

4. Фастовець А. С. До питання про тлумачення права Європейського Союзу Судом справедливості Європейського Союзу в межах реалізації преедіциальної юрисдикції // Порівняльно-аналітичне право, – N 2, – 2015.

5. Case 66/80, International Chemical Corporation v. Amministrazione delle Finanze dello Stato // European Court Reports. – 1981.

6. Nascimbene V. Community Courts in the Area of Judicial Cooperation / V. Nascimbene // International and Comparative Law Quarterly. – Vol. 54. – 2005.

7. Вирозумовська А. Процедури судового захисту в праві ЄС // Навчальний посібник. К.: ІМВ КНУ імені Тараса Шевченка, 2005. – 145.

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

**Ю. С. Макаренко<sup>1</sup>**

## **ПРОБЛЕМА «ДЕФІЦИТУ ДЕМОКРАТІЇ» В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ**

Європейський Союз є політико-правовим утворенням, функціонування якого засновано на принципі представницької демократії. Водночас, проаналізувавши положення Установчих актів ЄС, Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу, можна виявити невідповідності сталим уявленням про демократичний устрій держав, оскільки для інституційної системи Європейського Союзу не є притаманним чіткий поділ на три гілки влади. Звичайна законодавча процедура полягає у спільному ухваленні Європейським Парламентом та Радою регламентів, директив або рішень за пропозицією Комісії [1, с. 142]. Можна стверджувати про наявність в ЄС «законодавчого трикутника», до якого входять Комісія, Парламент та Рада ЄС, хоча демократичні держави переважно закріплюють законодавчу функцію за єдиним представницьким органом. Обмеженість доступу громадян ЄС до прийняття політичних рішень та інші особливості організаційно-функціональної структури Союзу зумовлюють виникнення такого явища, як «дефіцит демократії».

---

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

Дослідженням проблеми дефіциту демократії займались Г. Абромайнт, А. В. Кулабухова, М. Ѓореа, С. Хікс, Т. Кьоніна, Дж. Мажоне, Д. Вайлеа, О. М. Рудік, П. Маса, Е. Моравчик, Ж. Томмасен, Л. Сементіл, А. Фоллесдал, О. Я. Трагнюк, Д. Фухс, Ф. Шарф та інші вчені.

Дефіцит демократії – явище, притаманне сучасним демократичним режимам або міжнародним організаціям, яке характеризується недостатнім рівнем демократичної легітимності їх інститутів та певною невідповідністю їх діяльності, механізмів та процедур сучасним демократичним стандартам [2, с. 124].

Поняття «дефіцит демократії» було введено в науковий обіг та практичний вжиток у 1970-х рр. юристом Жоржем Веделем, який надав загальну характеристику цього явища у Доповіді, присвяченій необхідності розширення законодавчих повноважень Європарламенту, від 25.05.1972 р. Хоча сам термін «дефіцит демократії» не вживався, у документі підкреслювалася і обґрунтовувалася важливість демократизації Співтовариств шляхом залучення громадян до політичного життя через Парламентську Асамблею (Європейський парламент) [3, с. 169].

Отже, проблема «дефіциту демократії» полягає у відсутності в громадян держав-членів достатніх правових механізмів безпосередньо впливати на зміст політичних рішень, що приймаються на рівні ЄС. З цього приводу О. Я. Трагнюк слушно підкреслює, що «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» [6; с. 88].

На сучасному етапі функціонування Європейського Союзу проблема «дефіциту демократії» обумовлена, головним чином, двома обставинами. По-перше, єдиний легітимно утворений орган – Європейський парламент, що формується шляхом прямих виборів, належним чином не відображає рівень представництва громадян ЄС на наднаціональному рівні. Так, виражаючи інтереси півмільярдного населення, до його складу входить усього 750 депутатів. Таким чином, 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 вищих державних органів більшості держав-членів, де законодавча функція є монополією парламенту, в ЄС відповідні функції вказана представницька інституція не має права здійснювати самостійно [3, с. 170].

Проте, існує й інший підхід, найавторитетнішими прихильниками котрого є Ж. Мажоне та Е. Моравчик. Вчені стверджують, що ЄС є своєрідною регулятивною системою (regulatory state), головним завданням якої є корекція ринкової економіки і досягнення так званого «оптимуму Парето». Національні уряди делегували повноваження в сфері регуляторної політики наднаціональним інститутам ЄС з метою «ізолювати» ці сфери від політичної конкуренції на національному рівні, адже саме так можна досягти їхньої найбільшої ефективності. Головною тезою в аргументації Ж. Мажоне є твердження про те, що саме технократичні структури і технократи в Комісії, Раді та різноманітних агенціях ЄС здатні більшою мірою задовольняти інтереси громадян, аніж депутатська більшість у Європарламенті.

На думку Е. Моравчика, наявність «дефіциту демократії» в ЄС є перебільшенням з огляду на існування складної системи стримувань і противаг, а також усталеної системи контролю громадян за прийняттям рішень безпосередньо через Європейський Парламент та опосередковано через членів національних урядів [4, с. 104–105].

Значним внеском у подолання проблеми «демократичного дефіциту» є укладення в 2007 році Лісабонського договору. Положення цього акту спрямовані на демократизацію діяльності Європейського Союзу:

- були внесені зміни до ДЄС, де в статті 50 передбачено, що будь-яка держава-член може вирішити вийти із Союзу згідно зі своїми конституційними вимогами. Зазначене право було запроваджене вперше і, є важливим елементом демократизації;

- згідно з Лісабонським договором Європарламент виступає представником не народів держав-учасниць, а громадян Союзу (ст. 14 ДЄС). Парламент стає обов'язковим учасником законодавчого процесу у межах інституційного трикутника. Крім того, Європарламент також отримав певні права у сфері здійснення контролю за Комісією, що робить його більш схожим на національні законодавчі органи [5, с. 68–69].

- надання національним парламентам повноважень впливати на вирішення питань на європейському рівні, зокрема через реалізацію права перевірки законопроектів, що розробляються Європейською Комісією, на їхню відповідність принципу субсидіарності [6, с. 89];

- гарантування прав людини та громадянських свобод: Хартія фундаментальних прав стала юридично зобов'язуючим документом та набула однакового правового статусу з договорами. Тобто, – Хартія була включена до первинного права ЄС;

– якщо до Лісабонських домовленостей, – право законодавчої ініціативи належало Комісії, то після – з’являється інститут «громадянської ініціативи». Таке право громадян 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 в ЄС.

Можливість реалізації «громадянської ініціативи» суттєво розширює політичні права громадян ЄС через визнання права кожного із них на участь у демократичному житті Союзу. Власне, даний інститут 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 [6; с. 90].

Реалізація даного права передбачається ДЄС та ДФЄС. А саме, 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 [7; с. 12]. Європейський Парламент та Рада, діючи за допомогою регламентів згідно зі звичайною законодавчою процедурою, ухвалюють положення щодо процедур та умов, необхідних для ініціативи громадян у значенні статті 11 Договору про Європейський Союз, включаючи положення щодо мінімальної кількості держав-членів, із яких мають походити такі громадяни [1; с. 44].

Від організаторів не вимагається зібрати підписи в усіх 28-ми державах-членах, однак в щонайменше 7-ми державах-членах вони мають досягти встановленої для них мінімальної кількості підписів, яка визначається шляхом множення кількості місць в Європейському Парламенті, яку має кожна держава-член, на загальну кількість депутатів цього інституту (750) [8; с. 33].

Отже можна стверджувати про відсутність традиційних демократичних механізмів впорядкування діяльності Парламенту, адже його законодавчі повноваження не є універсальними (хоча, й були розширені законодавча, бюджетна та контрольна функції). Незважаючи на цей факт, як Парламент, так й інші інституції ЄС здійснюють свої повноваження злагоджено та ефективно.

Проблема дефіциту демократії набуває особливої гостроти, а її вирішення стикається з низкою труднощів. Одним з шляхів її подолання є розширення повноважень національних парламентів через надання

останнім права вето, як ефективного способу висловлення незгоди щодо прийнятих актів вторинного права Союзу. Проте таким чином ЕС обмежуватиметься у власній діяльності, що призведе до нівелювання самої суті Союзу і катастрофічного зниження оперативності та ефективності прийняття рішень. Натомість запроваджений Лісабонським договором інститут громадянської ініціативи загалом може слугувати забезпеченню ефективного залучення громадськості до процесу прийняття політичних рішень у межах Європейського Союзу.

### Література:

1. Договір про функціонування Європейського Союзу // Основи права Європейського Союзу: нормативні матеріали / М. В. Буроменський, Т. М. Анакіна та ін. ; за заг. ред. М. В. Буроменського. – Х.: Право, 2015. – 328 с.
2. Теорія та практика європейського врядування: навч. посіб./Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік та ін.-Д.: ДРІДУ НАДУ, 2009.-216 с.
3. Кулабухова А. В. Вплив громадян на функціонування ЄС та проблема «дефіциту демократії» / А. В. Кулабухова // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол.: Ю. Г. Барабаш та ін. – Х. : Право, 2015. – Вип. 29. – С. 166–178.
4. Байковський П. Інституційна та соціоструктурна складова проблеми «дефіциту демократії» в ЄС / П. Байковський // Вісник Львівського університету. Серія міжнародні відносини. 2012. – Випуск 30. – С. 103–112.
5. Яковюк І. В. Європейський Парламент: динаміка правового статусу / І. В. Яковюк // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол.: Ю. Г. Барабаш та ін. – Х. : Право, 2014. – Вип. 27. – С. 62–76.
6. 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. / редкол. : Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Право, 2011. – Вип. 22. – С. 86–95.
7. Договір про Європейський Союз // Основи права Європейського Союзу: нормативні матеріали / М. В. Буроменський, Т. М. Анакіна та ін.; за заг. ред. М. В. Буроменського. – Х.: Право, 2015. – 328 с.
8. Рудік О. М. Механізм громадянської ініціативи в Європейському Союзі: процедура та досвід практичної реалізації / О. М. Рудік // Теорія та історія публічного управління. № 7–8[21–22] липень-серпень 2015. – С. 31–37.

*Науковий керівник:* Бенедик Я. С., асистент кафедри міжнародного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого