
О. Я. Трагнюк, кандидат юридичних наук,
завідувачка лабораторією НДІ державного
будівництва і місцевого самоврядування
НАПрН України

Деякі правові засоби подолання дефіциту демократії в Європейському Союзі (на прикладі інституту громадянської ініціативи в ЄС)

Вивчення різноманітних аспектів функціонування Європейського Союзу має надзвичайне значення для України, яка послідовно вибудовує свою зовнішню політику, одним із головних векторів якої є європейська інтеграція. Зокрема, необхідність адекватного наукового та інформаційного забезпечення та супроводження розвитку співробітництва між ЄС та Україною, на розширення та поглиблення якого спрямовані Угода про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами 1998 року та ряд двосторонніх угод між Україною та Європейським Союзом¹, реалізація Європейської політики сусідства, наслідком якої для України стало набуття у 2003 році статусу сусіда ЄС, здійснення інших політик Євросоюзу, таких як Чорноморська синергія і Північний вимір, ставлять

¹ Угода про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (з додатками I-V; доповненням до додатка V та Протоколом про надання адміністративним органам взаємної допомоги у вирішенні митних питань) від 14 червня 1994 року // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 24. – Ст. 1794.

перед нашою державою завдання з'ясувати особливості урядування та прийняття рішень в ЄС. А підписання угоди про асоціацію¹, що приведе до залучення України до правової системи Євросоюзу і поглиблення участі нашої держави в інтеграційних процесах, ще раз підтверджує актуальність звернення пильної уваги до питань правової та політичної природи ЄС, а також способів забезпечення інтересів держав-членів та їх громадян у процесі поглиблення інтеграції.

Європейський Союз є міждержавним утворенням, що має унікальну політичну і правову природу², яка стала результатом компромісу між прибічниками традиційного для міжнародного права міжурядового співробітництва та апологетами ідеї національного урядування. Складна політико-правова природа впливає на порядок формування та діяльності органів ЄС, зумовлює особливості ухвалення ними рішень, що відрізняються залежно від сфери співробітництва.

Із самого початку свого створення (1992 р.) Союз був об'єктом достатньо гострої критики у зв'язку з браком демокра-

¹ Порядок денний асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію. – С. 27–28 / Міжнародний документ № 994–990 від 20.11.2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=994_990

² Про особливості правової природи ЄС докладніше див.: Толстухин, А. Э. Правовая природа Европейского Союза: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Александр Эрастович Толстухин. – М. : МГИМО МИД РФ, 1997. – С. 136–144; Грицяк, І. А. Європейське управління : теоретико-методологічні засади / І. А. Грицяк. – К. : К.І.С., 2006. – С. 16–17; Арах, М. Европейский союз: видение политического объединения / пер. со слов. – М. : Экономика, 1998. – 467 с.; Гоці, С. Урядування в об'єднаній Європі / С. Гоці; пер. з італ. К. Тишенка. – К. : К.І.С., 2003. – 286 с.; Фадеева, Т. М. Европейский Союз: федералистские концепции европейского строительства. – М. : ИНИОН РАН, 1996. – 124 с.; Юмашев, Ю. М. Оправовой природе Европейского сообщества / Ю. Юмашев // Европейская интеграция: правовые проблемы / ред. кол. : Б. Н. Топорнин, А. И. Ковлер, М. М. Славин, И. С. Крылов; под ред. Б. Н. Топорнина. Кн. 1. – М. : ИГП РАН, 1992. – С. 91–112; Сало, В. І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі : дис. ... канд. юрид. наук / Володимир Ігорович Сало. – Х., 2008. – С. 73–80; Якименко, Х. С. Європейський Союз: правова природа об'єднання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Якименко Христина Сергіївна. – Х., 2009. – 229 с.

тії (так звана «проблема дефіциту демократії»¹). Йшлося про те, що єдиний легітимно утворений орган — Європейський парламент, який формується шляхом прямих виборів громадянами Європейського Союзу, був наділений переважно дорадчо-консультативними повноваженнями, а головним актором у законодавчому процесі виступала Рада ЄС (Рада міністрів), яка складається із представників держав-членів на міністерському рівні, тобто із представників виконавчої влади на національному рівні. Крім того, громадяни Європейського Союзу практично були позбавлені можливості якимось чином впливати на процес ухвалення рішень на наднаціональному рівні.

Характеризуючи проблему «дефіциту демократії», а відтак і шляхи її подолання, слід при цьому враховувати, що головна проблема полягає у пошуку критеріїв оцінки цього явища. Яким чином можна «вимірювати» рівень демократії в утворенні, що не підпадає під ознаки ані держави, ані міжнародної організації, а є унікальним політико-правовим об'єднанням? При цьому визнання існування «демократичного дефіциту» може використовуватися і як привід для поглиблення інтеграції (вимога запровадження нових механізмів для забезпечення легітимності), так і для гальмування об'єднувачих процесів (незможність створення такої організації влади, що повною мірою відображала очікування громадян ЄС)².

Проблему подолання «дефіциту демократії» разом із низкою інших питань покликаний був вирішити підписаний 13 грудня 2007 року 27 державами-членами Лісабонський договір (набув чинності 1 грудня 2009 року)³, який вніс суттєві корективи в інституційну структуру та діяльність ЄС. Оновлений Договір

¹ Наявність проблеми «демократичного дефіциту» не означає, що політична системи ЄС є недемократичною як така. Це радше відображає труднощі, пов'язані зі спробами розвитку демократії на наднаціональному рівні, поза рамками традиційної національної держави.

² Стрелков, А. «Демократический дефицит» после Лиссабонского договора [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.perspectivy.info/oikumena/europe/demokraticeskij_deficit_posle_lissabonskogo_dogovora_2010-04-09.htm

³ Основи права Європейського Союзу : нормативні матеріали/ уклад. Анакіна Т. М., Комарова Т. В., Стешенко В. М., Трагнюк О. Я. ; за заг. ред. М. В. Буроменського. — Х. : Вид-во «ФІНН», 2010. — 392 с.

про ЄС (ДЄС) та Договір про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС), який замінив Договір про Європейське співтовариство, ставлять перед собою завдання посилення демократичності, ефективності, прозорості Союзу, більшого наближення його до громадян ЄС, при одночасному забезпеченні чіткішого та консолідованішого голосу Європейського Союзу у світі (надання ЄС статусу суб'єкта права), що поєднується із щоденним захистом національних інтересів держав-членів. Відповідно до основної мети зміцнення демократичної легітимності Союзу, яка закріплена у преамбулі ДЄС, Установчі договори містять чіткі положення щодо демократичних принципів ЄС (розділ II, ст. 10 ДЄС).

Серед новел Лісабонського договору, які покликанні зменшити «демократичний дефіцит», можна назвати такі: розширення законодавчих повноважень Європейського Парламенту (який разом із Радою ЄС стає невід'ємною частиною процесу прийняття рішень на наднаціональному рівні); надання національним парламентам повноважень впливати на вирішення питань на європейському рівні, зокрема через реалізацію права перевірки законопроектів, що розробляються Європейською Комісією (органом, що у переважній більшості випадків виступає ініціатором загальносоюзних законодавчих актів), на їхню відповідність принципу субсидіарності; запровадження унікального інструменту залучення до ухвалення рішень у Союзі громадян ЄС — «громадянської ініціативи» (ч. 4 ст. 11 ДЄС та ч. 1 ст. 24. ДФЄС). Звернемося до характеристики останньої. Стаття 11 ДЄС, в якій йдеться про забезпечення зв'язку ЄС з громадянським суспільством, у ч. 4 встановлює: «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». Реалізація інституту «громадянської ініціативи» регулюється за допомогою регламентів, ухвалених Європарламентом та Радою ЄС, в яких, поміж інших питань, повинна визначатися мінімальна кількість держав-членів, із яких мають походити такі громадяни (ч.1 ст. 24 ДФЄС). Таким

чином, Установчі договори містять бланкетну норму, яка зобов'язує інституції ЄС виробити і запровадити чіткий механізм імпліmentaції ініціативи громадян. Наразі, Радою ЄС та Європейським парламентом 16 лютого 2011 року був прийнятий Регламент № 211/2011 про громадянську ініціативу¹, який вступив у силу 1 квітня 2011 року і почне застосовуватися з 1 квітня 2012 року.

Інститут «громадянської ініціативи» в Союзі розглядається як один із типів партиципаторної демократії, що ґрунтується на принципах представницької демократії, на яких засновано ЄС і які є цінностями Союзу, дотримання чого, у свою чергу, є умовою «*sine qua non*» членства у ЄС.

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. Крім того, задля покращення поінформованості про те, як ЄС досягає своїх рішень, Рада, розглядаючи законопроекти та голосуючи щодо них, має проводити зустрічі з громадськістю. Важливо підкреслити, що Комісія, якій надійшла ініціатива від громадян, повинна винести це питання на порядок денний свого засідання. При цьому громадянська ініціатива не перешкоджає Комісії виступати із власними законодавчими пропозиціями, однак зобов'язує її серйозно поставитися до розгляду прохань, що є предметом ініціативи громадян. Власне, громадянська ініціатива виступає як новий інструмент, що дозволяє громадянам ЄС ініціювати підготовку Європейською Комісією того чи іншого рішення у рамках її компетенції для винесення на розгляд Європейського парламенту.

¹ Regulation (EU) No 211/2011 of the European Parliament and of Council of 16 February 2011 on the citizens' initiative// Official Journal of the European Union L 65/ 1 , 11.3.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:EN:PDF>

Вирішення питання про те, що є предметом громадянської ініціативи, повинно входити у рамки повноважень Комісії. Одночасно воно має торкатися тих проблем, стосовно яких громадяни вважають, що законодавчий акт Союзу є необхідним у цілях реалізації Установчих договорів.

Можливість реалізації права громадянської ініціативи в ЄС залежатиме від того, наскільки правильно будуть сформульовані передусім самі пропозиції та наскільки ретельно будуть дотриманні процедури їх просування. Серед принципів, яким повинен відповідати процес реалізації ініціативи громадян, слід назвати такі:

- забезпечення умови щодо того, чи дійсно ініціатива відображає інтереси громадян Союзу;
- пропозиція повинна бути зрозумілою і викладеною у відповідній формі;
- процедури запровадження ініціативи мають бути зрозумілими, достатньо простими для громадян, однак при цьому запобігати можливості шахрайства та зловживання;
- процедури не повинні накладати додаткові адміністративні обтяження на держав-членів;
- громадяни ЄС повинні мати рівні умови щодо участі у реалізації ініціативи, незалежно, з якої країни-члена вони походять, тощо.

Для запобігання порушенню цих принципів інституції ЄС у Регламенті закріпили чіткі критерії прийнятності «громадянської ініціативи», стадії реалізації цього інституту, визначили вимоги для організаторів ініціатив, порядок їх реєстрації, вимоги до кількості підписів загалом у Союзі та в окремих державах-членах, вимоги щодо перевірки дійсності (автентичності) підписів тощо.

Ініціатором «запуску» європейської громадянської ініціативи може виступати громадянський комітет, який складається із семи громадян різних держав, які входять до ЄС. Ініціативу повинні підтримати, як вже було сказано, не менше 1 мільйона громадян, що мають право голосу (з 18 років — в усіх державах-членах, крім Австрії (з 16 років)), що походять не менше як з 1/4 країн-членів ЄС. Крім того, у Регламенті встановлюється міні-

мальна кількість підписів, які необхідно зібрати у кожній державі-члені ЄС з метою підтримання ініціативи. Ця кількість визначається кількістю членів Європарламенту від цієї держави, яка помножена на 750 (наприклад, для Німеччини цей мінімум становить 74250, а для Мальти — 3750). Особи, що ставлять підпис під громадянською ініціативою, заповнюють спеціально встановлену форму.

Інформація щодо витрат та фінансування реалізації інституту громадянської ініціативи повинна бути відкритою і надаватися регулярно. Громадяни також мають можливість постійно знайомитися із просуванням громадянської ініціативи на сайті Європейської комісії. Після збору підписів держави-члени зобов'язані перевірити їх дійсність.

Згодом підписи передаються до Комісії, яка після її реєстрації¹ негайно повинна опублікувати висунуту пропозицію і винести її на публічне обговорення. Регламент, щоправда передбачає, що Комісія повинна попереджувати можливу реєстрацію ініціативи, яка містить будь-які екстремістські заклики та формулювання, що спрямовані проти охоронюваних в ЄС цінностей, закріплених у ст. 2 ДЄС. Тому з метою реєстрації саме належних ініціатив Регламент встановлює чіткі вимоги до форми їх подання.

Ініціатива подається в Комісію у письмовій формі та on-line.

Важливе значення для реалізації інституту громадянської ініціативи має питання перевірки та підтвердження належності підписів, що зібрані на підтримку ініціативи, конкретним особам. У своїх заявах про підтримку ініціативи, які громадяни повинні будуть заповнити відповідно до правил, встановлених у державах-членах (в яких вони проживають або в яких вони є громадянами), вони надають необхідну інформацію, яка може включати їхні імена, прізвища, адреси, дату і місце народження, громадянство, а також для ряду держав-членів персональний ідентифікаційний номер. Щодо тих держав-членів, в яких вимагається надання інформації про персональний ідентифіка-

¹ Реєстрації не підлягають так звані «очевидно несерйозні пропозиції» (надумані, недобросовісні та образливі).

ційний номер, то для них у Регламенті в Додатку III частини С встановлений перелік документів, які підтверджують цю інформацію (для різних країн).

Ще одне важливе питання, яке є дотичним до попереднього і передбачене у Регламенті, — це захист персональних даних осіб, які беруть участь у підтриманні ініціативи. А саме запобігання можливості використання цих даних в інших цілях. Захист персональної інформації забезпечується організаторами, держава-членами і Комісією. Крім того, організатори несуть відповідальність за порушення законодавства із захисту персональних даних і відшкодовують усі збитки, завдані таким порушенням.

Однією із з найбільших складних практичних проблем, які можуть постати у зв'язку з реалізацією громадянської ініціативи, є прийнятність сформульованої пропозиції. Достатньо велика кількість потенційних пропозицій, які висуваються організаторами, прямо чи опосередковано стосуються внесення поправок до Установчих договорів. Однак Європейська комісія попереджає, що вона не реєструватиме ініціативу громадян ЄС, яка передбачатиме внесення змін і доповнень до актів первинного права. Регламент із громадянської ініціативи щодо цього питання не містить чітких положень, що, у свою чергу, може спричинити спори у Суді ЄС. При цьому необхідно зазначити, що законодавець жодним чином не бажав обмежити застосування інституту громадянської ініціативи лише актами вторинного законодавства, що передбачені у ст. 288 ДФЄС. З одного боку, Установчі договори ЄС є достатньо детальними та складними, що певною мірою може ускладнити реалізацію громадянської ініціативи. З другого боку — на відміну від конституцій держав, вони охоплюють численні конкретні заходи та засоби, які, як правило, у державах-членах регламентуються на більш низькому, ніж парламент або пряме народовладдя (громадянська ініціатива), правотворчому рівні (підзаконні нормативно-правові акти уряду, глави держави тощо). Однак виключення можливості внесення поправок до Установчих договорів за допомогою ініціативи громадян може призвести до відсторонення громадян

від вирішення найважливіших політичних питань на наднаціональному рівні. А це суперечитиме головній меті запровадження інституту громадянської ініціативи, який повинен служити інструментом для «посилення ролі громадян і залучення організацій громадянського суспільства у процес формування політики ЄС», а також ст.1 ДЄС, в якій встановлено, що рішення у ЄС приймаються якомога відкритіше та ближче до громадян. Поза сумнівом, предмет громадянської ініціативи повинен бути в межах тих питань, відносно яких Європейська комісія має право вносити пропозиції. Оскільки сама Комісія має право пропонувати поправки до Установчих договорів, то предмет громадянської ініціативи міг би також стосуватися змін і доповнень у первинному праві ЄС.

На завершення слід зробити зауваження. Незважаючи на достатньо оптимістичні сподівання щодо майбутнього інституту громадянської ініціативи (наприклад, у колишніх прибалтійських республіках активно обговорюється питання про можливість формування пропозиції відносно надання російській мові офіційного статусу в Європейському Союзі), існує думка, що її вплив на підвищення демократії в ЄС залишатиметься не досить значним до тих пір, поки не сформується європейський демос, загальноєвропейська ідентичність. Натомість, порівнюючи феномен європейської ідентичності з національною ідентичністю, слід зазначити, що остання також сама по собі не є даністю, вона вибудовувалася державою та іншими суспільними інститутами. Тому формування «європейського демосу», який мав би «колективну пам'ять» є можливою, хоча дуже непростою справою.¹

Як було зазначено, інститут громадянської ініціативи «запрацює» з 1 квітня 2012 року, і є усі підстави сподіватися, що він стане одним із ефективних правових засобів подолання дефіциту демократії у межах інтеграційного утворення і сприятиме подальшій інтеграції, що призведе формування як ніколи тісного союзу народів.

¹ Weiler, J. H. H. European democracy and its critique / J. H. H. Weiler, U. R. Haltern, F. C. Mayer // West European Politics. Vol. 18. Issue 3. July 1995. – P. 4–39.

О. Я. Трагнюк

**НЕКОТОРЫЕ ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ПРЕОДОЛЕНИЯ
ДЕФИЦИТА ДЕМОКРАТИИ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ (НА
ПРИМЕРЕ ИНСТИТУТА ГРАЖДАНСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ В ЕС)**

Статья посвящена анализу «института гражданской инициативы» как правового средства преодоления дефицита демократии в Европейском Союзе, который получил закрепление в учредительных договорах ЕС в Лиссабонской редакции. Рассмотрены основные этапы реализации инициативы граждан ЕС, а также определены возможные проблемы, которые могут возникнуть в процессе осуществления прямого народовластия на наднациональном уровне.

Ключевые слова: дефицит демократии в Европейском Союзе, институт гражданской инициативы в ЕС, формы партиципаторной демократии, Европейская комиссия, Лиссабонский договор.

О. У. Tragniuk

**SOME REMEDIES OF OVERCOMING OF THE DEMOCRATIC
DEFICIT IN THE EUROPEAN UNION (ON THE EXAMPLE OF
EUROPEAN CITIZENS' INITIATIVE INSTITUTE).**

The article analyzes the European Citizens' Initiative Institute as a legal remedy of overcoming the democratic deficit in the European Union, which was enshrined in the EU Treaties in Lisbon edition. The main stages of realization of the European Citizens' Initiative have been considered. The possible problems that may arise during the implementation of participatory democracy at the supranational level have been identified.

Keywords: democratic deficit in the European Union, the European Citizens' Initiative Institute, forms the participatory democracy, the European Commission, the Lisbon Treaty.