

того, что большинство британцев выскажется за выход своей страны из ЕС, в связи с общественными настроениями в отношении иммигрантов. Кроме того, в самом Европейском союзе существует значительное количество проблем, в частности кризисное состояние экономики во многих слабых государствах, что приходится компенсировать за счет бюджета сильных стран.

Литература:

1. Европа: проблемы интеграции и развития. Монография. В 2-х томах. – Т.1. История объединения Европы и теория европейской интеграции. – Ч.1. Кол. Авт./Под общей ред. О. А. Колобова. – Нижний Новгород, 2008. – 356 с.

2. Бініон М. Скринька Пандори: Перспектива виходу Великої Британії з об'єднаної Європи може призвести до ланцюгової реакції серед інших членів ЄС / М. Бініон // Український тиждень. – 2013. – №5. – С. 36–37.

3. Economic debate over Brexit heats up // Raoul Ruparel, Blog – March 23, 2016 – Режим доступа: <http://openeurope.org.uk/today/blog/economic-debate-over-brexit-heats-up/>

4. Какими последствиями грозит выход Британии из ЕС? – февраль 18, 2016 – Режим доступа: http://www.bbc.com/russian/uk/2016/02/160217_britain_and_eu_brexit_debate

5. Артьомова Є. Політико-правові основи британського євроскептицизму // Вісник Львів. ун-ту. Серія міжнародні відносини. 2013. Вип. 33. – с. 39–46

Науковий керівник: А. В. Богуцька, асистент кафедри міжнародного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Я. В. Бей¹

ДО ПИТАННЯ НАЯВНОСТІ У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ ПРОБЛЕМИ «ДЕФІЦИТУ ДЕМОКРАТІЇ»

На сьогодні переважна більшість громадян сприймає поняття «Європейський Союз», «Європа» та «демократія» як синоніми. Це аксіома,

¹ Студентка 5 курсу Інституту прокуратури та кримінальної юстиції Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого.

яка не піддається критиці. Сьогодні бути громадянином Європейського Союзу (далі – ЄС) означає високий рівень життя, стабільну економіку і соціальну забезпеченість. А для третіх країн, які тільки бажають стати повноправним членом цього утворення, зокрема і для України, ЄС – це найбільш демократична й ліберальна з усіх існуючих у світі організація, участь у якій заразом вирішить усі проблеми суспільного та політичного життя держави.

Загальновідомо, що демократія – це універсальний політичний ідеал. Проте розглядати це явище крізь призму одних лише дотримання прав людини та успіхів в економічній сфері, видається неправильним. Науковці сходяться на тому, що утвердження демократії можливе лише при дотриманні мінімальних процедурних норм у сфері управління, зокрема: виборність органів державних органів влади; регулярні та чесні вибори; загальне право обирати і бути обраним; право громадян виявляти свої погляди у всьому спектрі політичних проблем без ризику покарання, а також створювати відносно незалежні асоціації й організації; незалежність обраних посадових осіб; незалежність держави від обмежень, що нав'язуються іншими системами і структурами [4, с. 124.]. Це – ті «критерії», дотримання чи недотримання котрих дає змогу визначити, наскільки політичний режим у межах конкретної держави є демократичним.

Питання в тому, яким чином оцінювати демократичність такого особливого утворення як ЄС, коли мова йде про управління на двох рівнях – національному і наднаціональному, а також спільноту, представники якої різняться своїми історією, ідеологією та правовою культурою, своїм менталітетом загалом.

Перш за все, критерії оцінки будуть вже іншими, адже ЄС – це не держава, не міжнародна організація, а унікальна політична структура, аналогів котрій немає і раніше не було. Зокрема, Суд Європейських співтовариств, звернувшись у своїх рішеннях до аналізу правової природи Європейських співтовариств, дійшов висновку про те, що їх правова система не може бути ідентифікована ані з національним, ані з міжнародним правопорядком [6, с. 126].

На сьогоднішній день 28 держав об'єдналися в Союз, передавши йому частину своїх суверенних прав, підпорядкувавши своє національне право, в тому числі конституційне, праву загальносоюзному. «Стара Європа», Середземномор'я, Прибалтика і Центрально-Східні держави, де-юре, були зрівняні у своєму правовому статусі. І, відповідно, одні

з країн досягли певного рівня розвитку еволюційним шляхом, інші – лише у зв'язку з набуттям членства. Власне, ЄС це не тільки можливості, права і переваги, а сукупність вимог, які ставляться як до самої держави-члена, так і до її громадян. А тому не можна презюмувати, що поняття «демократія», «демократичні цінності», «демократичні принципи», трактуватимуться у всіх країнах однаково.

Визначити, хто правий, а чия позиція є хибною, видається складним завданням, адже думки з цього питання, подекуди, кардинально протилежні: від обґрунтувань про те, що ЄС є недемократичним за своєю інституційною природою (Р. Даль, Г. Кьохлер, Дж. Логхланд, У. Хедельтофт) до тверджень, що «демократичний дефіцит» – це «міф, який виник через захоплення європейців абстрактними концепціями» (Е. Моравчик, П. Магнет).

Вважається, що «дефіцит демократії» – це недостатня (за стандартами самого ЄС) участь громадян у процесі вироблення політики Союзу. Сучасне розуміння цього терміну пов'язують з такими явищами, як небезпека «тиранії більшості», недостатні повноваження Європейського парламенту, відсутність реальної участі національних парламентів в процесі прийняття рішень на загальноєвропейському рівні, віддаленість інших інститутів та закритість процесу прийняття рішень, складність механізмів функціонування ЄС, з точки зору пересічних громадян.

Одним з перших, хто висловився з приводу «тиранії більшості» був Роджер Скратон. Так, у травні 2002 року у журналі «Spectator» він критикував прийняте в Брюсселі бачення демократії як таке, що суперечить багатоміліардній європейській політичній культурі. Він писав, що створені в єдиній Європі структури містять в собі небезпеку «тиранії більшості», змушуючи країни, всупереч власним національним інтересам, приймати волю євроінтеграторів. На думку Скратона, вони перебирають на себе повноваження національних парламентів, а у випадку, коли європейський процес вимагає проведення референдумів, відмовляються приймати негативний результат (Данія в 1992 році, Ірландія в 2001 році) [1].

Серед головних завдань, які постали перед ЄС протягом останніх десятиріч, було посилення демократичних засад у його організації. У цьому зв'язку слід підкреслити, що саме Європейський парламент є тим інститутом, з діяльністю якого пересічні європейці пов'язують свої сподівання як у питаннях залучення Союзу до реалізації своїх потреб,

так і щодо його подальшої легітимації в душі класичних європейських демократичних традицій [2, с. 63].

Власне, термін «демократичний дефіцит» вперше був використаний у зв'язку з дослідженням роботи Європейського парламенту. Адже необхідність розвитку демократичних інститутів в рамках ЄС існувала вже у 1970 – х роках. Мова йде про так званий «доклад Веделя», який було присвячено розширенню повноважень Європейського парламенту: «...дебати, функціонування і конфлікти, які демонструють природу Європарламенту як політичного інституту, майже ніяк не відображаються на громадській дискусії, ЗМІ чи політичних партіях. Парламент не здатен виконувати свою традиційну роль, а саме формувати і висловлювати громадську думку... Співтовариству необхідно створити власні, відмінні від держав-членів, механізми забезпечення демократичної легітимності. Важливість цієї задачі росте разом з триманням Співтовариством нових повноважень...». З того часу правовий статус цього інституту кардинально змінився, зокрема:

1. це єдиний інститут ЄС, який обирається громадянами на основі загального прямого виборчого права, і, відповідно, він виступає як представник громадян ЄС, а не держав-членів;

2. Європарламент трансформувався з суто консультативного органу в обов'язкову ланку законодавчого процесу у межах «інституційного трикутника»: Комісія – Рада – Парламент;

3. нарівні з іншими інституціями, Парламент здійснює контроль за діяльністю інших інституцій, зокрема Комісії, що є проявом дотримання принципу стримувань і противаг.

Лісабонський договір, звісно, підвибив ефективність роботи структур ЄС, зокрема, Європейського парламенту, але не змінив ситуацію кардинальним чином.

Подоланню «демократичного дефіциту» може допомогти збільшення участі національних парламентів в роботі ЄС. Згідно з Лісабонським договором, вони отримали право перевіряти законопроекти Комісії на їх відповідність принципу субсидіарності. Якщо третина національних парламентів (кожен парламент – 2 голоси) вважає, що принцип було порушень, Комісія зобов'язана переглянути такий проект. Комісія може зберегти законопроект в первинному вигляді, проте вже зобов'язана буде обґрунтувати свою позицію. Якщо ж проти проекту було подано більше половини голосів національних парламентів, Рада ЄС і Європарламент

можуть зняти законопроект з першого читання. Для цього потрібно, щоб більшість євродепутатів і 55% складу Ради вирішили, що принцип субсидіарності було порушено.

Таке нововведення, звісно, може посилити демократичний контроль в рамках ЄС, але багато чого тут залежатиме від здатності європейських легістратур координувати свої дії. Окрім того, необхідно враховувати, що національні парламенти держав-членів ЄС по-різному впливають на формування політики Союзу, і їх погляди часто не співпадають. Такі розбіжності в поглядах певним чином нівелює можливість національних парламентів впливати на рішення ЄС. Окрім того, така процедура не застосовується у сфері виключної компетенції ЄС.

Ще одним нововведенням Лісабонського договору є інститут «громадянської ініціативи». Згідно до частини 4 статті 11 ДЄС, щонайменше один мільйон громадян, які 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, слід ухвалити правовий акт Союзу на виконання Договорів». Відповідно до частини 1 статті 24 ДФЄС, реалізація інституту «громадянської ініціативи» регулюється за допомогою регламентів, та Радою ЄС, в яких, поміж інших питань, повинна визначитися мінімальна кількість держав-членів, із яких мають походити такі громадяни.

Можливість реалізації «громадянської ініціативи» суттєво розширює політичні права громадян ЄС через визнання права кожного із них на участь у демократичному житті Союзу. Закріплення права на «громадянську ініціативу» означає запровадження у діяльності ЄС ключових стандартів громадянського діалогу, який є продовженням існуючої практики Комісії щодо проведення широких громадських консультацій у тих випадках, коли прийняття законодавчого акта Союзу може зачіпати права та інтереси осіб у ЄС [3, с. 90].

Видається, що наявність проблеми «дефіциту демократії» не означає недемократичність політичної системи ЄС. Скоріше, це відображає труднощі, пов'язані зі спробою розвинути демократію на наднаціональному рівні, за межами національної правової системи [7]. Ендрю Моравчик – професор і директор програми ЄС у Гарвардському університеті – зазначив, що «дефіцит демократії» в ЄС – це міф. На його думку, структури ЄС базуються на критеріях демократичного правління – транспарентності й ефективності політики, системі «стримувань і противаг», субсидіарнос-

ті та пропорційності, опосередкованому контролю з боку держав-членів та зростанні повноважень Європейського парламенту. Він відкидає такі тези критиків, як «зростання дистанції між громадянами і тими, хто управляє», «бюрократичний деспотизм», «брюссельська наддержава». Моравчик доходить висновку, що уявлення про «дефіцит демократії» – це результат «старомодного націоналізму». Діючі інститути ЄС можуть здаватися неефективними для тих, хто виходить з абстрактних політичних ідеалів парламентської демократії, а не з реально існуючих механізмів.

Резюмуючи, можна зазначити, що ЄС – правова система, що кардинальним чином відрізняється від національного та міжнародного правопорядку. Слід погодитися з тими, хто критикує Союз і вважає його неідеальним. Але саме постійний пошук шляхів удосконалення, постійний рух вперед, перетворюють Європейський Союз на унікальне інтеграційне утворення, аналогів якому немає і, можливо, не буде.

Література:

1. Челлини К. Единая Европа: дефіцит демократии или «тирания большинства». / К. Челлини // Вестник Европы. – 2003. – Вып. 9. – Режим доступа: <http://magazines.russ.ru/vestnik/2003/9/chel.html>.

2. Яковюк І. В. Європейський Парламент: динаміка правового статусу / І. В. Яковюк // Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. – Х. : Право, 2014. – Вип. 27. – С. 62–76.

3. Трагнюк О. Я. Деякі правові засоби подолання дефіциту демократії в Європейському Союзі (на прикладі інституту громадянської ініціативи в ЄС) / О. Я. Трагнюк // Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. – Х. : Право, 2005. – Вип. 22. – С. 86–95.

4. Теорія та практика європейського врядування: навч. посіб. – Д. : ДПІ-ДУ НАДУ, 2009. – 216 с.

5. Основи права Європейського Союзу: нормативні матеріали (із змінами, внесеними Лісабонським договором) / за заг. ред. М. В. Буроменського. – Х. : ФІНН, 2010. – 392 с.

6. Луць Л. А. Міждержавна правова система: загальнотеоретичні та міжнародно-правові аспекти / Л. А. Луць // Вісн. Львів. ун-ту. – Серія міжнародні відносини. – Вип. 5. – Львів, 2001. – С. 122–128.

Науковий керівник: д-р юрид. наук, професор, завідувач кафедри міжнародного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого І. В. Яковюк