої обов'язки в цій статті не сказано.

У Конституції Молдови також є стаття 23 про право кожної людини на знання своїх прав і обов'язків. У частині першій цієї статті вказано, що «кожна людина має право на визначення її правосуб'єктності», а в частині другій встановлено, що «держава забезпечує право кожної людини на знання своїх прав і обов'язків» [4, с. 552].

Натомість у конституціях багатьох країн (Австрія, Албанія, Андорра, Греція, Індонезія, Італія, Кіпр, Німеччина, Франція, Хорватія, Японія тощо) взагалі відсутні приписи, що стосуються права людини знати свої права.

Враховуючи це, можна зробити висновок про відсутність однакового підходу до розуміння змісту права знати свої права та обов'язки, визначення його місця в системі прав людини та його співвідношення з іншими конституційними правами людини, тобто про недостатнє теоретичне розуміння змісту такого права. Однак спеціальних наукових досліджень цих питань практично немає. У цьому переконує аналіз тих класифікацій прав людини, які розглядаються в конституційно-правовій науці.

В юридичній літературі вказується, що конституційні права і свободи людини вирізняються багатоманітністю, а питання їх класифікації стали традиційними для юридичної науки і практики. Розрізняють офіційну (передбачену міжнародними актами) й неофіційну (доктринальну), здійснювану вченими-правознавцями, класифікацію прав людини. Першу групу так званих елементарних прав і свобод закріпила Загальна декларація прав людини 1948 року. Йдеться про права на життя, свободу і недоторканність особи, свободу від рабства, заборону тортур, рівність перед законом тощо. Другу групу прав людини становлять її особисті громадянські права: на визнання правосуб'єктності особи, свободу пересування та вибір місця проживання, притулок, громадянство, право володіння майном. Третю і четверту групи – політичні права і свободи, а також економічні, соціальні та культурні права [8, с. 210–211].

За сферою суспільних відносин права людини здебільшого поділяють на громадянські, політичні, соціальні, економічні, культурні та екологічні. В інших класифікаціях виокремлюють також інформаційні права. Однак достатніх і загально визначених критеріїв класифікації прав людини досі не знайдено [11, с. 190].

Ті класифікації прав людини, які пропонуються, частіше загалом не називають право людини знати свої права та обов'язки, а щодо близького до нього права на інформацію, то його відносять до різних категорій прав: основних публічно-політичних прав і свобод [1, с. 617–618]; соціальних і культурних прав [2, с. 217–219]. Це можна пояснити тим, що в більшості конституцій світу право знати свої права не закріплено, тому й не згадується в наукових класифікаціях прав людини.

Проте у деяких наукових працях виокремлюють також і право людини знати свої права та обов'язки. Так, Г. Котляревська відносить це право до загальних прав людини, що становлять групу «прав людини на участь у правовому процесі». Воно, як і право на звернення до органів влади, за її словами, не захищає якийсь один особливий інтерес, а забезпечує в правовому процесі реалізацію всіх інших прав людини. До цієї групи прав вона відносить закріплені у Конституції України: право захищати своє життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань (стаття 27); право на звернення до органів влади, суду (статті 40, 55); право на правову допомогу і вільний вибір захисника своїх прав (стаття 59); право на відмову давати показання щодо себе та членів сім'ї чи близьких родичів (стаття 63) [7, с. 38–39].

У зв'язку з цим, розглядаючи право знати свої права та обов'язки у співвідношенні з іншими правами людини, треба, на думку автора, звернути увагу на статтю 59 Конституції України, якою закріплюється право на правову допомогу, котре найтісніше пов'язане з правом знати свої права та обов'язки. Саме користуючись консультаційно-правовою допомогою фахівців у галузі права, кожна особа може отримати певні знання про свої права та обов'язки.

Право на правову допомогу закріплене у міжнародних актах, зокрема у статті 6 Європейської конвенції з прав людини. Встановлення і гарантування в усіх конституціях сучасних держав права кожної людини на отримання правової допомоги, з погляду автора, доводить: будь-яка держава виходить з того, що при реалізації права знати свої права самостійно кожною особою неможливо гарантовано забезпечувати людині належного знання її прав та обов'язків. Саме тому кожному гарантується державою

право на правову допомогу і завдяки цьому забезпечується необхідне знання особою її прав та обов'язків.

Отже, право знати свої права та обов'язки є найближчим до категорії гарантуально-забезпечувальних прав, здійснення яких забезпечує в механізмі правового регулювання належні юридичні умови для реалізації правового статусу людини в усіх конкретних правових відносинах. Тож право знати свої права та обов'язки за своїм характером є універсальним, без гарантованого здійснення якого реалізація усіх інших прав та обов'язків, правового статусу особи загалом була б неможливою. 

Список використаних джерел

1. Авакьян С. А. Конституционное право России: в 2 т. – Т. 1. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М.: Юрист, 2006. – 719 с.
2. Енгибарян Р. В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции / Р. В. Енгибарян. – М.: Норма, 2007. – 496 с.
3. Коментар до Конституції України / [за ред. В. Ф. Опришка [та ін.]]. – [2-е вид.]. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1998. – 412 с.
4. Конституции государств Европы: в 3 т. / под общ. ред. директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л. А. Окунькова. – Т. 2. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – 840 с.
5. Конституція України. Науково-практичний коментар / [В. Б. Авер'янов [та ін.]]; під ред. В. Я. Тація [та ін.]. – Х.: Видавництво «Право»; К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 808 с.
6. Конституція України. Науково-практичний коментар / за ред. В. Я. Тація, О. В. Петришина, Ю. Г. Барабаша [та ін.] / Нац. акад. прав. наук України. – [2-е вид., перероб. і доп.]. – Х.: Право, 2011. – 1128 с.
7. Котляревська Г. М. Конституційне право громадян на звернення до органів влади в Україні (питання теорії та практики): Монографія / Г. М. Котляревська. – К.: Парламентське видавництво, 2012. – 168 с.
8. Погорілко В. Ф. Конституційне право України / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко; за заг. ред. проф. В. Л. Федоренка. – [3-е вид., перероб. і доопр.]. – К.: КНТ; Видавництво Ліра-К, 2011. – 532 с.
9. Риндюк В. І. Проблеми законодавчої техніки в Україні: теорія та практика: Монографія / В. І. Риндюк; відп. ред. О. І. Ющик. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2012. – 272 с.
10. Теліпко В. Е. Науково-практичний коментар Конституції України. Станом на 1 грудня 2010 р. / В. Е. Теліпко; за ред. В. Л. Мусіяки. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 544 с.
11. Тодика Ю. М. Конституційно-правовий статус людини і громадянина в Україні / Ю. М. Тодика, О. Ю. Тодика. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2004. – 368 с.
12. Фон Иеринг Р. Избранные труды: в 2 т. – Т. II. – СПб: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2006. – 547 с.

References

1. Avakian S. A. (2006) *Konstitutsionnoe pravo Rossii* [Constitutional law of Russia]: 2nd ed.: Volume 1. – Moscow: Yurist.
2. Engibarjan R. V. (2007) *Konstitutsionnoe razvitie v sovremennom mire. Osnovnye tendentsii* [Constitutional development in the modern world. Major trends]. Moscow: Norma.
3. *Komentar do Konstytutsii Ukrainy* [Commentaries on the Constitution of Ukraine] (1998): 2nd ed., Opryshko V. F. and others (eds.). Kyiv: Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy.

4. *Konstitutsii gosudarstv Evropy* [Constitutions of the European states] (2001): Volume 2, Director of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation Okunkov L. A. (ed.). Moscow: Izdatelstvo NORMA.

5. **Averianov V. B. and others** (2003) *Konstytutsiia Ukrainy. Naukovo-praktychnyi komentar* [The Constitution of Ukraine. Scientific and practical commentaries], Tatsii V. Y. and others (eds.). Kharkiv: Vydavnytstvo 'Pravo'; Kyiv: Kontsern 'Vydavnychi Dim 'In Yure'.

6. *Konstytutsiia Ukrainy. Naukovo-praktychnyi komentar* [The Constitution of Ukraine. Scientific and practical commentaries] (2011): 2nd ed., Tatsii V. Y., Petryshyn O. V., Barabash Y. G. And others (eds.), National Academy of Legal Sciences of Ukraine. Kharkiv: Pravo.

7. **Kotliarevska G. M.** (2012) *Konstytutsiine pravo gromadian na zvernennia do orhaniv vlady v Ukraini (pytannia teorii ta praktyky): Monohrafiia* [Constitutional right of the citizens to appeal to the authorities in Ukraine (theoretical and practical issues): Monograph]. Kyiv: Parlamentske vydavnytstvo.

8. **Pohorilko V. F. and Fedorenko V. L.** (2011) *Konstytutsiine pravo Ukrainy* [Constitutional law of Ukraine]: 3rd ed., Fedorenko V. L. (ed.). – Kyiv: KNT; Vydavnytstvo Lira-K.

9. **Ryndiuk V. I.** (2012) *Problemy zakonodavchoi tekhniki v Ukraini: teoriia ta praktyka: Monohrafiia* [Problems of the legislative technique in Ukraine: Theory and practice: Monograph], Yushchuk O. I. (ed.). Kyiv: Vyd-vo 'Yurydychna dumka'.

10. **Telipko V. E.** (2011) *Naukovo-praktychnyi komentar Konstytutsii Ukrainy. Stanom na 1 grudnia 2010 roku* [Scientific and practical commentaries on the Constitution of Ukraine. As of 1 December 2010], Musiaka V. L. (ed.). Kyiv: Tsentр uchbovoi literatury.

11. **Todyka Y. M. and Todyka O. Y.** (2004) *Konstytutsiino-pravovy status liudyny i gromadianyna v Ukraini* [Constitutional and legal status of man and of the citizen in Ukraine]. Kyiv: Kontsern 'Vydavnychi Dim 'In Yure'.

12. **Von Ihering R.** (2006) *Izbrannye trudy* [Selected works]: Volume II. Saint Petersburg: Izd-vo R. Aslanova 'Yuridicheskii tsentr Press'.

19



Реалізація Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України

Наталія МУШАК,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри міжнародного права
та порівняльного правознавства
Київського університету права НАН України

Досліджуються ключові етапи реалізації Україною Плану дій щодо лібералізації візового режиму з Європейським Союзом. Висвітлено основні стадії запровадження Євросоюзом діалогу щодо лібералізації візового режиму для громадян України. Проаналізовано низку законів, ухвалених у рамках першої (законодавчої) фази Плану дій щодо лібералізації візового режиму. Визначено пріоритетні завдання та методи їх реалізації на шляху до повного виконання другої (імплементаційної) фази візового діалогу, що стосується захисту документів, нелегальної імміграції, забезпечення громадського порядку, безпеки та зовнішніх зносин.
Ключові слова: безвізовий режим, правові інструменти, нелегальна імміграція, безпека документів, управління кордонами.

Реализация Плана действий по либерализации Европейским Союзом визового режима для Украины

Наталья МУШАК, кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права и сравнительного правоведения Киевского университета права НАН Украины

Исследуются ключевые этапы реализации Украиной Плана действий по либерализации визового режима с Европейским Союзом. Освещены основные стадии ведения Евросоюзом диалога по либерализации визового режима для граждан Украины. Проанализирован ряд законов, принятых в рамках первой (законодательной) фазы Плана действий по либерализации визового режима. Определены приоритетные задачи и методы их реализации на пути к полному выполнению второй (имплементационной) фазы визового диалога, касающейся защиты документов, нелегальной иммиграции, обеспечения общественного порядка, безопасности и внешних сношений.

Ключевые слова: безвизовый режим, правовые инструменты, нелегальная иммиграция, безопасность документов, управление границами.

Implementation of the European Union Action Plan on Visa Liberalization for Ukraine

Natalia MUSHAK, Ph.D. in Law, Associate Professor of the Department of International Law and Comparative Legal Studies of Kyiv University of Law of the National Academy of Sciences of Ukraine

Key steps of implementation of the EU Action Plan on Visa Liberalization for Ukraine are studied. Main stages of conducting the EU's dialogue on visa liberalization for citizens of Ukraine are highlighted. A number of laws adopted in the first (legal) phase of the Action Plan on Visa Liberalization are analyzed. The priorities and methods to implement them on the path to full implementation of the second (Implementation) phase of the visa dialogue are identified. The second phase of the visa dialogue concerns document security, illegal immigration, public order, security and foreign relations. Keywords: visa-free regime, legal instruments, illegal immigration, document security, border management.

20

Запровадження Європейським Союзом безвізового режиму для України, разом з імплементацією Угоди про асоціацію і створенням зони вільної торгівлі, є ключовим завданням у контексті інтеграції нашої держави до ЄС. Дієвим та водночас ефективним правовим інструментом запровадження безвізового режиму для громадян України є Угода про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом і його державами-членами, з другого боку [2], підписана 27 червня 2014 року й ратифікована Верховною Радою України та Європейським парламентом 16 вересня 2014 року.

Відповідно до статті 19 цього документа рух осіб між ЄС та Україною має регулюватися чинними угодами про реадмісію 2007 року [11], спрощення видачі віз 2007 року [12], а також шляхом поступового запровадження для громадян України безвізового режиму, визначеного в Плані дій щодо лібералізації візового режиму 2010 року [1].

План дій щодо лібералізації візового режиму (далі – ПДЛВР) ухвалено 22 листопада 2010 року на саміті Україна – ЄС. Документ містить критерії двох рівнів, виконання яких з боку нашої держави має сприяти запровадженню безвізового режиму з ЄС. Перша фаза – законодавча – передбачала приведення законодавства України у відповідність до стандартів Європейського Союзу у визначених Планом дій сферах. Друга фаза – імплементаційна – спрямована на забезпечення практичного виконання Україною оновленого законодавства на національному рівні.

З юридичного погляду, ПДЛВР має рекомендаційний характер. Його положення можна віднести до так званого м'якого права, застосування котрого з боку ЄС є найхарактернішим під час регулювання політичних відносин як усередині організації, так і у її відносинах із третіми країнами. Однак реалізація Україною зазначеного документа відкриє для її громадян можливість скористатися перевагами свободи пересування територіями держав – членів Європейського Союзу.

ПДЛВР охоплює питання, пов'язані із: захистом документів, зокрема й біометричних паспортів; інтегрованим управлінням кордонами, боротьбою з нелегальною міграцією та наданням притулку; громадським порядком та безпекою; зовнішніми відносинами та основними правами людини.

Діалог щодо лібералізації Євросоюзом візового режиму для громадян України започатковано під час саміту Україна – ЄС у Парижі у вересні 2008 року. Протягом 2008–2009 рр. між сторонами тривав перший етап безвізового діалогу, що мав форму робочих груп та зустрічей на рівні старших посадових осіб України та Євросоюзу за чотирма основними напрямками: безпека документів (зокрема, запровадження біометричних даних); боротьба з нелегальною міграцією (включаючи питання, пов'язані з реадмісією); громадський порядок та безпека; зовнішні зносини.

Питання, пов'язані з лібералізацією руху громадян України територією держав – членів Європейського Союзу, стали предметом розгляду декількох самітів. Зокрема,

за результатами саміту «Східного партнерства», що відбувся 7 травня 2009 року в Празі, схвалено Спільну заяву [5]. Згідно з цим документом у рамках двостороннього співробітництва України з ЄС підтверджувалася важливість лібералізації візового режиму, що, у свою чергу, мало сприяти мобільності громадян України завдяки угодам про спрощення візового режиму й реадмісію. У заяві зазначалося, що Європейський Союз здійснюватиме подальші кроки, спрямовані на повну лібералізацію візового режиму з Україною, за умови дотримання нашої державою вимог організованого та безпечного руху осіб.

18 травня 2009 року в Брюсселі відбулася друга зустріч на рівні старших посадових осіб України та Євросоюзу, під час якої було ухвалено перший звіт старших посадових осіб, представлений Комісією ЄС на засіданні Україна – Трійка ЄС на рівні міністрів юстиції та внутрішніх справ 16 червня 2009 року [4]. У документі підтверджувалася необхідність подальшого динамічного розвитку безвізового діалогу між ЄС та Україною і переходу до наступного етапу безвізового діалогу шляхом проведення візних місій експертів Європейського Союзу до України.

Надалі оцінка прогресу України в безвізовому діалозі з Євросоюзом та перехід до структурованого безвізового діалогу були задекларовані в Спільній заяві [7], ухваленій за підсумками XIII саміту Україна – ЄС, що відбувся 4 грудня 2009 року в Києві. Зокрема, лідери ЄС відзначили прогрес нашої держави в імплементації угод між Україною та Євросоюзом у сфері візового спрощення та реадмісії, що мали сприяти міжлюдським контактам та допомагати сторонам боротися з нелегальною міграцією. У цьому контексті сторони визнали важливість всебічної міграційної політики та міжнародних стандартів у сфері захисту прав людини та надання притулку. До того ж лідери ЄС схвалили імплементацію та функціонування режиму малого прикордонного руху між Україною та Угорщиною, Польщею, Словаччиною відповідно до законодавства Європейського Союзу.

Нарешті, 22 листопада 2010 року на саміті Україна – ЄС у Брюсселі було ухвалено План дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України [1]. У цьому документі окреслено шляхи досягнення шести базових цілей, які передбачають:

- перегляд та аналіз нормативно-правових актів, якими визначено процедури реєстрації місця проживання чи місця перебування громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, і зняття з реєстрації таких осіб;
- надання доступної інформації про вимоги щодо реєстрації іноземців та осіб без громадянства, які мають намір проживати в Україні;
- забезпечення дотримання рекомендацій органів ООН, ОБСЄ, Ради Європи та міжнародних організацій з питань захисту прав людини;
- ратифікацію міжнародних договорів ООН та Ради Європи щодо боротьби з дискримінацією;
- уточнення умов та підстав набуття громадянства України;

– ухвалення законодавства у сфері боротьби з дискримінацією.

ПДЛВР містить чотири основні блоки завдань, які має виконати Україна, щоб приєднатися до групи держав, громадянам котрих не потрібні візи для в'їзду на територію держав – членів Європейського Союзу.

Перший блок пов'язаний із безпекою документів, включно із запровадженням біометричних даних; другий стосується управління міграцією, зокрема заходів із протидії нелегальній міграції та реадмісії; третій охоплює громадський порядок та безпеку, а четвертий – забезпечення основних прав і свобод людини.

Документом передбачено моніторинг задля оцінки прогресу України під час його реалізації. Моніторинг мають здійснювати Комісія ЄС та Європейська служба зовнішньополітичної діяльності за участю експертів держав – членів Євросоюзу.

Згідно зі встановленим порядком Європейська комісія на основі оцінки виконання Україною першої фази Плану дій мала підготувати пропозиції Раді ЄС щодо ухвалення рішення про перехід нашої держави до виконання його другої фази.

Для забезпечення виконання Плану дій та створення умов для короткострокових поїздок українських громадян до держав – членів ЄС у 2011 році було ухвалено Національний план з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України [13]. Згідно з ним ПДЛВР мав бути виконаний протягом 2011 року. Варто зазначити, що станом на березень 2012 року, згідно з результатами досліджень Громадської ініціативи «Європа без бар'єрів» за підтримки Європейської програми міжнародного фонду «Відродження», повністю виконаних завдань четвертого блоку щодо захисту основних прав людини не було [15]. На наш погляд, такі факти протягом 2011–2012 рр. свідчили про певну складність приведення національного законодавства України у відповідність до стандартів Євросоюзу в сфері захисту прав людини. Однак із часом на законодавчому рівні ухвалили низку законів, спрямованих на боротьбу з дискримінацією.

9 лютого 2012 року у своїй другій доповіді Комісія ЄС та Європейська служба зовнішньополітичної діяльності наголосили, що Україна повинна й надалі вдосконалювати внутрішнє законодавство, зокрема у сфері безпеки документів, юстиції, міграційної політики та захисту прав людини, тобто в рамках тих основних блоків, про які йшлося на саміті Україна – ЄС 2010 року. Так, аналізуючи блок доповіді щодо питань прав людини, Комісія ЄС відзначила «певний прогрес» нашої країни, зокрема прийняття кількох важливих поправок до норм, націлених на усунення необґрунтованих перешкод для свободи прав в Україні [6]. Водночас у доповіді наголошувалося на потребі «подальшої законодавчої роботи» для інтеграції положень про права людини та основні свободи до законодавства України.

Україна в повному обсязі виконала першу (законодавчу) фазу Плану дій, ухваливши 13 травня 2014 року низку законів, необхідних для переходу до другого етапу Плану дій щодо лібералізації візового режиму з ЄС. Зокрема, ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання та протидії дискримінації» [10] (визначено терміни «дискримінація», «непряма дискримінація», «підбурювання до дискримінації», «пособництво у дискримінації», «утиск»; розширено перелік ознак, дискримінація за якими забороняється; прописано форми дискримінації); Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України» [9] (встановлено кримінальну відповідальність за порушення в державному секторі та корупцію в приватному секторі; кримінальними злочинами визначено пропозицію та обіцянку хабара; передбачено адміністративну відповідальність за надання недостовірних даних у деклараціях; запроваджено зовнішній контроль

за достовірністю даних у деклараціях щодо майна, доходів та витрат тощо).

Комісія ЄС, беручи до уваги ухвалення Україною всіх необхідних законів, 24 травня 2014 року рекомендувала перейти до другої (імплементаційної) фази. 23 червня 2014 року Рада ЄС на рівні міністрів закордонних справ ухвалила рішення про перехід України до виконання другої фази Плану дій з лібералізації візового режиму [3]. Зокрема, Радою ЄС відзначалося, що Україна виконала всі умови, встановлені в рамках першого етапу Плану дій з лібералізації візового режиму, тому було прийнято рішення про початок оцінки виконання показників, передбачених другим етапом (успішне виконання цього етапу дасть змогу громадянам України отримати безвізовий режим із ЄС).

17 липня 2014 року Європарламент ухвалив Резолюцію № 104/2717(RSP) щодо ситуації в Україні [8]. У п. 30 цього документа було позитивно оцінено перехід України до другої фази Плану дій щодо лібералізації візового режиму та запропоновано ввести в дію необхідні законодавчі, політичні та інституційні рамки, що стосуються візового режиму. До того ж у резолюції було зазначено, що кінцевою метою є запровадження безвізового режиму з Україною. А першим кроком для досягнення цієї мети став намір Європарламенту запровадити на тимчасовій основі спрощені та дешеві процедури видачі віз громадянам України на рівні Європейського Союзу та держав – членів ЄС.

Зі свого боку, Кабінет Міністрів України 20 серпня 2014 року ухвалив Розпорядження № 805-р «Про затвердження Національного плану заходів з виконання другої фази Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України» [14].

У рамках першого блоку заходів (який стосується забезпечення захисту документів, зокрема біометричних даних) визначено пріоритетні завдання та шляхи їх реалізації, що полягають у видачі біометричних закордонних паспортів, які відповідають стандартам Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО), у т. ч. у консульських установах України за кордоном. Цьому має сприяти проведення консультацій стосовно залучення міжнародної технічної допомоги для створення національної системи біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства; забезпечення високого рівня інтегрованості та безпеки під час подання заяв, персоналізації і передачі закордонних паспортів шляхом удосконалення Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб; впровадження комплексної системи біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства; забезпечення належного захисту персональних даних під час подання заяв про оформлення документів, що посвідчують особу; надання оперативної та систематичної інформації про викрадені та втрачені паспорти до баз даних Інтерполу з викрадених та втрачених паспортів завдяки вдосконаленню національних баз даних та впровадженню комплексної системи захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах; проведення регулярного обміну зразками паспортів та співробітництво з Європейським Союзом із питань забезпечення безпеки документів.

Основними заходами в межах другого блоку документів (який стосується нелегальної імміграції, зокрема реадмісії) є імплементація Закону України «Про прикордонний контроль», що має здійснюватися на основі перевірок на кордоні та прикордонного нагляду, процедур практичної ефективності, а також прямого доступу до національної та міжнародної баз даних із метою встановлення їх відповідності завдяки розробці Концепції розвитку Державної прикордонної служби України на період після 2015 року. Також передбачено забезпечення належної інфраструктури, технічного оснащення, ІТ-технологій, фінансових та людських ресурсів відповідно до Стратегії інтегрованого управління кордонами шляхом встановлення технічного оснащення пунктів пропуску через державний кордон України, прикордонних та митних органів та їхніх підрозділів засобами контролю, відеоспостереження тощо. Ще однією передумовою є ефективне виконання Угоди між



Україною та ЄС про реадмісію осіб та заходи щодо реінтеграції громадян України, які повертаються за процедурою добровільного повернення, видворення або у порядку реадмісії завдяки проведенню переговорів щодо укладення імплементаційних протоколів із державами – членами Європейського Союзу стосовно виконання Угоди між Україною та ЄС про реадмісію осіб та з метою укладення угод про реадмісію осіб із державами походження (транзиту) нелегальних мігрантів. Передбачено імплементацію законодавчої бази в сфері управління міграцією, зокрема забезпечення належними людськими ресурсами з відповідними чіткими повноваженнями в усіх аспектах управління міграцією; запровадження міграційного профілю та його регулярне оновлення, ефективний аналіз накопичених даних про обсяги та потоки міграції, а також ефективну імплементацію законодавства з питань притулку, зокрема забезпечення належної інфраструктури (в тому числі центрів розміщення) та підвищення спроможності відповідальних органів у сфері здійснення процедур надання притулку, розміщення шукачів притулку та захисту їхніх прав.

Третім блоком заходів із реалізації ПДЛВР – «Громадський порядок та безпека» – встановлено виконання таких завдань, як боротьба з організованою злочинністю, тероризмом та корупцією (в межах цього напрямку передбачено імплементацію Державної програми боротьби з торгівлею людьми та законодавства щодо запобігання та боротьби з корупцією; реалізацію національної стратегічної програми щодо боротьби з наркотиками та забезпечення можливостей доступу в пунктах пропуску на кордоні до інформації про вилучення наркотиків та пов'язаних із торгівлею наркотиками осіб); співробітництво з правоохоронних питань завдяки імплементації міжнародних конвенцій про судове співробітництво у кримінальних справах, зокрема конвенції Ради Європи; забезпечення високого рівня ефективності співробітництва суддів та прокурорів із відповідними органами держав – членів ЄС у кримінальних справах; захист даних завдяки імплементації Закону України «Про захист персональних даних» та забезпечення ефективного функціонування незалежного наглядового органу з питань захисту персональних даних, у тому числі шляхом передбачення необхідних фінансових і людських ресурсів.

Що стосується четвертого блоку заходів – «Зовнішні зносини та фундаментальні права» – документом передбачено забезпечення свободи пересування осіб у межах території України. Мається на увазі надання доступної інформації про вимоги щодо реєстрації іноземцям, які бажають проживати в Україні. Визначено умови та процедури видачі ідентифікаційних документів для забезпечення повного ефективного доступу до проїзних та ідентифікаційних документів усім громадянам України, зокрема жінкам, дітям, людям із обмеженими можливостями. Спеціальну увагу приділено правам громадян, зокрема захисту національних меншин, шляхом забезпечення активної взаємодії з ООН, ОБСЄ, Радою Європи щодо ефективної імплементації антидискримінаційних стратегій зазначених організацій в Україні.

25–27 вересня 2014 року в Україні перебувала місія ЄС, до складу якої увійшли експерти Європейської комісії, держав – членів ЄС, Агентства ЄС з безпеки зовнішніх кордонів (FRONTEX) та Європейської служби підтримки осіб з питань отримання притулку, котрі оцінювали стан імплементації Плану дій щодо лібералізації візового режиму в Україні. Особливу увагу було приділено питанням захисту документів, зокрема й біометричних даних, та управління кордонами, включаючи міграцію та надання притулку. 2 жовтня 2014 року місія ЄС відзначила ефективні кроки нашої держави у формуванні необхідних правових, політичних та інституційних засад для реалізації ПДЛВР.

15 грудня 2014 року Європейський Союз та Україна провели перше засідання Ради асоціації відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. За результатами зустрічі ухвалено Повідомлення, згідно з яким Радою асоціації відзначено прихильність спільній меті щодо запровадження безвізового режиму ЄС з Україною у встанов-

леному порядку за умови досягнення добре керованої та безпечної мобільності, визначеної у Плані дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України. Рада асоціації вітала виконання Україною всіх критеріїв першої фази ПДЛВР. До того ж було наголошено, що вже запущено процес оцінки виконання критеріїв другої фази ПДЛВР, установлених документом [16]. Рада асоціації підтвердила бажання сторін досягти безвізового режиму за умови, що буде виконано всі критерії щодо належно організованого й контрольованого пересування осіб.

Отже, Україна на шляху до візової лібералізації з Європейським Союзом створила всі необхідні законодавчі, політичні та інституційні рамки й досягла відповідності вимогам, передбаченим першою фазою візового діалогу з Європейським Союзом. Зі свого боку, Європейський Союз зобов'язався підтримувати Україну в проведенні реформ у межах реалізації другої імплементаційної фази Плану дій щодо лібералізації візового режиму. Основні проблеми, які наразі заважають його реалізації, пов'язані з організованою злочинністю та корупцією. Подолавши їх, можна буде казати про виконання Плану дій щодо візової лібералізації в цілому. Успіх реалізації ПДЛВР є підставою для скасування візового режиму між Україною та Європейським Союзом, тобто для надання права громадянам України безвізового в'їзду на територію держав – членів ЄС.

Список використаних джерел

1. План дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України від 22 листопада 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=244813273&cat_id=223280190&ctime=1324569897648
2. Угода про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з другого боку, від 27 червня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984_011/paran2820#n2820
3. Council of the European Union Conclusions on Ukraine: Foreign Affairs Council Meeting (Luxembourg, 23 June 2014) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/143341.pdf
4. EU – Ukraine Association Agenda to prepare and facilitate the implementation of the Association Agreement, as endorsed by the 13th meeting of the EU – Ukraine Cooperation Council (Luxembourg, 16 June 2009) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/en/page/open/id/2920>
5. Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit (Prague, 7 May 2009) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf
6. Joint Staff Working Paper: First progress report of the implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation of 16 September 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/20110920/UA%20VLAP%201st%20Progress%20Report%20SEC%202011%201076_F_EN_DOCUMENT_TRAVAIL_SERVICE.pdf
7. Joint Statement of the EU – Ukraine Summit (Kiev, 4 December 2009) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/111747.pdf
8. Resolution 2014/2717(RSP) of the European Parliament of 17 July 2014 on Ukraine [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2014-0009&format=XML&language=EN>
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Єв-

ропейським Союзом візового режиму для України: Закон України № 1261-VII від 13 травня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1261-18>

10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання та протидії дискримінації: Закон України № 1263-VII від 13 травня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1263-18>

11. Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб: Закон України № 116-VI від 15 січня 2008 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/116-17>

12. Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз: Закон України № 117-VI від 15 січня 2008 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/117-17>

13. Про Національний план із виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України: Указ Президента України № 494/2011 від 22 квітня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/494/2011>

14. Про затвердження Національного плану заходів з виконання другої фази Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 805-р від 20 серпня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/805-2014-%D1%80>

15. Підсумки громадського моніторингу виконання Україною Плану дій – з візової лібералізації // Як Україна виконує План дій з візової лібералізації: Результати громадського моніторингу; П «Європа без бар'єрів». – С. 6–26 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://novisa.org.ua/upload/Full%20monitoring_UKR_6-26.pdf

16. Joint Press Release following the first Association Council meeting between the European Union and Ukraine (Brussels, 15 December 2014) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/146300.pdf

References

1. *Plan dii shchodo liberalizatsii levropeiskym Soiuzom vizovoho rezhymu dlia Ukrainy vid 22 lystopada 2010 roku* [Action Plan on Visa Liberalization for Ukraine, 22 November 2010]. Available at: http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=244813273&cat_id=223280190&time=1324569897648

2. *Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta levropeiskym Soiuzom, levropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimi derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony, vid 27 chervnia 2014 roku* [The Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, on the one hand, and Ukraine, on the other hand, 27 June 2014]. Available at: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984_011/paran2820#n2820

3. *Council of the European Union Conclusions on Ukraine*, Foreign Affairs Council Meeting (Luxembourg, 23 June 2014). Available at: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/143341.pdf

4. *EU – Ukraine Association Agenda to prepare and facilitate the implementation of the Association Agreement, as endorsed by the 13th meeting of the EU – Ukraine Cooperation Council* (Luxembourg, 16 June 2009). Available at: <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/en/page/open/1d/2920>

5. *Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit (Prague, 7 May 2009)*. Available at: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf

6. *Joint Staff Working Paper: First progress report of the implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa*

Liberalisation of 16 September 2011. Available at: http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/20110920/UA%20VLAP%201st%20Progress%20Report%20SEC%202011%201076_F_EN_DOCUMENT_TRAVAIL_SERVICE.pdf

7. *Joint Statement of the EU – Ukraine Summit* (Kiev, 4 December 2009). Available at: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/111747.pdf

8. *Resolution 2014/2717(RSP) of the European Parliament of 17 July 2014 on Ukraine*. Available at: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2014-0009&format=XML&language=EN>

9. *Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy u sferi derzhavnoi antykoruptsiinoi polityky u zviazku z vykonanniam Planu dii shchodo liberalizatsii levropeiskym Soiuzom vizovoho rezhymu dlia Ukrainy: Zakon Ukrainy No. 1261-VII vid 13 travnia 2014 roku* [On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine in the Sphere of Public Anti-Corruption Policy in Connection with the Action Plan on Visa Liberalization for Ukraine: Law of Ukraine No. 1261-VII, 13 May 2014]. Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1263-18>

10. *Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo zapobihannia ta protyidi dyskryminatsii: Zakon Ukrainy No. 1263-VII vid 13 travnia 2014 roku* [On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Prevention and Combating Discrimination: Law of Ukraine No. 1263-VII, 13 May 2014]. Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1263-18>

11. *Pro ratyfikatsiiu Uhody mizh Ukrainoiu ta levropeiskym Spivtovarystvom pro readmisiu osob: Zakon Ukrainy No. 116-VI vid 15 sichnia 2008 roku* [On Ratification of the Agreement between the European Community and Ukraine on the readmission of persons: Law of Ukraine No. 116-VI, 15 January 2008]. Available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/116-17>

12. *Pro ratyfikatsiiu Uhody mizh Ukrainoiu ta levropeiskym Spivtovarystvom pro sproshchennia oformlennia viz: Zakon Ukrainy No. 117-VI vid 15 sichnia 2008 roku* [On Ratification of the Agreement between the European Community and Ukraine on the facilitation of the issuance of visas: Law of Ukraine No. 117-VI, 15 January 2008]. Available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/117-17>

13. *Pro Natsionalny plan z vykonannia Planu dii shchodo liberalizatsii levropeiskym Soiuzom vizovoho rezhymu dlia Ukrainy: Ukaz Prezydenta Ukrainy No. 494/2011 vid 22 kvitnia 2011 roku* [On the National Plan on Implementation of the Action Plan on Visa Liberalization for Ukraine. Decree of the President of Ukraine No. 494/2011, 22 April 2011]. Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/494/2011>

14. *Pro zatverdzhennia Natsionalnoho planu zakhodiv z vykonannia druhoi fazy Planu dii shchodo liberalizatsii levropeiskym Soiuzom vizovoho rezhymu dlia Ukrainy: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy No. 805-r vid 20 serpnia 2014 roku* [On approval of the National Action Plan to implement the second phase of the EU Action Plan on Visa Liberalization for Ukraine: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 805-r, 20 August 2014]. Available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/805-2014-%D1%80>

15. 'Pidsumky gromadskoho monitorynhu vykonannia Ukrainoiu Planu dii z vizovoi liberalizatsii' [Results of the public monitoring of Ukraine's implementation of the EU Action Plan on Visa Liberalization] in *Yak Ukraina vykonuie Plan dii z vizovoi liberalizatsii?: Rezultaty hromadskoho monitorynhu* [How will Ukraine exercise the EU Action Plan on Visa Liberalization?: Results of the public monitoring], Civic Initiative 'Europe without Barriers', pp. 6–26. Available at: http://novisa.org.ua/upload/Full%20monitoring_UKR_6-26.pdf

16. Joint Press Release following the first Association Council meeting between the European Union and Ukraine (Brussels, 15 December 2014). Available at: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/146300.pdf



Податковий компроміс як варіант податкової амністії



Олексій ПАЛІЙ,
юрист

24

Розглядаються основні засади податкової амністії в практиці її застосування різними державами світу, особливості правового регулювання податкового компромісу як виду податкової амністії в Україні, а також його можливі правові наслідки та ризики застосування для платників податків.

Наголошено на необхідності розширення переліку гарантій непритягнення до відповідальності у випадку застосування податкового компромісу, які захищали б платників податків, їхніх контрагентів, та слугували б стимулом для легалізації платниками податків своїх доходів. Актуальність теми обумовлена прийняттям Закону України № 63-VIII від 25.12.2014 р. «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей уточнення податкових зобов'язань з податку на прибуток підприємств та податку на додану вартість у разі застосування податкового компромісу», який набув чинності з 17.01.2015 р.

Ключові слова: податкова амністія, податковий компроміс, Україна, звільнення від відповідальності.

Налоговый компромисс как вариант налоговой амнистии

Алексей ПАЛИЙ, юрист

Рассматриваются основные принципы налоговой амнистии в практике ее применения разными государствами мира, особенности правового регулирования налогового компромисса как вида налоговой амнистии в Украине, а также его возможные правовые последствия и риски применения для налогоплательщиков.

Отмечена необходимость расширения перечня гарантий непривлечения к ответственности в случае применения налогового компромисса, которые защищали бы налогоплательщиков, их контрагентов, и служили бы стимулом для легализации налогоплательщиками своих доходов. Актуальность темы обусловлена принятием Закона Украины № 63-VIII от 25.12.2014 г. «О внесении изменений в Налоговый кодекс Украины относительно особенностей уточнения налоговых обязательств по налогу на прибыль предприятий и налогу на добавленную стоимость в случае применения налогового компромисса», который вступил силу с 17.01.2015 г.

Ключевые слова: налоговая амнистия, налоговый компромисс, Украина, освобождение от ответственности.

Tax Compromise as a Variant of the Tax Amnesty

Oleksiy PALIY, Lawyer

The basic principles of the tax amnesty in the practice of its application in different countries of the world are considered, particularities of legal regulation of tax compromise as a form of tax amnesty in Ukraine, as well as its possible legal consequences and risks of the use for taxpayers.

The necessity of expanding the list of guarantees of exemption from liability in case of tax compromise application is outlined. These guarantees would protect the taxpayers, their contractors and could be the motivation for legalization of the taxpayers incomes.

Relevance of the topic is due to adoption of the Law of Ukraine № 63-VIII dated 25.12.2014 'On Amendments to the Tax Code of Ukraine on Peculiarities of Tax Liability Refinement of Corporate Income Tax and VAT in Case of Tax Compromise Application' which entered force on 17.01.2015.

Keywords: tax amnesty, tax compromise, Ukraine, exemption from liability.

У світі давно існує практика проведення податкової амністії. Зокрема, її проводили в таких державах, як Австралія (2007, 2009 рр.), Бельгія (2004 р.), Німеччина (2004 р.), Греція (2010 р.), Італія (2001, 2009 рр.), Португалія (2005, 2010 рр.), Російська Федерація (2007 р.), Іспанія (2012 р.), США (2009 р.).

Існує багато варіантів податкової амністії. У деяких випадках вона може проводитися в межах усієї держави або її окремих федеративних утворень; може охоплювати різні види податків, зокрема податок на додану вартість, на прибуток, корпоративний податок, податок з доходів фізичних осіб тощо; під амністією може підпадати

виявлена державою податкова заборгованість, щодо якої існують судові спори, а також невиявлена податковими органами заборгованість.

Для проведення податкової амністії в більшості держав необхідно рішення парламенту, а в деяких (Швейцарія) вона є предметом референдуму, і вже на його підставі приймають відповідне рішення.

Як правило, податкова амністія надає можливість платникам податків легалізувати свої заощадження, сплативши певну частину заборгованості без сплати штрафних санкцій або сплативши всю суму заборгованості зі сплатою певної частини штрафних санкцій. У кожному випадку платники податків отримують гарантії недоторканності з будь-яких видів відповідальності в разі застосування до них податкової амністії.

У деяких державах, зокрема в Бельгії, податкова амністія проводилася з дотриманням гарантії анонімності. Тобто платники податків не зобов'язані були подавати податкові декларації та повідомляти податкові органи про сплату недоїмки, натомість така сплата податків підтверджувалася банком із видачею сертифіката за встановленою формою та з дотриманням гарантії анонімності такої сплати.

В ідеалі податкова амністія є стимулом до виведення капіталів із тіні в легальний товарообіг унаслідок сплати податків за зниженою ставкою зі звільненням від різних видів відповідальності. Водночас зменшується фінансування витрат бюджету, спрямованих на відшукування та стягнення податкової заборгованості в примусовому порядку. Крім того, внаслідок податкової амністії та легалізації певних видів виведених за межі держави капіталів виникає додатковий стимул інвестицій в економіку за рахунок їхньої легалізації.

Однак позитивний ефект від податкової амністії можливий за умови дотримання низки чітких критеріїв та вимог, зокрема:

- у законодавстві має бути чітко визначено механізм податкової амністії та гарантії відсутності відповідальності як безпосередньо пов'язаної з податковими порушеннями, так і з іншими порушеннями, які були вчинені у зв'язку з такою метою уникнення оподаткування;

- податкова амністія має бути спрямована на досягнення соціального компромісу та розуміння між державою та платниками податків;

- податкова амністія повинна мати недискримінаційний характер, тобто встановлювати рівні пільги та переваги всім платникам податків для уникнення зворотного ефекту, при якому невдоволена верства платників збільшить обсяги тіньового капіталу;

- податкова амністія не має стимулювати збільшення тіньового капіталу внаслідок переконання платників податків у тому, що держава і надалі списуватиме борги без істотних негативних наслідків для них. Наприклад, у деяких державах розміри санкцій за приховані доходи, які не були задекларовані під час податкової амністії, збільшуються удвічі, а подальші податкові амністії передбачають більші ставки оподаткування або суворіші санкції порівняно з тими, які були встановлені під час попередніх амністій.

В Україні податкова амністія була запроваджена у формі так званого податкового компромісу та введена Законом України № 63-VIII від 25.12.2014 р. «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей уточнення податкових зобов'язань з податку на прибуток підприємств та податку на додану вартість у разі застосування податкового компромісу», який набрав чинності з 17.01.2015 р.

Аби проаналізувати правові наслідки податкового компромісу, насамперед необхідно визначити його основні умови згідно з прийнятим законом.

Основні умови податкового компромісу:

- Згідно з підрозділом 9² розділу 20 «Перехідні положення» Податкового кодексу України податковий компроміс – це режим звільнення від юридичної відповідальності платників податків та/або їхніх посадових (службових) осіб за заниження податкових зобов'язань з податку на прибуток підприємств та/або податку на додану вар-

тість за будь-які податкові періоди до 1.04.2014 р. з урахуванням строків давності, встановлених ст. 102 цього кодексу (1095 днів).

- Платник податків, який вирішив скористатися процедурою податкового компромісу, під час дії податкового компромісу має право подати відповідні уточнені розрахунки податкових зобов'язань з податку на прибуток підприємств та/або податку на додану вартість, в яких визначає суму завищення витрат, що враховуються при визначенні об'єкта оподаткування податком на прибуток підприємств та/або суму завищення податкового кредиту з податку на додану вартість. Платники податків з метою застосування податкового компромісу мають право подати уточнені розрахунки відповідно до положень цього підрозділу протягом 90 календарних днів від дня набрання чинності цим підрозділом (тобто з 17.01.2015 р. по 17.04.2015 р.).

- Протягом 10 робочих днів від дня, наступного за днем подання уточненого розрахунку, контролюючий орган приймає рішення щодо необхідності проведення документальної позапланової перевірки або відсутності необхідності в її проведенні. У разі отримання повідомлення від податкового органу про відсутність необхідності в проведенні документальної позапланової перевірки податкові зобов'язання платника податків вважаються узгодженими від дати одержання такого повідомлення. У цьому разі платник податків зобов'язаний сплатити 5% заниженого податкового зобов'язання з податку на прибуток підприємств та/або податку на додану вартість протягом 10 календарних днів від дати такого узгодження.

- У разі прийняття контролюючим органом рішення про необхідність проведення документальної позапланової перевірки податкові зобов'язання вважаються узгодженими в розмірі, зазначеному в уточненому розрахунку, від дати отримання довідки, що підтверджує правомірність визначення сум податкових зобов'язань в уточненому розрахунку, або в розмірі, зазначеному в податковому повідомленні-рішенні, від дати його отримання платником податків, якщо уточнений розрахунок, на думку податкового органу, є неправильним. У цьому разі платник податків зобов'язаний сплатити 5% заниженого податкового зобов'язання з податку на прибуток підприємств та/або податку на додану вартість протягом 10 календарних днів від дати такого узгодження.

- Якщо платник податків не згодний із розміром податкових зобов'язань, визначених податковим органом унаслідок податкової перевірки, та ініціює процедуру адміністративного чи судового оскарження такого податкового повідомлення-рішення, вважається, що податковий компроміс не був досягнутий.

- Податковий компроміс вважається досягнутим від дати сплати платником податків повної суми занижених податкових зобов'язань.

- У разі досягнення податкового компромісу посадові особи платника податків звільняються від кримінальної відповідальності за ст. 212 Кримінального кодексу України та від відповідальності у справі про адміністративні правопорушення за ст. 1631 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Поряд із, на перший погляд, великим позитивним потенціалом зазначеного закону та позитивною спрямованістю його правових наслідків, необхідно звернути увагу на низку чинників, які можуть завадити досягненню зазначеної мети. Пропонуємо розглянути негативні ризики, з якими можуть зіткнутися платники податків у разі застосування податкового компромісу, а саме:

- Податкові органи не обмежені в праві нараховувати за результатами перевірки більший розмір податків, які мають бути сплачені платником податків для досягнення податкового компромісу. Навіть якщо розмір нарахованих податковим органом зобов'язань є, на думку платника, необґрунтованим та таким, що не відповідає дійсності, останній позбавлений можливості оскаржити їх розмір, оскільки в такому разі податковий компроміс не буде досягнутий, а після закінчення процедур оскарження платник зобов'язаний буде сплатити не 5%, а 100% податкових зобов'язань, які він самостійно задекларував шляхом



подачі уточненого розрахунку. Крім того, уточнений розрахунок може розглядатись як доказ вчинення порушення податкового законодавства.

— Податковий компроміс слід уважати не способом мінімізувати податкові ризики, а передусім визнанням вини у вчиненні податкового правопорушення, а також кримінальних правопорушень, які з ним пов'язані.

— Звільнення від юридичної відповідальності в разі застосування податкового компромісу стосується звільнення від відповідальності, передбаченої Податковим кодексом України, ст. 212 Кримінального кодексу України, ст. 163¹ Кодексу України про адміністративні правопорушення. Однак звільнення від податків означає визнання вини у вчиненні правопорушень, передбачених зазначеними нормативними актами, а також визнання вини у вчиненні кримінальних правопорушень, пов'язаних із зазначеними вище правопорушеннями.

На практиці ухилення від сплати податків зазвичай є наслідком інших кримінальних правопорушень, а саме: «Підробка документів» (ст. 366 Кримінального кодексу України) — стосується складання документів, які супроводжують безтоварні операції; «Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем» (ст. 191 Кримінального кодексу України) — стосується розкрадання державного майна шляхом штучного збільшення обсягів закупівлі товарів, робіт, послуг за державні кошти; «Фіктивне підприємництво» (ст. 205 Кримінального кодексу України) — стосується створення «конвертаційних центрів» на підставних осіб без мети здійснення підприємницької діяльності; «Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом» (ст. 209 Кримінального кодексу України) — стосується переведення в готівку коштів за удаваним правочином для легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, тощо.

Тож декларування податкових правопорушень (заниження податкових зобов'язань) може бути використано як доказ вчинення інших кримінальних правопорушень. Ані наявне законодавство, ані практика його застосування не дають можливості чи підстав для уникнення зазначених ризиків.

Так само податковий компроміс не гарантує звільнення від відповідальності тих платників податків, які не застосовували податкового компромісу, у зв'язку з тим, що не вчиняли яких-небудь податкових правопорушень, однак були неусвідомлено втягнуті в ланцюг операцій, один або декілька учасників котрого вчиняли як податкові, так і кримінальні правопорушення та задекларували їх у порядку податкового компромісу. Неминучими для таких платників податків є зустрічні перевірки податкових органів, які за наявності доказів правопорушень інших учасників операцій у ланцюгу їхнього здійснення, котрі застосували податковий компроміс, вірогідно будуть змушені сплатити додаткові податкові зобов'язання, якщо не доведуть свою невинуватість у судовому порядку.

Отже, податковий компроміс є безпрограшним варіантом лише для тих платників податків, які перебувають у процесі оскарження податкових повідомлень-рішень та які розуміють, що процедура оскарження скоріш за все завершиться не на їхню користь.

З урахуванням зазначеного вважаю, що необхідно на законодавчому рівні розширити перелік гарантій непритягнення до відповідальності в разі застосування податкового компромісу, які захищали б платників податків, їхніх контрагентів та слугували б стимулом для легалізації платниками податків своїх доходів.

Список використаних джерел

1. Закон України № 63-VIII від 25.12.2014 р. «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо осо-

бливостей уточнення податкових зобов'язань з податку на прибуток підприємств та податку на додану вартість у разі застосування податкового компромісу» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T140063.html

2. Маркеше К. Податкові амністії [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.iel.carloalberto.org/Research-and-Publication/Working-papers.aspx>

3. Наказ № 13 від 17.01.2015 р. «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо особливостей уточнення податкових зобов'язань з податку на прибуток підприємств та податку на додану вартість у разі застосування податкового компромісу» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/DFS00353.html

4. Налоговая амнистия по-швейцарски: сколько налогов собрал Кanton Юра? [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://business-swiss.ch/2015/01/nalogovaya-amnistiya-po-shvejtsarski-skolko-nalogov-sobral-kanton-yura/>

5. Податкова амністія [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://en.wikipedia.org/wiki/Tax_amnesty#cite_note-8

6. Податковий кодекс України № 2755-VI від 02.12.2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T102755.html

7. Савич О. Чи правомірні дії представників контролюючих органів, які наполягають на застосуванні податкового компромісу? [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/DG150054.html

8. Траверса Е. Податкові амністії держав-членів Євросоюзу та їх співвідношення з правом Євросоюзу [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.kluwerlawonline.com/abstract.php?area=Journals&id=TA_XI2010027

References

1. Podatkovy Kodeks Ukrainy № 2755-VI vid 02.12.2010 // Informaziyna systema LIGA:ZAKON ELIT. Versiya 9.1.5.;

2. Zakon Ukrainy № 63-VIII vid 25.12.2014 "Pro vnesennia zmin do Podatkovogo kodeksu Ukrainy shchodo osoblyvostey utocnennia podatkovyh zobov'язan z podatku na prybutok pidpryemstv ta podatku na dodanu vartist u razі zastosuvannia podatkovogo kompromisu" // Informaziyna systema LIGA:ZAKON ELIT. Versiya 9.1.5.;

3. Nakaz №13 vid 17.01.2015 "Pro zatverdzhennia Metodychnykh rekomendatsiy shchodo osoblyvostey utocnennia podatkovyh zobov'язan z podatku na prybutok pidpryemstv ta podatku na dodanu vartist u razі zastosuvannia podatkovogo kompromisu" // Informaziyna systema LIGA:ZAKON ELIT. Versiya 9.1.5.;

4. Savych O. "Chy pravomirni diyі predstavnykiv kontrolyuyuchykh organiv yaki napolyagayut na zastosuvanni podatkovogo kompromisu?" // Informaziyna systema LIGA:ZAKON ELIT. Versiya 9.1.5.;

5. Enrico Traversa. «Tax Amnesties of EU Member States and Their Compatibility with EU Law» / Kluwer Law Online International BV. The Netherlands. — 2010. — Intertax. — Volume 38. — Issue 4 (Web source). Access: http://www.kluwerlawonline.com/abstract.php?area=Journals&id=TA_XI2010027;

6. «Tax Amnesty» // (Web source) Access: https://en.wikipedia.org/wiki/Tax_amnesty#cite_note-8;

7. «Nalogovaya amnistiya po-shvetsarski: skolkо nalogov sobral Kanton Yura?» // Rezhym dostupu: <http://business-swiss.ch/2015/01/nalogovaya-amnistiya-po-shvejtsarski-skolko-nalogov-sobral-kanton-yura/>;

8. Carla Marchese. «Tax Amnesties» // (Web source) Access: <http://www.iel.carloalberto.org/Research-and-Publication/Working-papers.aspx>.



Проблеми оновлення Конституції України та національного законодавства в контексті підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС

Тетяна ПОДОРЖНА,
кандидат юридичних наук, доцент,
докторант Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України

27



Досліджуються актуальні проблеми входження України до європейських та євроатлантичних структур. У цьому контексті вивчається вплив «спільного доробку» Європейського Союзу та наднаціональних органів асоціації Україна – ЄС на внутрішній правопорядок нашої держави. Наголошується, що основним шляхом узгодження правових норм України та ЄС є адаптація вітчизняного законодавства до правової системи ЄС. У зв'язку з цим обґрунтовується необхідність унесення змін та доповнень до Конституції України і законодавчих актів, що врегульовують питання судустрою та боротьби з корупцією. Підкреслено, що національна антикорупційна стратегія та процес її втілення в чинному законодавстві ставлять на порядок денний насамперед завдання із забезпечення незалежного функціонування судової влади в державі.

Ключові слова: Конституція України, Європейський Союз, міжнародні європейські стандарти, Угода про асоціацію між Україною та ЄС, законодавство, конституціоналізація, правопорядок, правова система, судочинство, корупція.

Проблемы обновления Конституции Украины и национального законодательства в контексте подписания Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС

Татьяна ПОДОРЖНАЯ, кандидат юридических наук, доцент, докторант Института государства и права им. В. М. Корецкого НАН Украины

Исследуются актуальные проблемы вхождения Украины в европейские и евроатлантические структуры. В этом контексте изучается влияние «общего достояния» Европейского Союза и наднациональных органов ассоциации Украина – ЕС на внутренний правопорядок нашего государства. Отмечается, что основным путем согласования правовых норм Украины и ЕС является адаптация отечественного законодательства к правовой системе ЕС. В связи с этим обосновывается необходимость внесения изменений и дополнений в Конституцию Украины и законодательные акты, регулирующие вопросы судостройства и борьбы с коррупцией. Подчеркивается, что национальная антикоррупционная стратегия и процесс ее воплощения в действующем законодательстве ставят на повестку дня прежде всего задачу по обеспечению независимого функционирования судебной власти в государстве.

Ключевые слова: Конституция Украины, Европейский Союз, международные европейские стандарты, Соглашение об ассоциации между Украиной и ЕС, законодательство, конституционализация, правопорядок, правовая система, судопроизводство, коррупция.

Issues on Reforming the Constitution of Ukraine and National Legislation in the Context of the Association Agreement between the EU and Ukraine

Tetiana PODOROZHNA, Ph.D. in Law, Associate Professor, Postdoctoral Fellow of V. M. Koretsky Institute of State and Law of the National Academy of Sciences of Ukraine

Current issues regarding Ukraine's accession to the European and Euro-Atlantic structures are explored. In this context, we study the influence of the 'acquis communautaire' (common heritage) of the European Union and supranational bodies of the EU – Ukraine Association on the internal law and order of our state. It is noted that the main way of aligning the law of Ukraine and the EU is to adapt national legislation to the EU legal system. In this regard, the necessity of amending and supplementing

the Constitution of Ukraine and legal acts to regulate the judiciary and the fight against corruption is grounded. It is emphasized that the national anti-corruption strategy and the process of its implementation in the existing legislation put on the agenda primarily the task of ensuring the independent functioning of the judiciary in the state.

Keywords: Constitution of Ukraine, European Union, international European standards, EU – Ukraine Association Agreement, legislation, constitutionalization, legal order, legal system, judiciary, corruption.

Розбудова України як демократичної правової держави, її входження в європейські та євроатлантичні структури потребує комплексного оновлення національного законодавства, зокрема Конституції України. Адже відповідно до статті 51 Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 року, Україна зобов'язана вжити необхідні заходи для забезпечення гармонізації вітчизняного законодавства із законодавством Європейського Союзу (далі – ЄС) [2]. Цей документ містить норми, що визначають основну мету політичного та економічного співробітництва країн. Його розглядають як основу реалізації стратегії інтеграції до ЄС, спрямованої на входження України до європейського політичного (зокрема, сфери зовнішньої політики та політики безпеки), інформаційного, економічного й правового просторів. Як відомо, асоціація розглядається як перший крок до інтеграції держави до Європейського Союзу.

Вплив «спільного доробку» ЄС та наднаціональних органів асоціації на внутрішні правопорядки асоційованих країн успішно досліджує професор В. Муравйов [14, с. 10–15]. Дослідниками окремих аспектів вказаної проблеми є такі провідні вітчизняні учені, як В. Денисов, А. Зайчук, І. Кресіна, Л. Луць, Н. Оніщенко, В. Опришко, Н. Пархоменко, О. Стрельцова, Ю. Тихомиров, М. Хаустова, Л. Удовика, Ю. Шемшученко.

У новітніх реаліях зміни, пов'язані з конституційними процесами, особливо важливі як для самої Європи, так і загалом для світу. З цього приводу академік Ю. Шемшученко зауважує: «Глобалізація суспільного життя останніми роками загострила питання про гармонізацію різних правових систем. Стало зрозумілим, що держави багато втрачають, коли діють розрізнено, не притримуючись спільних правил, вироблених у процесі розвитку цивілізації» [10, с. 35]. Особливо це стосується інститутів демократії та демократичного управління суспільством.

Потреба гармонізації українських законів та законодавства ЄС встановлена комплексом нормативно-правових актів України, а саме: Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 року, Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо виконання в 2012 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 28 березня 2012 року та ін. Відтак цілком доречним є створення певного механізму, спрямованого на досягнення необхідного рівня гармонізації правових систем України та ЄС, який сприяв би передовсім адаптації законодавства, утворенню відповідних інституцій та іншим додатковим заходам, необхідним для ефективної правотворчості та правозастосування. Окрім того, уніфікація українського законодавства має проводитися в межах законодавства Європейського Союзу.

У нинішній складній економічній ситуації певні інтеграційні процеси можуть розв'язати й реальні економічні проблеми. Проте тенденції гармонізації законодавства не слід розглядати суто в контексті європейського та світового конституційного розвитку, оскільки процеси уніфікації відбуваються й у внутрішньодержавному праві. Так, особливості національної правової системи потребують уніфікованого підходу до погодженості чин-

ного законодавства, формування єдиного правового простору на всій території України, адже наявні суперечності між нормами Конституції України та чинним законодавством спричиняють кризові явища політичного, економічного та соціального характеру.

Реформи в соціально-економічній сфері обумовлюють потребу внутрішніх перетворень системи права шляхом диференціації законодавства на різні галузі. Поступове накопичення нормативного матеріалу та формування спеціального предмета правового регулювання виокремлюють правові інститути, підгалузі та галузі права. Нині активно формується банківське, податкове, підприємницьке, медичне право, розвивається страхове законодавство та законодавство в галузі регламентації використання високих технологій.

Але реалізація таких повномасштабних реформ можлива лише за умови внесення змін до Основного Закону, що передбачає аналіз двох взаємопов'язаних аспектів цього процесу – поняттєвого та системно-структурного. Ця проблематика привертає дедалі більше уваги в межах модернізаційного розвитку національної правової системи та гармонізації законодавства України з міжнародними європейськими стандартами. Реформований Основний Закон України має бути приведений у відповідність до загальновизначених міжнародних стандартів, принципів та вимог міжнародно-правових документів у сфері прав людини. У ньому також мають максимально враховуватися рекомендації і висновки Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія), Парламентської Асамблеї Ради Європи, досягнення і тенденції сучасного конституціоналізму. Для цієї ґрунтовної роботи свого часу була створена Конституційна Асамблея (ліквідована Указом Президента України № 901/2014 від 1 грудня 2014 року [4]). Нині в цьому напрямі діє Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради з питань підготовки законопроекту про внесення змін до Конституції України. Зокрема, законодавчий орган 29 квітня 2014 року провів парламентське засідання у форматі громадських слухань з питань обговорення конституційної реформи. Ці законодавчі зміни розглядалися й під час трьох всеукраїнських «круглих столів» національної єдності в травні минулого року [8, с. 20].

Проголошені в Конституції України правові ідеї, норми й принципи верховенства закону, положення про права та свободи людини і громадянина повинні відповідати нормам міжнародного права. Лише тоді вони матимуть важливе значення для продовження конституційно-правової реформи. Як слушно зауважує з цього приводу академік О. Святоцький, саме зміни до Конституції України повинні забезпечити той фундамент демократичних змін та побудови європейської демократичної країни, який дасть змогу розбудувати Україну як незалежну європейську державу, де кожен українець матиме своє гідне місце [9, с. 9]. Проте внесення змін до Основного Закону України – це досить складна справа. Тож не випадково в Конституції України введено «жорсткий» механізм внесення поправок до неї, який потребує кваліфікованої більшості (дві третини голосів народних депутатів) під час голосування щодо ініціювання процесу перегляду положень Основного Закону. Водночас це не означає, що її текст буде незмінним.

Світовий досвід доводить: конституційний процес – складний і неоднозначний. Його безперечно слід брати до уваги при вивченні проблем, що постають в Україні, проте його не можна автоматично перенести й імплементувати в нашій країні. Наразі важливо виробити власні підходи до удосконалення конституційного механізму, оптимізації конституційних змін. Пошук власної моделі розвитку засад суспільно-політичної та економічної систем має витримати досить важке випробування довірою, визнанням авторитету Основного Закону [7, с. 251–252].

Оновлена Конституція України має цілковито забезпечувати принципи дотримання прав та свобод людини і громадянина, народовладдя, верховенства права, поділу влади, неподільності національного суверенітету. Це не прості питання. Не можна перетворювати Конституцію на заручника політичних емоцій. Якщо зміни й доповнення до Основного Закону не становлять небезпеки для встановлення в державі конституційного ладу, вони є важливими і потрібними. Також важливо, щоб конституційна активність не порушила вітчизняної правової системи, загального правового поля. Маємо забезпечити органічну єдність усього конституційного масиву, що обов'язково приведе до погодженого розвитку Конституції України та галузевих законів. Основою такого процесу має стати налагоджений механізм конституціоналізації правової системи, що полягає в реалізації конституційних принципів та норм у законотворчості у сфері приватного та публічного права, у судовій та іншій правозастосовній практиці, у контрольно-наглядовій діяльності щодо забезпечення й захисту прав та свобод людини й громадянина.

Справді, сучасний розвиток конституційних відносин має виходити з потреби врахування в державній діяльності інтересів людини й громадянина, дотримання пріоритету їхніх прав і свобод, підвищення та розвитку громадянської активності осіб та їх об'єднань, а також суверенної єдності всієї нації. З огляду на це, Ф. Шарпф визначає Євросоюз як утворення, що спирається на «орієнтовану на результати законність». Він справедливо, на нашу думку, стверджує, що ЄС є урядом для людей, але не є урядом, сформованим людьми [15, с. 53–58].

Нині права людини стають вищим принципом сучасної міжнародної правової системи, а найнебезпечнішими міжнародними злочинами є злочини проти людини, що загрожують не тільки локальній, а й глобальній міжнародній безпеці [13, с. 5–20]. Демократичний характер українського суспільства потребує створення та функціонування механізму безперешкодної реалізації свободи волі суб'єктів цих відносин, який заснований на їх формальній рівності. Наслідком цього є розвиток системи забезпечення національної безпеки, що створює умови для безперешкодної реалізації їхніх інтересів.

Очевидно, що складовими національної безпеки мають виступати інтереси людини та громадянина. Їхня захищеність залежить від ефективного дотримання балансу життєво необхідних і важливих інтересів особи, суспільства та держави. «Мета прийняття конституції та її подальшого розвитку – обмеження влади держави, її раціоналізація, ставлення держави в певні конституційні рамки», – слушно наголошується в юридичних джерелах [12, с. 14]. Такого принципу в законодавстві України, на жаль, немає. Вважаємо, що саме поєднання збалансованих інтересів особи, суспільства й держави в різних сферах життєдіяльності має бути покладено в основу при визначенні інтересів держави в інтеграційному поступі. Порушення такого балансу може розглядатися як загроза національній безпеці України. Більше того, функціонування механізму забезпечення національної безпеки в Україні має спиратися на конституційні цінності. Метою при цьому повинні стати нерозривна єдність інтересів

особи, суспільства та держави. Під час забезпечення захищеності таких інтересів необхідно насамперед залучати можливості всіх правозахисних інститутів, зокрема й громадян та їх об'єднання (що наразі не регламентовано національним законодавством).

Основою для побудови саме такого механізму, безперечно, має стати Конституція України. Це передовсім пов'язано з тим, що Основний Закон держави створює правові підстави для застосування положень права ЄС у правопорядку України. Відповідно до статті 9 Конституції України, чинні міжнародні договори України, ратифіковані Верховною Радою, є частиною національного законодавства. Це положення надає нормам цих міжнародних договорів статус національних законів і створює умови для безпосереднього застосування норм міжнародних договорів у національному правопорядку. При цьому слід мати на увазі, що положення зазначеної статті не можуть автоматично надавати нормам міжнародних договорів безумовного пріоритету [5, с. 540].

В ухваленому 20 травня минулого року Меморандумі порозуміння й миру Верховна Рада України, спираючись на свої конституційні повноваження, зобов'язалася забезпечити проведення реформи Основного Закону, в основу якої покладено децентралізацію влади, закріплення статусу України як парламентсько-президентської республіки й встановлення балансу влади між усіма її гілками на центральному та місцевому рівнях; забезпечення повноважень регіонів необхідними фінансовими ресурсами за рахунок справедливого розподілу доходів бюджетів; проведення судової реформи з метою гарантування прав громадян на чесний і справедливий суд та посилення незалежності судової системи; проведення реформи правоохоронних органів і прокуратури, зокрема шляхом ліквідації в останньої функції загального нагляду; боротьбу з корупцією на всіх рівнях державної влади, посилення контролю за діяльністю чиновників [3]. Увесь цей комплекс заходів має спиратися насамперед на ефективну судову систему.

Нині реформування судової системи України перебуває на стадії пошуку концептуальних засад і практичних методів їх реалізації. Визначальним кроком у напрямі оптимізації судової системи держави відповідно до європейських стандартів правосуддя став Закон України «Про судоустрій і статус суддів», прийнятий 7 липня 2010 року. Судово-правова реформа отримала новий старт. Проте, враховуючи мету цієї реформи (полегшення доступу громадян до системи судового вирішення суперечок і конфліктів; підвищення ефективності та прозорості діяльності судової влади; забезпечення реальних правових та інституційних гарантій охорони й захисту прав та свобод людини й громадянина), підтвердимо, що наразі Україна очікує проведення її чергового етапу. Фундаментом ефективної судової системи мають стати принципи незалежності, доступності, верховенства права, справедливості та професіоналізму суддів.

Парламентська Асамблея Ради Європи уважно спостерігає за реформуванням української судової системи. За висновками ПАРЕ, вона схвалює поглиблення спеціалізації судової системи України. У цьому контексті ми підтримуємо позицію низки авторів про доцільність удосконалення судової спеціалізації [6, с. 144–145]. Проте запозичення типових моделей судоустрою країн ЄС на нинішньому етапі інтеграційних перетворень є не зовсім прийнятним насамперед через відсутність органічно схожих моделей. Тому найперспективнішим та найобгрунтованішим, на нашу думку, був би індивідуальний підхід до вибору напряму реформування судової системи України (включаючи проблематику чіткого дефініціювання відповідних термінів).

На сучасному етапі чітко сформульовано основні напрями вдосконалення судової системи. Зокрема, триває



процес викорінення практики прийняття неправосудних рішень. Однак для цього потрібна рішучість і відповідальність усього суспільства й передовсім самого суддівського співтовариства. Слід також розробити систему заходів, спрямованих на відшкодування громадянам і організаціям втрат від неправосудних рішень і тяганини в судах. До того ж уживати ці заходи треба під час розгляду будь-яких справ, з компенсацією зі спеціально створеного фонду. Необхідна також подальша гуманізація правосуддя, насамперед за рахунок пом'якшення запобіжних заходів до винесення вироку. Потрібно розвивати процедури досудового та позасудового порядку вирішення спорів, передусім між громадянами та державними органами.

Важливою у цій сфері залишається проблема створення адміністративного судочинства, яка може бути розв'язана двома способами. Перший передбачає створення спеціальних адміністративних судів, другий – спеціалізацію нинішнього суду. Також вартом уваги є створення комбінованої системи судового та позасудового (квазісудового) розгляду адміністративних конфліктів. На нашу думку, необхідність створення впорядкованої системи адміністративної юстиції не викликає сумніву й зумовлена: соціальною потребою в ефективному судовому контролі за законністю рішень і дій органів виконавчої та законодавчої гілок влади; відсутністю відповідного рівня професіоналізму судів загальної юрисдикції, котрі вирішують адміністративно-правові спори; переважанням судів загальної юрисдикції. З огляду на це, варто було б прийняти Закон України «Про систему адміністративних судів України» та внести відповідні зміни до Конституції та Кодексу адміністративного судочинства. Також необхідно затвердити на законодавчому рівні процедуру розгляду суперечок та вирішення спорів між органами публічної влади, тобто органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Для забезпечення оперативності вирішення спорів про підсудність і забезпечення об'єктивного розгляду кожної справи необхідно створити в рамках судової системи Ряду з вирішення конфліктів; поглибити спеціалізацію судів адміністративних судів щодо розгляду окремих категорій справ [11, с. 122]. Це значно збагатило б досудові процедури розгляду спорів у публічній сфері.

Підписання Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом сприятиме оперативному міжнародному співробітництву й у сфері кримінальної юстиції. Так, згідно зі статтею 20 Угоди, сторони зобов'язуються запобігати та боротися з легалізацією (відмиванням) коштів та фінансуванням тероризму. З цією метою посилюється двостороннє та міжнародне співробітництво в цій сфері, зокрема на оперативному рівні. Сторони також забезпечують імплементацію відповідних міжнародних стандартів, зокрема стандартів Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму та стандартів, рівнозначних тим, які були прийняті Євросоюзом [1]. Міжнародне співробітництво у сфері кримінальної юстиції має стати ефективним процесом і, позбавившись громіздких і тривалих офіційних формальних процедур, трансформуватися в оперативний процес взаємодії уповноважених осіб.

Ще одним важливим для України завданням у контексті гармонізації законодавства є протидія корупції. На міжнародному рівні у цьому напрямі підписано Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти корупції (9 грудня 2003 року, м. Меріда, Мексика). Саме цей міжнародний договір є найзістовнішим правовим актом, спрямованим на запобігання та боротьбу з корупцією як у світовому, так і національному масштабах. Також слід вказати на діяльність Групи держав Ради Європи проти корупції (ГРЕКО), що має статус однієї з найавторитетніших міжнародних організацій у сфері вироблення й моніторингу дотримання антикорупційних стандартів.

Норми міжнародного антикорупційного законодавства знайшли своє відображення в національних зако-

нодавствах провідних країн світу. Деякі з них (Конвенцію ООН ратифікували 167 країн світу) вже ухвалили комплекс заходів як нормотворчого (розробка превентивних заходів нормотворчого й функціонального змістового наповнення), так і організаційного характеру (створені спеціалізовані установи, організації, метою діяльності яких є вироблення відповідної стратегії й тактики) для приведення національних законодавств у відповідність до вимог згаданої Конвенції.

Україна також переглянула комплекс організаційно-правових та інших заходів на національному рівні з метою їхнього вдосконалення та інтенсифікування діяльності у сфері боротьби з корупцією. Так, було прийнято низку важливих нормативно-правових актів, зокрема закони України «Про запобігання корупції» (визначає основні засади протидії корупції в Україні та забезпечує функціонування Національного агентства з питань запобігання корупції) та «Про Національне антикорупційне бюро України» (визначає правові основи організації та діяльності однойменного державного правоохоронного органу, функціями якого є запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових). Також важливим кроком стало нещодавне прийняття Закону України «Про очищення влади» (про люстрацію). Проте за умов наявності масштабної корупції пріоритетними є заходи щодо усунення її причин, а вже потім – боротьба з конкретними виявами.

Отже, основним шляхом узгодження правових норм України та ЄС є адаптація вітчизняного законодавства до правової системи ЄС. У зв'язку з цим потрібно, по-перше, внести зміни та доповнення до Конституції України, законодавства про судострій, процесуального законодавства (Цивільного, Кримінального та Господарського процесуальних кодексів), Кодексу адміністративного судочинства тощо. Тут маємо відзначити високу якість останніх змін законодавства у сфері боротьби з корупцією, які за умови ефективного застосування вже найближчим часом дадуть очікувані результати. По-друге, збільшити кількість й удосконалити навчальні програми, що є обов'язковими для фахівців у сфері адаптації законодавства та розробки проектів нормативно-правових актів. Не слід забувати й про правовий моніторинг як спосіб раціоналізації законодавства, ліквідації прогалин та суперечностей у ньому. Такий моніторинг, на нашу думку, має складатися з двох частин: соціально-правового та порівняльно-правового аналізів вітчизняної та світової правової практики на предмет використання та невикористання в умовах українського суспільства. Для цього маємо створити відповідні групи експертів при Міністерстві юстиції України та розпочати роботу щодо підготовки проекту закону про правовий моніторинг, оскільки це питання на національному рівні регламентується аж 14 нормативно-правовими актами. Це підвищить якість підготовки законопроектів. Дієвий механізм експертизи та перевірки нормативно-правових актів стосовно їхньої відповідності *acquis communautaire* дасть змогу Україні вийти на європейський рівень правового життя.

Тож значну увагу слід приділяти ключовим тенденціям розвитку демократії в Україні, серед яких – складні соціально-економічні та політичні проблеми перехідного періоду, котрі відображають не тільки успіхи реформ і перетворень, а й їхні суперечності, незавершеність, невизначеність багатьох процесів і рішень. Для нейтралізації такого сценарію розвитку подій необхідно розробити цілісну концепцію законодавчої та правової політики, яка врахувала б процеси правової модернізації та інтеграції нашої держави до європейського простору. Адже європейська інтеграція України є важливим шляхом поступу, якщо не сказати порятунком у ситуації, що склалася як навколо України, так і в самій Українській державі. 

1. Угода про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з другого боку, від 27 червня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984_011/paran2820#n2820

2. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_012

3. Про Меморандум порозуміння й миру: Постанова Верховної Ради України № 1280-VII від 20 травня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1280-18>

4. Про ліквідацію Конституційної Асамблеї: Указ Президента України № 901/2014 від 1 грудня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/18494.html>

5. **Денисов В. М.** Право Європейського Союзу та правопорядок України: механізм взаємодії / В. М. Денисов, В. І. Муравйов // Взаємодія міжнародного права з внутрішнім правом України. – К.: Юстиніан, 2006. – 608 с.

6. **Москвич Л. М.** Методологічні засади судової реформи в Україні / Л. М. Москвич // Проблеми законності: академічний збірник наукових праць / М-во освіти і науки, молоді та спорту України; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. – 2011. – Вип. 117. – С. 140–147.

7. **Подорожна Т. С.** Теоретико-прикладні засади конституціоналізації правової системи та модернізації Конституції України: Монографія / Т. С. Подорожна; за ред. і з передм. проф. Н. М. Пархоменко. – Львів: ПАІС, 2014. – 308 с.

8. **Рудик П.** Правові вимоги до процедури внесення змін до Конституції України // Віче. – 2014. – № 12. – С. 20–23.

9. **Святоцький О.** Пріоритети новітнього конституційного процесу в Україні / О. Святоцький // Право України. – 2014. – № 7. – С. 9.

10. **Шемшученко Ю. С.** Теоретические проблемы гармонизации законодательства Украины с европейским правом / Ю. С. Шемшученко // Проблемы гармонизации законодательства Украины и стран Европы / [под общ. ред. Е. Б. Кубко, В. В. Цветкова]. – К.: Юринком Интер, 2003. – 583 с.

11. **Шруб І. В.** Функціонування адміністративних судів в Україні: організаційно-правові засади та їх реалізація: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / І. В. Шруб. – К., 2009. – 210 с.

12. **Шустров Д. Г.** Государство как объект конституционно-правового регулирования / Д. Г. Шустров // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 5. – С. 13–19.

13. **Явич Л. С.** О философии права на XXI век / Л. С. Явич // Правоведение. – 2000. – № 4. – С. 4–33.

14. **Muraviov V.** Supra-national Nature of the European Union Association Agreements / V. Muraviov // Віче. – 2014. – № 18. – С. 10–15.

15. **Scharpf F. W.** Governing in Europe: Effective and Democratic? / F. W. Scharpf. – Oxford: Oxford University Press, 1999. – 256 p.

States, on the one hand, and Ukraine, on the other hand, 27 June 2014]. Available at: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984_011/paran2820#n2820

2. *Uhoda pro partnerstvo i spivrobitnytstvo mizh Ukrainoiu i levropeiskym Spivtovarystvamy ta yikh derzhavamy-chlenamy vid 14 chervnia 1994 roku* [The Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part, 14 June 1994]. Available at: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_012

3. *Pro Memorandum porozuminnia i myru: Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy No. 1280-VII vid 20 travnia 2014 roku* [On the Memorandum of Understanding and Peace: Rule of the Verkhovna Rada of Ukraine No. 1280-VII, 20 May 2014]. Available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1280-18>

4. *Pro likvidatsiiu Konstytutsiinoi Asamblei: Ukaz Prezidenta Ukrainy No. 901/2014 vid 1 grudnia 2014 roku* [On Liquidation of the Constitutional Assembly: Decree of the President of Ukraine No. 901/2014, 1 December 2014]. Available at: <http://www.president.gov.ua/documents/18494.html>

5. **Denysov V. M. and Muraviov V. I.** (2006) 'Pravo levropeiskoho Soiuzu ta pravoporiadok Ukrainy: mekhanizm vzaiemodii' [European Union law and the legal order in Ukraine: The mechanism of interaction] in *Vzaiemodiiia mizhnarodnoho prava z vnutrishnim pravom Ukrainy* [Interconnection between the international law and the internal laws of Ukraine]. Kyiv: Yustynian.

6. **Moskvych L. M.** (2011) 'Metodolohichni zasady sudovoi reformy v Ukraini' [Methodological principles of the judicial reform in Ukraine], Ministry of Education and Science, Youth and Sports of Ukraine; Yaroslav the Wise National Law University, *Problemy zakonnosti: akademichniy zbirnyk naukovykh prats* 117: 140–147.

7. **Podorozhna T. S.** (2014) *Teoretyko-prykladni zasady konstytutsionalizatsii pravovoi systemy ta modernizatsii Konstytutsii Ukrainy: Monohrafiia* [Theoretical and practical basis of constitutionalization of the legal system and modernization of the Constitution of Ukraine: Monograph], Parkhomenko N. M. (ed.). Lviv: PAIS.

8. **Rudyk P.** (2014) 'Pravovi vymohy do protsedury vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy' [Legal Requirements for the Procedure for Amending the Constitution of Ukraine], *Viche* 12: 20–23.

9. **Sviatotskyi O.** (2014) 'Priorytety novitnioho konstytutsiinoho protsesu v Ukraini' [Priorities of the modern constitutional process in Ukraine], *Pravo Ukrainy* 7: 9.

10. **Shemshuchenko Y. S.** (2003) 'Teoreticheskie problemy garmonizatsii zakonodatelstva Ukrainy s evropeiskim pravom' [Theoretical issues regarding harmonization of the legislation of Ukraine with the European law] in Kubko E. B. and Tsvetkov V. V. (eds.) *Problemy garmonizatsii zakonodatelstva Ukrainy i stran Evropy* [Problems of harmonization of the laws of Ukraine with those of the European countries]. Kyiv: Yurinkom Inter.

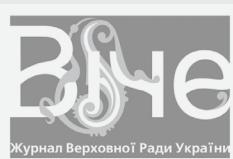
11. **Shrub I. V.** (2009) *Funktsionuvannia administrativnykh sudiv v Ukraini: orhanizatsiino-pravovi zasady ta yikh realizatsiia: dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.07* [Functioning of the administrative courts in Ukraine: Organizational and legal principles and their implementation: Dissertation for the Ph.D. in Law, specialty: 12.00.07]. Kyiv.

12. **Shustrov D. H.** (2012) 'Gosudarstvo kak obekt konstitutsionno-pravovoho rehulirovaniia' [The state as an object of constitutional and legal regulation], *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo* 5: 13–19.

13. **Yavich L. S.** (2000) 'O filosofii prava na XXI vek' [On the philosophy of law for the 21st century], *Pravovedenie* 4: 4–33.

14. **Muraviov V.** (2014) 'Supra-national Nature of the European Union Association Agreements', *Viche* 18: 10–15.

15. **Scharpf F. W.** (1999) *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.



6/2015
(386)

Засновник –
Верховна Рада України

Головний редактор
Світлана ПИСАРЕНКО – 235-81-55
Приміальня:

Любов САЛЮК – 235-79-58

Заступник головного редактора –
завідувач відділу соціально-економічної
політики та правового забезпечення

Олександр МАЛІЄНКО – 272-46-30

Відповідальний секретар

Лариса СЕВЕРЕНЧУК – 235-79-53

Головний бухгалтер **Ірина КИСЛІВ**

Жанна СИМОНЕНКО – 235-79-58

Відділ з висвітлення питань

парламентської діяльності:

Олексій СИЩУК – 235-79-52,

Микола БІЛОКОПИТОВ – 234-67-78

Тарас РОМАНЮК – 234-67-78

Відділ гуманітарної політики:

Завідувач **Ольга КЛЕЙМЕНОВА** – 235-79-52,

Лариса МАРЧУК,

Віталій СКОБЕЛЬСЬКИЙ,

Микола СЛАВИНСЬКИЙ, **Євген ТИЩУК**

Літературні редактори:

Олена ЧОПОВСЬКА – 235-79-60,

Лілія СОВЕР – 235-79-53,

Анастасія БОЖКО – 235-79-60

Реклама та передплата:

Віра ПРАВИНА – 272-46-23,

Сергій ДУБРОВІН – 234-68-30

Дизайн – **Марина АРЕСТОВА** – 235-81-56

Верстка – **Сергій ЛОСЕНКО** – 235-81-56,

Сергій УСЕНКО, **Наталія КУТНЯК** – 235-79-60

Підтримка сайту –

Євген СИНЕЛЬНИКОВ – 235-81-56,

04053, Київ-53,

пров. Несторівський, 4

E-mail: mail@viche.info

E-mail: viche@rada.gov.ua

www.viche.info

Підготовку та випуск у світ журналу «Віче»

за дорученням засновника здійснює редакція.

© Віче, 2015.

Свідцтво про державну реєстрацію друкованого

засобу масової інформації КВ № 570 від 05.04.1994.

Редакція не завжди поділяє висловлену в статті

позицію автора. Відповідальність за зміст

матеріалів, точність згаданих фактів, цитат, цифр

і прізвищ несе автор статті.

Редакція залишає за собою право на редагування

і скорочення, а також літературне виправлення

наданої автором статті (зі збереженням основних

висновків і авторського стилю); опублікування

поданих матеріалів і сплату авторського гонорару.

Редакційна колегія здійснює внутрішню

рецензування рукописів наукових статей. За

потреби може бути проведене їх зовнішнє

рецензування.

Рукопис може бути повернутий автору на

доопрацювання. У разі невідповідності рукопису

науковій статті встановленим вимогам редакція

може відмовити автору в публікації. Подані

на розгляд редакційної колегії матеріали не

повертаються.

При передруку посилання на «Віче» обов'язкове.

Відповідальність за зміст і достовірність

рекламних оголошень несуть рекламодавці.

«Р» – матеріали, які друкуються на правах реклами

Підписано до друку 24. 03. 2015.

Формат 60х84/8.

Папір офсетний. Друк офсетний.

Ум. друк. арк. 2,3.

Зам. № 10-1985 Тираж 1660 прим.

Ціна договірна.

Набрано і зверстано на комп'ютерному

комплексі редакції журналу «Віче».

Надруковано з готового оригінал-макета

у ТОВ «НВП Поліграфсервіс».

04053, м. Київ, вул. Юрія Коцюбинського,

буд. 4, офіс. 25. Реєстраційне

свідцтво № 194856 від 26.02.2001 р.

Журнал «Віче» читають у Верховній Раді та її

комітетах, адміністрації Президента України,

Кабінеті Міністрів України, Держтелерадіо. Він

також надходить до бібліотек Конгресу США та

Ради Європи, до Книжкової палати України,

Національної бібліотеки України імені В. Вер-

надського, Національної парламентської, Держ-

авної науково-технічної, Державної бібліоте-

ки для юнацтва, Державної науково-педа-

гогічної, Центральної імені М. Островського.

Передплатний індекс – 74254.

Редакційна колегія

Писаренко Світлана Вікторівна – головний редактор журналу Верховної Ради України «Віче».

Малієнко Олександр Трохимович – заступник головного редактора журналу Верховної Ради України «Віче».

Северенчук Лариса Костянтинівна – відповідальний секретар журналу Верховної Ради України «Віче».

Бандурка Олександр Маркович – доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України, заслужений юрист України.

Борденюк Василь Іванович – доктор юридичних наук, професор.

Горбатенко Володимир Павлович – доктор політичних наук, професор.

Грицяк Ігор Андрійович – доктор наук з державного управління, професор, заслужений діяч науки і техніки України.

Кіндратець Олена Миколаївна – доктор політичних наук, професор.

Копиленко Олександр Любимович – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії наук України, академік Національної академії правових наук України.

Котигоренко Віктор Олексійович – доктор політичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України.

Куйбіда Василь Степанович – доктор наук з державного управління, професор, заслужений юрист України.

Матвієнко Анатолій Сергійович – кандидат політичних наук.

Мацюк Анатолій Романович – доктор юридичних наук, професор.

Мельник Микола Іванович – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України.

Неліпа Дмитро Васильович – доктор політичних наук, доцент.

Олійник Борис Ілліч – академік Національної академії наук України, почесний академік Національної академії мистецтв України.

Пархоменко-Куцевіл Оксана Ігорівна – доктор наук з державного управління, професор.

Петровський Петро Михайлович – доктор наук з державного управління, професор.

Правденко Сергій Макарович – журналіст, політик, державний діяч.

Примуш Микола Васильович – доктор політичних наук, професор.

Саламатов Володимир Олександрович – доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник.

Селіванов Анатолій Олександрович – доктор юридичних наук, професор, дійсний член (академік) Національної академії правових наук України, заслужений юрист України.

Якушик Валентин Михайлович – доктор політичних наук, професор.

Балюк Валентин Іванович – доктор політичних наук, професор, член Польського товариства політичних наук (Республіка Польща).

Лещенко Лариса Володимирівна – доктор політичних наук (Республіка Польща).

Мінчев Огнян Димітров – доктор соціологічних наук, професор (Республіка Болгарія).

Янелюнас Томас – кандидат політичних наук, доцент (Литовська Республіка).

Редакционная коллегия

Писаренко Светлана Викторовна – главный редактор журнала Верховной Рады Украины «Вече».

Малиенко Александр Трофимович – заместитель главного редактора журнала Верховной Рады Украины «Вече».

Северенчук Лариса Константиновна – ответственный секретарь журнала Верховной Рады Украины «Вече».

Бандурка Александр Маркович – доктор юридических наук, профессор, академик Национальной академии правовых наук Украины, заслуженный юрист Украины.

Борденюк Василий Иванович – доктор юридических наук, профессор.

Горбатенко Владимир Павлович – доктор политических наук, профессор.

Грицяк Игорь Андреевич – доктор наук государственного управления, профессор, заслуженный деятель науки и техники Украины.

Киндратец Елена Николаевна – доктор политических наук, профессор.

Копыленко Александр Любимович – доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент Национальной академии наук Украины, академик Национальной академии правовых наук Украины.

Котигоренко Виктор Алексеевич – доктор политических наук, профессор, заслуженный деятель науки и техники Украины.

Куйбида Василий Степанович – доктор наук государственного управления, профессор, заслуженный юрист Украины.

Матвиенко Анатолий Сергеевич – кандидат политических наук.

Мацюк Анатолий Романович – доктор юридических наук, профессор.

Мельник Николай Иванович – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Украины.

Нелипа Дмитрий Васильевич – доктор политических наук, доцент.

Олейник Борис Ильич – академик Национальной академии наук Украины, почетный академик Национальной академии искусств Украины.

Пархоменко-Куцевил Оксана Игоревна – доктор наук государственного управления.

Петровский Петр Михайлович – доктор наук государственного управления, профессор.

Правденко Сергей Макарович – журналист, политик, государственный деятель.

Примуш Николай Васильевич – доктор политических наук, профессор.

Саламатов Владимир Александрович – доктор наук государственного управления, старший научный сотрудник.

Селиванов Анатолий Александрович – доктор юридических наук, профессор, действительный член (академик) Национальной академии правовых наук Украины, заслуженный юрист Украины.

Якушик Валентин Михайлович – доктор политических наук, профессор.

Балюк Валентин Иванович – доктор политических наук, профессор, член Польского общества политических наук (Республика Польша).

Лещенко Лариса Владимировна – доктор политических наук (Республика Польша).

Минчев Огнян Димитров – доктор социологических наук, профессор (Республика Болгария).

Янелюнас Томас – кандидат политических наук, доцент (Литовская Республика).

Editorial Board

Svitlana Pysarenko – Editor-in-Chief of the Journal of the Verkhovna Rada of Ukraine 'Viche'.

Oleksandr Maliienko – Deputy Editor-in-Chief of the Journal of the Verkhovna Rada of Ukraine 'Viche'.

Larysa Severenchuk – Executive Secretary of the Journal of the Verkhovna Rada of Ukraine 'Viche'.

Oleksandr Bandurka – Doctor of Juridical Science, Professor, Academician of the National Academy of Sciences of Ukraine, Honoured Lawyer of Ukraine.

Vasyl Bordeniuk – Doctor of Juridical Science, Professor, Volodymyr Gorbatenko – Doctor of Political Science, Professor.

Igor Grytsiak – Doctor of Public Administration, Professor, Honoured Worker of Science and Technology of Ukraine.

Olena Kindratets – Doctor of Political Science, Professor.

Oleksandr Kopylenko – Doctor of Juridical Science, Professor, Corresponding Fellow of the National Academy of Sciences of Ukraine, Academician of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine.

Viktor Kotygorenko – Doctor of Political Science, Professor, Honoured Worker of Science and Technology of Ukraine.

Vasyl Kuibida – Doctor of Public Administration, Professor, Honoured Lawyer of Ukraine.

Anatolii Matvienko – Ph.D. in Political Science.

Anatolii Matsiuk – Doctor of Juridical Science, Professor.

Mykola Melnyk – Doctor of Juridical Science, Professor, Honoured Lawyer of Ukraine.

Dmytro Nelipa – Doctor of Political Science, Assistant Professor.

Borys Oliinyk – Academician of the National Academy of Sciences of Ukraine, Honorary Academician of the National Academy of Arts of Ukraine.

Oksana Parhomenko-Kutsevil – Doctor of Public Administration.

Petro Petrovsky – Doctor of Public Administration, Professor.

Sergii Pravdenko – Journalist, Politician, Public Official.

Mykola Primush – Doctor of Political Science, Professor.

Volodymyr Salamатов – Doctor of Public Administration, Senior Research Fellow.

Anatolii Selivanov – Doctor of Juridical Science, Professor, Full Member (Academician) of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Honoured Lawyer of Ukraine.

Valentyn Yakushyk – Doctor of Political Science, Professor.

Walenty Baluk – Doctor of Political Science, Professor, Member of the Polish Political Science Association (the Republic of Poland).

Larysa Leszczenko – Doctor of Political Science (the Republic of Poland).

Ognyan Minchev – Doctor of Social Science, Professor (the Republic of Bulgaria).

Tomas Janellūnas – Ph.D. in Political Science, Associate Professor (the Republic of Lithuania).