



УДК 342.951

Гололобов Сергій Миколайович

аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції
та управління національною безпекою
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ФОРМУВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ЄС НА РУБЕЖІ ТИСЯЧОЛІТЬ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ ДОРБОК ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОМІСІЇ

Анотація. У статті досліджується зміст та шлях формування громадянського суспільства в ЄС і роль у цьому процесі Європейської Комісії та громадських організацій. Аналізується нормативно-правовий доробок Європейської Комісії в питанні побудови громадянського суспільства ЄС з метою гармонізації законодавства України з європейськими нормами і стандартами.

Ключові слова: громадянське суспільство, демократизація, Європейська Комісія, європейський досвід, «третій сектор».

Gololobov S.N. Formation of civil society in the EU at the turn of the millennium: regulatory and legal developments of the European Commission

Annotation. The article explores the content and the way of the formation of civil society in the EU and the role of the European Commission and public organizations in this process. The normative legal developments of the European Commission in the issue of building a civil society of the EU with the aim of harmonizing Ukraine's legislation with European norms and standards are analyzed.

Key words: civil society, democratization, European Commission, European experience, «third sector».

Постановка проблеми в загальному вигляді. У зв'язку з європейським вектором розвитку України одним із ключових аспектів сучасного державотворення є побудова в Україні громадянського суспільства.

Україні як посткомуністичній країні характерна слабкість громадянського суспільства, виражена в низькому рівні участі пересічних громадян у громадських структурах.



Із запозиченням європейського досвіду у свідомості широких верств населення громадян країни феномен громадянського суспільства має розумітися як найважливіша частина громадського сектору, що посідає місце між державою і сім'єю та втілений у різноманітних громадських добровільних організаціях самих громадян.

Виходячи з цього, постає гостра потреба аналізу змісту та шляхів формування громадянського суспільства в ЄС і ролі в цьому процесі громадських організацій з метою запровадження успішного європейського досвіду в сучасні реалії України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Стаття базується на працях таких науковців, як К. Гаджиєв, В. Козаков, Л. Шкляр, О. Якубовський, які вивчали проблеми функціонування держави та громадянського суспільства. Особливої уваги заслуговують роботи таких учених, як В. Балабін, С. Левченко, О. Михайловська, В. Новохацький, О. Стегній, які досліджували теоретичні й методологічні засади діяльності громадських організацій. Наступна група дослідників, серед яких Ю. Бех, Л. Семененко, І. Солоненко, Н. Шаповалова, розглядали проблеми функціонування громадських організацій у контексті демократизації суспільства.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Віддаючи належне працям названих авторів, слід зауважити, що системний аналіз історичного шляху формування громадянського суспільства в ЄС саме на рубежі тисячоліть шляхом вивчення нормативно-правового доробку такої інституції ЄС, як Європейська Комісія, не став предметом широкого спеціального дослідження, а отже, зберігає свою актуальність і потребує нових наукових досліджень.

Формулювання цілей статті. Зважаючи на наведене вище, метою нашого дослідження є аналіз офіційних документів Європейської Комісії,



які сприяли формуванню та розвитку громадянського суспільства в ЄС із дальшим запровадженням успішного досвіду Європейського Союзу в Україні.

Виклад основного матеріалу. Дослідження та аналіз історичного шляху формування громадянського суспільства в ЄС має допомогти молодій Українській державі зробити виважені кроки в питанні побудови громадянського суспільства та розвитку вітчизняного «третього сектору».

Європейська Комісія здійснила низку різноманітних за формою і змістом кроків, що віддзеркалені в розробленні та запровадженні нормативно-правових документів, спрямованих на формування громадянського суспільства в ЄС.

Розглянемо ключові з них.

Заслуговує на увагу Біла книга Європейської Комісії «European Social Policy – A way forward for the Union» [1] – «Європейська соціальна політика – рух в напрямку об'єднання», опублікована 1994 року. Ця праця висвітлює і питання співпраці Європейського Союзу, зокрема й з неурядовими організаціями. Так, у документі Європейська Комісія вказала на обов'язковість консультацій інституцій ЄС з усіма зацікавленими сторонами – урядами, соціальними партнерами, регіонами і НУО. Розмірковуючи над процесом «розбудови демократичної Європи» (9 розділ Білої книги), урядовці Європейської Комісії визнають той факт, що формування й реалізація соціальної політики ЄС відбувається без належної поінформованості громадськості. Особливо позитивним явищем Комісія вважає існування й дальше поширення різноманітних міжнаціональних мереж, зокрема НУО. У ході публічних обговорень книги практично всі учасники підтримали ідею створення дискусійного форуму – платформи для обговорення актуальних проблем соціальної політики ЄС. Водночас, на той момент зацікавленими сторонами не було вироблено



спільної позиції щодо характеру та процедур діяльності цього форуму. Саме це сприяло дальшому створенню документів цієї направленості, частину яких було успішно реалізовано, – частина стала містком до створення нових.

Ще одна дискусійна книга «The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership» [2] – «Комісія і неурядові організації: розбудова міцнішого партнерства», опублікована 2000 року з метою запропонувати можливі шляхи розвитку співпраці між ЄК та НУО, зокрема поліпшення якості діалогу та консультацій між обома сторонами.

Тут чи не вперше Комісія розглядає діалог із громадянським суспільством не лише крізь призму соціальної політики, але й інших сфер – політики розвитку, прав людини, екології, захисту прав споживачів.

Пропозиції Комісії полягають у тому, що потрібно поліпшувати прозорість (що означає надання більшої інформації про те, як Комісія добирає партнерів для регулярних консультацій, які існують консультативні групи і хто входить до їх складу); інформувати про зустрічі (це передбачає оприлюднення інформації про заплановані консультації, зокрема на веб-порталі ЄС); сформувати список НУО, включених до формального консультаційного процесу; не впроваджувати надання офіційного консультативного статусу НУО; забезпечити належну правову базу для консультацій з НУО, адже це важливо у відносинах із соціальними партнерами.

2001 року Європейська Комісія вирішила зробити процес формування політики ЄС більш відкритим щодо залучення до нього ширшого кола осіб та організацій і презентувала Білу книгу «European Governance» [3] – «Європейське врядування». У такий спосіб вона закликала до більшої відкритості, підзвітності та відповідальності всі сторони, задіяні в процесі врядування в ЄС.



Головна ідея Білої книги полягає в тому, що вертикальна лінійна модель насадження політики згори має бути замінена на горизонтальну модель, що базується на зворотному зв'язку, створенні мереж і залученні широкого кола осіб та організацій до процесу творення політики, починаючи від її створення до імплементації на всіх рівнях.

Пропозиції, викладені в Білій книзі, базуються на п'яти політичних принципах – відкритості, участі, підзвітності, ефективності та злагодженості. Ними має керуватися Союз в організації своєї роботи та просуванні реформ.

2002 року Європейською Комісією було ухвалено Повідомлення «Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission» [4] – «Зміцнення культури консультацій і діалогу – Загальні принципи і мінімальні стандарти для консультацій, що проводить Європейська Комісія із зацікавленими сторонами».

Проблема полягала в тому, що до середини 2002 року в Європейській Комісії не існувало загальновизнаного підходу щодо консультацій.

Основним завданням цього Повідомлення було зробити внесок у процес залучення зацікавлених сторін через прозоріший процес консультацій, що призводитиме до більшої підконтрольності Комісії; запровадити основні принципи та стандарти консультацій з метою допомогти налагодити ефективну систему консультацій у Комісії; створити формальні межі для консультацій, які будуть достатньо гнучкими для того, щоб відповідати вимогам різних зацікавлених сторін; стимулювати навчання та обмін позитивним досвідом щодо проведення консультацій усередині Комісії.

Відповідно до завдань, задекларованих у Білій книзі «Європейське врядування», та з метою доповнити «Загальні принципи та мінімальні



стандарти для консультацій» Європейська Комісія опублікувала окреме Повідомлення «On the collection and use of expertise by the Commission: Principles and Guidelines» [5] – «Про залучення та використання Комісією експертизи: принципи і настанови» (2002 р.). Цей документ спрямовано на впорядкування та вдосконалення методів залучення та використання експертних консультацій Комісією на всіх стадіях процесу творення політики. Якщо мінімальні стандарти для консультацій застосовуються в консультаціях із громадськістю загалом, то настанови щодо експертизи стосуються консультацій з експертним середовищем ЄС.

Отже, основні принципи, що застосовує ЄК у роботі з експертами, це якість, відкритість, участь, злагодженість, ефективність.

2005 року Європейська Комісія опублікувала Директиви Європейської Комісії «Impact Assessment Guidelines» [6] – «Про оцінку впливу», де запропонувала, щоб цей формальний інструмент обов'язково використовувався в підготовці всіх регуляторних документів, білих книг, програм видатків тощо. Ці директиви адресовано працівникам Комісії, які відповідають за підготовку політичних пропозицій.

Цей акт проливає світло на діяльність європейських громадських платформ (асоціацій) – найбільших і найвпливовіших гравців у структурі європейського громадянського суспільства. Представники громадських асоціацій активно включені до процесу консультацій, насамперед з Європейською Комісією, Європейським соціальним та економічним комітетом, Європейським Парламентом. Багато експертів звертають увагу на певною мірою елітарний статус великих європейських платформ у консультаційному процесі ЄС на фоні різнобічного й розгалуженого громадянського суспільства Європи.

Хоча формально до європейських асоціацій входять майже виключно національні платформи країн-членів та кандидатів на членство в ЄС,



відносно України така співпраця може мати неформальний характер (без набуття статусу офіційного учасника платформи).

Директиви дозволять зрозуміти місце та роль європейських громадських асоціацій у системі урядування ЄС, а також укаже на можливі перспективи для українських організацій громадянського суспільства.

У травні 2006 року було опубліковано Зелену Книгу «European Transparency Initiative» [7] – «Європейську ініціативу прозорості», що поклала початок дискусії з усіма зацікавленими сторонами щодо підвищення прозорості консультацій з громадянським суспільством та ролі лобістів і НУО в процесі ухвалення рішень у європейських інституціях.

Важливо, що в Зеленій книзі було запропоновано визначення термінів «лобіювання» та «лобіст». Під «лобіюванням» тут розуміються всі дії, здійснені з метою впливу на формування політики і процес ухвалення рішень європейськими інституціями. Відповідно «лобісти» – це особи, які вчиняють такі дії, працюючи в різноманітних організаціях, таких як консалтингові організації, юридичні фірми, НУО, мозкові центри, корпоративні лобістські структури, торговельні асоціації.

У цьому питанні Комісія надалі дотримується політики саморегуляції у сфері лобізму, уперше задекларованої в Комунікації «Відкритий та структурований діалог» 1992 року. Таким чином, Комісія пропонує, щоб процес реєстрації лобістів залишався добровільним; було розроблено спільний для всіх груп інтересу кодекс поведінки; існувала система контролю та санкції в разі неналежної реєстрації чи порушення кодексу поведінки.

У березні 2007 року Європейська Комісія оприлюднила Повідомлення «Follow-up to the Green Paper «European Transparency Initiative» [8] – «Зелену книгу «Європейська ініціатива прозорості» – дальша діяльність», де відповіла на пропозиції та зауваження, подані в



ході попередніх консультацій.

Відтак було вирішено створити новий добровільний реєстр груп інтересів, що містив би інформацію про те, кого представляє організація, які її цілі і в який спосіб вона отримує фінансування на їх реалізацію. Також Комісія зобов'язалася підготувати проект кодексу поведінки для груп інтересів, визнання якого буде обов'язковою умовою включення до реєстру груп інтересів, а його дотримання буде контролюватися Комісією.

Поступове розширення повноважень Європейського Союзу та правове регулювання культури громадського діалогу надало організаціям громадянського суспільства ширші можливості для участі в урядуванні на загальноєвропейському рівні, що й зумовило його швидкий розвиток.

Першим етапом на цьому шляху стала поява організацій-«парасольок», що об'єднали навколо себе національні мережі країн членів ЄС за тематичним принципом: наприклад, охорона навколишнього середовища (European Environmental Bureau – Європейське бюро навколишнього середовища) чи боротьба з бідністю (European Anti-Poverty Network – Європейська мережа проти бідності).

Найбільш інтенсивно процес утворення громадських асоціації тривав у другій половині 1990-х років. Це відбувалося в різний спосіб – або з ініціативи самих організацій, або з поштовху інституцій ЄС.

Реалізацію задекларованих намірів відбито в Повідомленні Комісії «European Transparency Initiative. A framework for relations with interest representatives (Register and Code of Conduct)» [9] – «Європейська ініціатива прозорості. Межі відносин з представниками груп інтересів (реєстр і кодекс поведінки)» було оприлюднено в травні 2008 року. Згідно з документом, добровільній реєстрації на новоствореному сайті підлягає організація (це не стосується фізичних осіб), що здійснює діяльність з метою впливу на процес творення політики та ухвалення рішень



інституціями ЄС. Зареєстровані організації мають здійснювати свою діяльність відповідно до Кодексу поведінки, розробленого Комісією, або власного кодексу, що базується на схожих принципах.

Слід зазначити, що національні мережі охоче включалися до процесу об'єднання на загальноєвропейському рівні, оскільки отримували від цього низку додаткових вигод і переваг. Насамперед, контактуючи в межах європейської платформи з ОГС інших країн, вони могли обмінюватися актуальним досвідом та знаннями. По-друге, у такий спосіб вони ставали залученими до процесу творення європейської політики й могли дізнаватися, що відбувається на рівні ЄС у темах, які їх цікавлять. Крім того, національні ОГС за посередництва європейських асоціацій отримували реальний канал доступу до інституцій ЄС, а отже могли впливати на процес ухвалення рішень.

Після того, як провалилися референдуми у Франції та Нідерландах, і Угода про Конституцію ЄС не набула чинності (2005 р.), настав так званий «період рефлексії», ініційований керівниками держав та урядів ЄС, зорієнтований на проведення широких та інтенсивних дебатів щодо європейської політики. Щоб стимулювати такі дебати між інституціями ЄС та громадянами, Комісія опублікувала Повідомлення «The Commission's contribution to the period of reflection and beyond: Plan-D for Democracy, Dialogue and Debate» [10] – «План Д – щодо демократії, діалогу і дебатів» (2005 р.).

На переконання урядовців Комісії, дебати не мають обмежуватися звичним колом політичних лідерів та зацікавлених осіб, а залучати громадянське суспільство, соціальних партнерів, національні парламенти, політичні партії. Таким чином, Комісія намагалася вмотивувати громадян ЄС ставати політично активними в дебатах щодо майбутнього Європи. Для того, щоб налагодити зворотній зв'язок з громадянами, Комісія



пропонувала використовувати та поліпшити наявні інструменти комунікації. Так, наголос робився на використанні сучасних інтернет-технологій та організації фокус-груп у процесі вироблення політики.

Висновки з дослідження. Після аналізу нормативно-правового доробку Європейської Комісії доходимо висновку, що шлях формування громадянського суспільства в ЄС складався більшою мірою з удалих і виважених кроків. Громадяни країн-членів ЄС були позбавлені тягара комуністичного минулого, що сприяло більш швидкому формуванню громадянського суспільства. У формуванні «третього сектору» були зацікавлені як органи публічної влади, так і свідомі громадяни.

Станом на сьогодні основними секторами діяльності європейських громадських асоціацій є соціальна політика, правозахист, навколишнє середовище, політика розвитку й культура. Європейські платформи, що працюють у цих п'яти темах, у Брюсселі часто називають «родиною громадських асоціацій». Вони є найбільш помітними та впливовими структурами громадянського суспільства, представленими в столиці Європейського Союзу. Це Соціальна платформа, Мережа за права людини та демократію, «Зелена десятка», КОНКОРД і Європейська культурна дія.

Перспективи подальших розвідок. У контексті досліджуваної проблеми важливого значення набуває дальший аналіз нормативно-правової бази функціонування громадянського суспільства в ЄС; систематизація та узагальнення офіційних документів ЄК у період з 2010 до 2018 рр.; вивчення правового доробку «третього сектору», запропонованого іншими інституціями ЄС. Реалізація поставлених завдань сприятиме дальшій гармонізації законодавства України щодо громадянського суспільства з урахуванням європейського досвіду зі стандартами і нормами ЄС.



СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. White Paper “European Social Policy – A way forward for the Union” COM (94) 333 final // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/pdf/social_policy_white_paper_com_94_333_a.pdf.
2. Commission discussion paper “The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership”, 2000 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/ngo/comments/eccvat.pdf.
3. European Commission (2001). European Governance. A White Paper. Brussels, 25.7.2001, COM(2001) 428 final // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52001DC0428>.
4. European Commission (2002). Communication “Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission”. COM(2002) 704 final. Brussels, 11.12.2002 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf.
5. Communication from the Commission “On the collection and use of expertise by the Commission: Principles and Guidelines”, COM (2002) 713 final. – Brussels, 11.12.2002 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_expertise_en.pdf.
6. European Commission, Impact Assessment Guidelines, 15 June 2005, SEC (2005) 791.
7. Green Paper “European Transparency Initiative”, COM (2006) 194 final – 3.5.2006 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_194_en.pdf.
8. EC, “Follow-up to the Green Paper “European Transparency Initiative”, Communications from the Commission, Commission of the European Communities // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ecgi.org/commission/documents/com2003_0284en01.pdf.
9. EC, 2008 “European Transparency Initiative. A framework for relations with interest representatives (Register and Code of Conduct)”, Communications from the Commission, COM (2008) 323 final – 27.5.2008, Commission of the European Communities, Brussels // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/310_Communication%20European%20Transparency%20Initiative.pdf.
10. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European economic and social committee and Committee of the Regions «The Commission’s contribution to the period of reflection and beyond: Plan-D for Democracy, Dialogue and Debate», COM(2005) 494 final – 13.10.2005 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-05-1272_en.htm.

Statement of the problem and urgency. In connection with the European vector of development of Ukraine, building civil society in Ukraine is one of the key aspects of modern state building.

Now there is an urgent need for an analysis of the content and way of forming a civil society in the EU and the role of NGOs in this process with a view to introducing a successful European experience in the current realities of



Ukraine.

The purpose of the article and our task was the study is to analyze official documents of the European Commission that have contributed to the formation and development of civil society in the EU, with the further introduction of the successful experience of the European Union in Ukraine.

Summary. The study and analysis of the historical way of forming a civil society in the EU should help the young Ukrainian state to take careful steps in building civil society and developing the domestic "third sector".

The European Commission has carried out a series of various forms and contents of the steps that have taken place in the development and implementation of regulatory documents aimed at building civil society in the EU. The key ones include the following:

- White Paper “European Social Policy – A way forward for the Union” COM (94) 333 final;
- Commission discussion paper “The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership”, 2000;
- European Commission (2001). European Governance. A White Paper. Brussels, 25.7.2001, COM(2001) 428 final;
- European Commission (2002). Communication “Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission”. COM(2002) 704 final. Brussels, 11.12.2002;
- Communication from the Commission “On the collection and use of expertise by the Commission: Principles and Guidelines”, COM (2002) 713 final. – Brussels, 11.12.2002;
- European Commission, Impact Assessment Guidelines, 15 June 2005, SEC (2005) 791;



- Green Paper “European Transparency Initiative”, COM (2006) 194 final – 3.5.2006;
- EC, “Follow-up to the Green Paper “European Transparency Initiative”, Communications from the Commission, Commission of the European Communities;
- EC, 2008 “European Transparency Initiative. A framework for relations with interest representatives (Register and Code of Conduct)”, Communications from the Commission, COM (2008) 323 final – 27.5.2008, Commission of the European Communities, Brussels;
- Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European economic and social committee and Committee of the Regions «The Commission’s contribution to the period of reflection and beyond: Plan-D for Democracy, Dialogue and Debate», COM(2005) 494 final – 13.10.2005.

Conclusions and outcomes. After analyzing the legislative framework of the European Commission, we come to the conclusion that the way of forming a civil society in the EU was to a greater extent from successful and well-considered steps. Citizens of the EU member states were deprived of the burden of the communist past, which contributed to the more rapid formation of civil society.

In the formation of the "third sector", both public authorities and conscious citizens were interested. As of today, the main sectors of European public associations' activities are social policy, human rights, environment, development policy and culture.