

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-4-68-88>

УДК 341.1/8

Микитенко Д.І.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

ПРОБЛЕМА «ДЕФІЦИТУ ДЕМОКРАТІЇ» У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

Анотація. У статті аналізується проблема «дефіциту демократії» у Європейському Союзі. Вивчається сутність причини та прояви такого явища. Зазначаються чинники проблеми «дефіциту демократії» у Європейському Союзі, до яких належать відсутність ефективного представництва громадян Європейського Союзу у Європарламенті; відсутність монополії прийняття законодавчих актів у представницького органу; складність і незрозумілість Союзу для «пересічних» громадян; невиправданість політичних та економічних сподівань громадян та розбіжність між рішеннями ЄС та «ідеальними» уявленнями громадян на національному рівні. Проаналізовані шляхи послаблення проблеми «дефіциту демократії», у тому числі через реформування інституційного механізму Європейського Союзу після прийняття Лісабонського договору. Досліджено інститут Європейської громадянської ініціативи як один із дієвих механізмів збільшення впливу населення Європейського Союзу на процес прийняття політичних рішень.

Ключові слова: «дефіциту демократії», інституційний механізм, Європейський парламент, громадяни ЄС, Лісабонський договір.

Mykytenko Daria

Yaroslav Mudryi National Law University

THE PROBLEM OF DEFICIENCY OF DEMOCRACY IN THE EUROPEAN UNION

Summary. The article analyzes the problem of "deficit of democracy" in the European Union. The essence of the cause and manifestation of such a phenomenon are studied. The peculiarities of the institutional mechanism of the European Union are explored. It is noted that the political power in the EU is derived from the EU member states and is implemented through the European Council, which defines the general political guidelines and priorities of the Union and consists of heads of state or government, and the Council of the EU, exercises its powers on the development of EU policy and adopts appropriate regulatory acts for their further implementation at the level of ministers of the member states. The article states that for the first time, the concept of "deficit of democracy" was used and introduced into scientific circulation and practical use by a French lawyer, an expert on economic issues of the European communities Georges Veedel in his report on the need to extend the legislative powers of the European Parliament. The factors of the "deficit of democracy" in the European Union are mentioned, which include the lack of effective representation of the citizens of the European Union in the European Parliament; absence of a monopoly of legislative acts in a representative body; the complexity and incomprehensibility of the Union for "ordinary" citizens; unjustified political and economic aspirations of citizens and divergence between EU decisions and "ideal" representations of citizens at the national level. The study of negative manifestations of ignoring the problem of "democratic deficit", including the suspension of the process of ratification of the Constitution of the European Union by blocking this issue at national referendums. The ways of reducing the "deficit of democracy" problem, including through the reform of the institutional mechanism of the European Union after the adoption of the Lisbon Treaty, are analyzed. The Institute of European Civic Initiative has been researched as one of the effective mechanisms for increasing the influence of the European Union's population on the process of political decision-making. The article outlines the ways of improving and strengthening the mechanisms of influence of citizens of the European Union on the process of making fatal decisions.

Keywords: "deficit of democracy", institutional mechanism, European Parliament, EU citizens, Lisbon Treaty.

Постановка проблеми. Європейський Союз як політико-правове утворення функціонує на принципі представницької демократії. Хоча, дослідивши положення Установчих актів ЄС, Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу, ми не побачимо традиційну модель демократичного устрою держави, оскільки інституційний механізм Європейського Союзу не має чіткого поділу на три гілки влади. Як правило, законодавча процедура полягає у спільному ухваленні Європейським Парламентом та Радою регулятивів, директив або рішень за пропозицією Комісії [1, с. 142]. Через те, що Європейський парламент як єдиний легітимно утворений орган, який формується шляхом прямих виборів громадянами Європейського Союзу, не має монополії на прийняття законодавчих актів, виникають проблеми, щодо обмеженості доступу громадян ЄС до прийняття політичних рішень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблему «дефіциту демократії» та шляхи її подолання вивчали такі науковці: Н.І. Андрусевич, О.В. Журавка, О.М. Поліванова, Є.В. Ткаченко, І.В. Яковюк, Є.В. Ткаченко. У зарубіжній доктрині варто відзначити Ю.А. Атаніязову, Т.А. Васильєву, Е. Вейнера.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проаналізувати реалізовані шляхи послаблення проблеми «дефіциту демократії» у Європейському Союзі.

Мета статті. Дослідити сутність, причини та прояви проблеми «дефіциту демократії» у Європейському Союзі. Проаналізувати способи послаблення проблеми «дефіциту демократії» та наслідки реалізації таких механізмів.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи чинні установчі договори Договір про ЄС та Договір про функціонування ЄС, можна однозначно говорити, що Європейський Союз не наділений

власною наднаціональною політичною владою. Політична влада у ЄС є похідною від держав – членів ЄС та реалізується через Європейську раду, яка визначає загальні політичні орієнтири та пріоритети Союзу та складається з глав держав або урядів (ст. 15 ДЕС), та Ради ЄС, реалізує свої повноваження щодо розробки політики ЄС та приймає відповідні нормативні акти для їх подальшої реалізації на рівні міністрів держав-членів (ст. 16 ДЕС). Такі наднаціональні інституції, як Європейська комісія, Європейський центральний банк також наділенні повноваженнями впливати та визначати європейську політику [1].

Єдиною інституцією ЄС, яка безпосередньо виражає волю громадян держав-членів на загальноєвропейському рівні, та має можливості впливати на процес прийняття політичних рішень є Європейський парламент. Хоча Європейський парламент на відміну від національних суттєво обмежений у своїх повноваженнях: він не уповноважений самостійно приймати юридично обов'язкові нормативні акти загального характеру для реалізації політичного курсу вказаного об'єднання. Таким чином, громадяни держав-членів не мають значних повноважень щодо безпосереднього впливу на зміст політичних рішень, що приймаються на рівні Союзу.

У зв'язку з тим, що громадяни ЄС є значною мірою дистанційованими від процесу ухвалення рішень на рівні ЄС у теорії права було введено термін «дефіцит демократії» в ЄС.

Вперше поняття «дефіцит демократії» вжив та ввів в науковий обіг та практичний вжиток французький юрист, експерт з економічних питань Європейських співтовариств Жорж Ведель у своїй Доповіді, присвяченій необхідності розширення законодавчих повноважень Європарламенту, від 25.05.1972 року [2]. У документі наголошувалася та обґрунтовувалася важливість демократизації Співтовариств через залучення громадян до процесу прийняття політичних рішень через Парламентську Асамблею (Європейський парламент). Актуальність цього питання була зумовлена тим, що Парламентська Асамблея мала лише консультативні повноваження, а вся законодавча влада зосереджувалася у Раді Міністрів та Європейській комісії, що фактично позбавляло громадян можливості впливати на процес прийняття і зміст юридично обов'язкових для держав-членів нормативних актів. Незабаром враховуючи пропозиції було прийнято Акта про вибори від 20.09.1975 р., яким було змінено процедуру формування Європейського парламенту шляхом надання громадянам загального прямого виборчого права та починаючи з Єдиного Європейського Акта від 17.02.1986 р. було поступово демократизовано саму законодавчу процедуру за рахунок посилення в ній ролі Європейського парламенту.

Навіть після суттєвих реформувальних інституційного механізму ЄС проблема «дефіциту демократії» залишається актуальною. На думку О. Я. Трагнюк «наявність проблеми “демократичного дефіциту” не означає, що політична система ЄС є недемократичною як така. Це радше відображає труднощі, пов'язані зі спробами розвитку демократії на наднаціональному рівні, поза рамками традиційної національної держави» [2, с. 88].

На сьогодні проблема «дефіциту демократії» у функціонуванні Європейського Союзу проявляється у двох чинниках:

По-перше, Європейський парламент як єдиний легітимно утворений орган, формування якого здійснюється через прямі вибори, у повній мірі не відображає рівень представництва громадян ЄС на наднаціональному рівні. У зв'язку з тим, що півмільярдне населення має лише 751 представника у парламенті, в середньому один парламентар представляє інтереси понад 600 000 виборців, у той час як у більшості демократичних країн це співвідношення становить 1 : 60 000.

По-друге, на відміну від традиційної моделі розподілу влади, яка існує в більшості демократичних країнах, де законодавча функція є монополією парламенту, ЄС не має такого органу, а Європейський парламент позбавлений права здійснювати законодавчу владу самостійно. Прийняття юридично обов'язкових нормативних актів загального характеру можливе лише у співпраці з Радою ЄС, що за своєю правовою природою є міжурядовим органом, який складається з національних представників органів виконавчої влади. Номінальність законодавчих повноважень Європейського парламенту проявляється у час прийняття нормативних актів шляхом спеціальної законодавчої процедури консультування, відповідно до якої він виконує суто консультативну функцію та не володіє правом вето на проекти, що висуваються Радою ЄС.

Науковці виділяють також інші фактори «дефіциту демократії» в ЄС: а) зростання впливу виконавчої та послаблення законодавчої влади в державах-членах; б) відсутність дійсно загальноєвропейських виборів; в) складність і незрозумілість Союзу для «пересічних» громадян; г) не виправданість політичних та економічних сподівань громадян та розбіжність між рішеннями ЄС та «ідеальними» уявленнями громадян на національному рівні [4].

Проявом проблеми «дефіциту демократії» у ЄС є ті випадки коли, позиція громадян держав – членів ЄС з принципових політичних питань не збігається зі змістом рішень, що ухвалюються наднаціональними і міжурядовими інституціями Союзу. На підтвердження цього, можна навести прецеденти коли громадяни держав-членів гальмували або унеможлилювали процес прийняття важливих нормативних актів для поглиблення європейської інтеграції. Ці випадки зумовлені необхідністю затвердження міжнародних договорів реформаторського характеру на національних референдумах. Найбільш вдалим прикладом можна назвати процес ратифікації Конституції для Європи 2004 р. – міжнародного договору, спрямованого на вдосконалення інституційного механізму ЄС та збільшення ваги наднаціональної складової. Негативні результати референдумів у Франції 29.05.2005 р. і Нідерландах 01.06.2005 р. спричинили призупинення процесу його ратифікації у решті держав-членів.

Також яскравим прикладом незгоди громадян держав-членів з політикою ЄС проявляється у високому показнику рівня абсентеїзму на виборах до Європейського парламенту, що зменшує легітимність його функціонування. На підтвердження цього на виборах 2004 р. середня явка у державах-членах склала 45,47%, у 2009 р. –

42,97%, а на останніх виборах 2014 р. явка виборців була майже незмінною – 42,61%, однак найнижчий показник було зафіксовано у Словаччині на рівні всього 13,05% [5].

Ще одним із наслідків існування «дефіциту демократії» є незгода підданих Великої Британії з політикою економічної підтримки «депресивних» держав – членів ЄС та прийняттям окремих зовнішньополітичних рішень, яка проявилася у проведенні референдуму про вихід країни з Євросоюзу.

Із кожним загостренням проблеми «дефіциту демократії» у ЄС, політична влада ЄС намагається ввести різні правові механізми щодо мінімізації проявів «дефіциту демократії». Зокрема, Лісабонський договір запровадив низку важливих новацій у цьому напрямі. Передусім було суттєво розширено законодавчі повноваження Європейського парламенту та закріплено норму про прийняття рішень у Раді ЄС за принципом подвійної більшості, коли враховується не тільки кількість голосів міністрів держав-членів (55% або 72%), а й кількість населення, яку вони представляють (65%) (ст. 238 ДФЄС).

Лісабонський договір посилив роль національних парламентів у функціонуванні Союзу.

Згідно з Лісабонським договором більш помітною стала роль національних парламентів у функціонуванні Союзу. Так, відповідно до ст. 12 ДЄС національні парламенти сприяють належному функціонуванню Союзу: а) шляхом отримання інформації від установ Союзу та отримання від них проектів законодавчих актів; б) забезпечуючи належне дотримання принципу субсидіарності; в) беручи участь у межах простору свободи, безпеки та правосуддя в оцінюванні механізмів впровадження політик Союзу у цій сфері відповідно до ст. 70 ДФЄС та будучи залученими до політичного моніторингу за Європолем та до оцінювання діяльності Євроюсту відповідно до статей 88 та 85 ДФЄС; г) беручи участь у процедурах перегляду установчих договорів відповідно до ст. 48 ДЄС; д) шляхом отримання повідомлень про подання заявок на вступ до Союзу відповідно до ст. 49 ДЄС; е) беручи участь у міжпарламентській співпраці між національними парламентами та з Європейським парламентом. На виконання цієї статті згідно з Протоколом щодо ролі національних парламентів в Європейському Союзі (№ 1) вказані національні представницькі органи безпосередньо залучаються до процесу прийняття законодавчих актів ЄС та отримали право колективного вето на усі законопроекти, що приймаються Союзом у сферах спільної компетенції, якщо, на їх думку, відповідним актом порушується принцип субсидіарності [6].

Важливим новим механізмом впливу громадян на функціонування ЄС є інститут громадянської (законодавчої) ініціативи, запроваджений Лісабонським договором і закріплений у ч. 4 ст. 11 ДЄС та ч. 1 ст. 24 ДФЄС. Лісабонський договір значно посилив вплив громадян на процес вироблення політики в ЄС. Згідно зі ст. 11(4) Договору про Європейський Союз (ДЄС) щонайменше один мільйон громадян, що є громадянами значної кількості держав-членів, можуть запропонувати Європейській Комісії в межах її повноважень висунути будь-яку належну пропозицію з питань щодо яких, на їхню думку, треба ухвалити правовий акт Союзу на виконання договорів. Процеду-

ри та умови, необхідні для такої пропозиції громадян, визначаються Європейським Парламентом і Радою, які діють за допомогою постанов згідно зі звичайною законодавчою процедурою [7].

Першою ЄПІ, яка успішно пройшла всі етапи процедури і отримала відповідь Європейської Комісії, стала ініціатива «Вода і санітарна гігієна є правом людини! Вода є суспільним благом, а не товаром!», зареєстрована 10 травня 2012 р. Метою ЄПІ було спонукати Комісію до розроблення законодавчої пропозиції щодо імплементації визначеної ООН права людини на воду та санітарну гігієну, забезпечення всіх водою і санітарною гігієною як основоположними суспільними послугами [8].

Крім зазначеної ініціативи, Комісія надала відповідь організаторам ще двох ЄПІ: «Один з нас», предметом якої є забезпечення правового захисту гідності, права на життя і цілісності особистості кожної людини, починаючи від її зачаття, у сферах компетенції ЄС, в яких такий захист має особливе значення, та «Зупинимо вівісекцію», спрямовану на поетапне припинення в ЄС експериментів над тваринами в наукових цілях [8].

Отже, запровадження механізму громадянської ініціативи суттєво розширило можливості впливу громадян ЄС на процес прийняття політичних рішень через визнання права кожного із них на участь у демократичному житті Союзу шляхом залучення до законодавчого процесу. Інститут громадянської ініціативи в ЄС розглядається як один із типів партиципаторної демократії, що ґрунтується на принципах представницької демократії, на яких засновано ЄС і які є цінностями Союзу [3, с. 90].

Основні правові механізми збільшення ролі громадян у функціонуванні Союзу, запроваджені Лісабонським договором, повинні прискорити процес формування ЄС як «ніколи тіснішого союзу народів Європи, де рішення приймають якомога відкритіше та ближче до громадянина».

Висновки і пропозиції. Проаналізувавши питання «дефіциту демократії» у Європейському Союзі можна зробити висновок, що на сьогодні присутні реальні ефективні механізми впливу громадян ЄС на процес прийняття політичних рішень на рівні Союзу. Така дистанційованість населення зумовлена перш за все відсутністю повноважень у Європейському парламенту самостійно приймати законодавчі акти. Вагомий внесок для зменшення проявів «дефіциту демократії» у Європейському Союзі вніс Лісабонський договір, у тому числі через введення інституту Європейської громадянської ініціативи.

Збільшення впливу громадян на процес прийняття політичних рішень на рівні Європейського Союзу слід розглядати у двох напрямках:

1) через посилення ролі інститутів представницької та прямої демократії держав-членів на процес прийняття важливих політичних питань інституціями ЄС: надання національним парламентам права вето на прийняття політичних рішень; можливість національних референдумів блокувати прийняття доленосних рішень на рівні ЄС;

2) перетворення ЄС на повноцінну федеративну державу: створення наднаціонального органу політичної влади; посилення ролі Європарламенту у законодавчому процесі шляхом перетворення його на єдиний орган законодавчої влади.

Список літератури:

1. Буроменський М.В., Анакіна Т.М. Основи права Європейського Союзу: нормативні матеріали. Право. 2015. 328 с.
2. Report of the Working Party examining the problem of the extension of the powers of the European Parliament of 25 March 1972. URL: http://www.cvce.eu/obj/vedel_report_25_march_1972-en-a4f5b134-99b9-41b3-9715-41769dfea12a.html
3. Трагнюк О.Я. Деякі правові засоби подолання дефіциту демократії в Європейському Союзі (на прикладі інституту громадянської ініціативи в ЄС). *Держ. буд-во та місц. самоврядування*. 2011. Вип. 22. С. 86–95.
4. Стрелков А. «Демократический дефицит» после Лиссабонского договора. URL: http://www.perspectivy.info/oukumena/europe/demokraticeskij_deficit_posle_lissabonskogo_dogovora_2010-04-09.htm
5. Elections to the European Parliament 2014. URL: <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/country-resultssk-2014.html>
6. Байковський П.Б. Інституційна та соціоструктурна складова проблеми «дефіциту демократії» в ЄС. *Вісник Львівського університету*. 2012. Вип. 30. С. 103–112.
7. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/C 83/01).
8. Рудік О.М. Механізм громадянської ініціативи в Європейському Союзі: процедура та досвід практичної реалізації. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 7. С. 31–37.

References:

1. Buromenskyi M.V., Anakina T.M. (2015). *Osnovy prava Yevropeiskoho Soiuzu: normatyvni materialy* [Fundamentals of European Union law: normative materials]. Law, no. 142, p. 328.
2. Report of the Working Party examining the problem of the extension of the powers of the European Parliament of 25 March 1972. URL: http://www.cvce.eu/obj/vedel_report_25_march_1972-en-a4f5b134-99b9-41b3-9715-41769dfea12a.html
3. Trahniuk O.Ya. (2011). *Deiaki pravovi zasoby podolannia defitsytu demokratii v Yevropeiskomu Soiuzi (na prykladi instytutu hromadianskoi initsiatyvy v YeS)* [Some legal means to overcome the deficit of democracy in the European Union (on the example of the Institute of Civic Initiative in the EU)]. *The state house and place. Municipality*, no. 22, pp. 86–95.
4. Strelkov A. «Demokratycheskyi defytsyt» posle Lyssabonskoho dohovora [“Democratic Deficit” after the Treaty of Lisbon]. URL: http://www.perspectivy.info/oukumena/europe/demokraticeskij_deficit_posle_lissabonskogo_dogovora_2010-04-09.htm
5. Elections to the European Parliament 2014. URL: <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/country-resultssk-2014.html>
6. Baikovskyi P.B. (2012). *Instytutsiina ta sotsiostrukturna skladova problemy «defitsytu demokratii» v YeS* [The institutional and socio-structural component of the "deficit of democracy" problem in the EU]. *Visnyk of Lviv University*, no. 30, pp. 103–112.
7. *Konsolidovani versii Dohovoru pro Yevropeiskyi Soiuz ta Dohovoru pro funktsionuvannia Yevropeiskoho Soiuzu (2010/S 83/01)* [Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (2010 / C 83/01)].
8. Rudik O.M. (2015). *Mekhanizm hromadianskoi initsiatyvy v Yevropeiskomu Soiuzi: protsedura ta dosvid praktychnoi realizatsii* [The mechanism of civic initiative in the European Union: procedure and experience of practical implementation]. *Aspects of public administration*, no. 7, pp. 31–37.