

ПРОБЛЕМА «ДЕФІЦИТ ДЕМОКРАТІЇ» В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ ТА ШЛЯХИ ЙОГО ПОДОЛАННЯ

THE PROBLEM OF “DEMOCRATIC DEFICIT” IN THE EUROPEAN UNION, CAUSES OF ITS OCCURRENCE AND WAYS OF OVERCOMING

Корнєєва О.П., студентка III курсу факультету юстиції
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Шалушня К.С., асистентка кафедри права Європейського Союзу
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена проблемі «дефіциту демократії» в Європейському Союзі. Проблема «демократичного дефіциту» постала перед Європейським Союзом не так давно. Для вітчизняних науковців вона набрала ще більшої популярності із отриманням Україною 23 червня 2022 року статусу держави-кандидата на членство в Євросоюзі. У статті досліджено історію виникнення поняття «дефіциту демократії», окреслено основні погляди вітчизняних та зарубіжних науковців на тлумачення даного поняття. Проведено розмежування між «дефіцитом демократії» держави та міжнародних організацій (наднаціональне міждержавне об'єднання).

Окреслено основні причини виникнення «браку демократії», серед яких можливо виділити слабкість Європейського Парламенту; відсутність справжніх загальноєвропейських виборів; небезпека «тиранії більшості»; віддаленість організацій від окремих громадян. Розглянуто чинники, які складають причини виникнення цього явища в Європейському Союзі. Звернено увагу на відсутність документів, де б закріплювалися принципи демократії, а також новації внесені Лісабонським договором стосовно цього питання. Досліджено вплив «дефіциту демократії» на інституції Європейського Союзу.

Авторами розглянуто основні правові інструменти громадського впливу у політичній сфері, наприклад виборів до Європейського Парламенту, законодавчого голосування, висунення законопроектів. Підкреслено внесені зміни відповідно до Лісабонського договору 2007 року. Запропоновано основні шляхи вирішення «дефіциту демократії» в Європейському Союзі. Звернено увагу на повноваження Європейського Омбудсмена як інструменту захисту прав фізичних та юридичних осіб. Особливої уваги в статті приділено саме вдосконаленню та використанню інструментів електронної політичної участі громадян Європейського Союзу (e-участі). Проаналізовано слабкі сторони інституту e-демократії в діяльності Європейського Союзу та координації з громадянами. Запропоновано впровадження дієвого механізму вдосконалення електронної демократії, що являє собою зручний та безпечний електронний додаток.

Ключові слова: Європейський Союз, дефіцит демократії, причини дефіциту демократії, ЄС, вибори до Європейського Парламенту, демократія, громадянська ініціатива.

The article is devoted to the problem of «democratic deficit» in the European Union. The problem of the «deficit of democracy» appeared before the European Union not so long ago. For domestic scientists, it gained even more popularity when Ukraine received the status of a candidate for membership in the European Union on June 23, 2022. The article explores the history of the concept of «democratic deficit», The article examines the history of the concept of «democracy deficit», outlines the main views of domestic and foreign scientists on the interpretation of this concept. A distinction is made between the «deficit of democracy» of the state and international organizations (supranational interstate association).

The main reasons for the «democratic deficit» including: the weakness of the European Parliament; no genuine pan-European elections; the danger of «tyranny of the majority»; and the remoteness of organizations from individual citizens. The factors that make up the causes of this phenomenon in the European Union are considered. Attention is drawn to the lack of documents where the principles of democracy would be fixed, as well as to the innovations introduced by the Lisbon Treaty on this issue. The influence of the «deficit of democracy» on the institutions of the Union is investigated.

The main legal instruments of public influence in the political sphere are considered, using the example of elections to the EU Parliament, legislative voting, and the proposal of bills. The amendments made by the Lisbon Treaty of 2007 are emphasized. The main ways of solving the «deficit of democracy» in the European Union are proposed. Attention is drawn to the powers of the European Ombudsman as a tool for protecting the rights of individuals and legal entities. Particular attention is paid to the improvement and use of tools for electronic political participation of citizens of the European Union (e-participation). The author analyzes the weaknesses of the e-democracy institution in the EU's activities and coordination with citizens. The introduction of an effective mechanism for improving electronic democracy, which is a convenient and secure electronic application, is planned.

Key words: European Union, democratic deficit, causes of democracy deficit, EU, elections to the European Parliament, democracy, civil initiative.

Постановка проблеми. Одним з важливих принципів цивілізованого та правового суспільства є демократія. Європейський Союз можливо визначити як наднаціональне інтеграційне об'єднання, яке чітко дотримується усіх основоположних правових принципів, однак, не дивлячись на це, через складну політичну побудову виникає низка проблем, які у своєму зовнішньому виявленні сформували такий феномен, як «дефіцит демократії». Із отриманням Україною 23 червня 2022 року статусу кандидата на членство в ЄС, питання дефіциту демократії в Союзі набирає більшої популярності та важливості для українського народу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти дефіциту демократії як однієї з основних проблем в Європейському Союзі висвітлюються у працях таких вітчизняних та зарубіжних науковців: О.І. Станкевич, П. Байковський, А. Фоллесдал, О.Я. Трагнюк, Н.Ю. Ротар, Ю.А. Воробей, Д. Вайлер та ін.

Метою статті є дослідження інституту «дефіциту демократії» в Європейському Союзі, визначення основних причин його виникнення та пошук шляхів для подолання цієї проблеми.

Виклад основного матеріалу. Одна з головних цінностей Європейського Союзу (далі – ЄС, Союз), як і кожної цивілізованої держави – демократія, яка являє собою багатоманітний інститут, основами якого є контроль населення за прийняттям рішень та політична рівність усіх громадян [1]. Євроінтеграційні процеси в Союзі йшли протягом достатньо тривалого часу, а взяття курсу на демократичний устрій та суспільство почалося не так давно, тому наразі однією з проблем у ЄС є «дефіцит демократії».

Вперше ідея «дефіциту демократії» з'явилася у 70-х роках 20 століття у доповіді відомого на той час юриста Жоржа Веделя, яка насамперед була присвячена необхідності розширення законодавчих повнова-

жень Європарламенту (далі – Європейський Парламент). У Доповіді робився акцент на демократизації однієї з найголовніших інституцій ЄС – Європейського Парламенту, який на той час мав назву Європейської Асамблеї. Саме поняття «дефіциту демократії» було зазначено у Маніфесті молодих європейських федералістів 1977 року [2, с. 168]. Це поняття як основна проблема була зачеплена при підготовці таких основних актів в ЄС: Амстердамського, Ніццького та Лісабонського договорів.

На сьогоднішній день, офіційне тлумачення поняття «дефіциту демократії» розміщене на ресурсах ЄС та визначається, як: «термін, який використовують люди, які стверджують, що інституції Союзу та їх інструменти прийняття рішень є недоступними для громадян та потерпають від відсутності демократії через їх складність» [3].

Також до тлумачення цього поняття вдавалися багато відомих науковців таких, як Ж. Маджоне, С. Уільямс, А. Фоллесдал, С. Гоці, С. Хікс, Р. Даль, Г. Кьохлер, О.Я. Трагнюк.

Наприклад, Ж. Маджоне припускає, що засновники Європейських Співтовариств поступилися демократією об'єднання заради інтеграційних процесів. Також, С. Уільямс звернув увагу на співвідношення рівня інтеграції та демократії в Союзі, що залежало від вектору розвитку об'єднання. Р. Даль та Г. Кьохлер взагалі вказували на відсутність як такої демократії у ЄС. Західні науковці при окресленні терміну «демократичного дефіциту» в ЄС використовують розбіжності між процесом прийняття рішень Союзом і демократичним механізмом та формою, які мають панувати над цим процесом [4, с. 283]. О. Трагнюк слушно підкреслює, що при характеристиці «дефіциту демократії», а також шляхів його подолання, слід враховувати, що головна проблема полягає у пошуку критеріїв оцінки цього явища [5, с. 88]. При цьому варто звернути увагу на те, що Європейський Союз є таким міждержавним інтеграційним об'єднанням, яке має деякі ознаки міжнародної організації, а тому, у цьому випадку, демократичний дефіцит держави та міжнародної організації буде відрізнятися. Союз реалізує суверенні права держав-членів (наприклад, прийняття і виконання законів), тому він повинен враховувати інтереси громадянина кожної країни-члена, що є досить складним. «Брак демократії» в державі охоплює інші сфери та проблеми (корупція, бюрократія, порушення прав людини, монополізація влади та політики, контроль над суспільством тощо).

Отже, «дефіцит демократії» – явище, яке притаманне сучасним демократичним державам або міжнародним організаціям, та полягає у недостатньому рівні їх легітимності й невідповідності заданим завданням. Прикладом цього феномену у діяльності ЄС можливо зазначити: відсутність у його громадян (держав-членів) достатніх правових механізмів впливу на політичні інститути Союзу та їх рішення.

Розглядаючи основні складові явища «дефіциту демократії», можливо зазначити, що це питання було розглянуто А. Фоллесдалем і С. Хіксом, які при трактуванні поняття «браку демократії» виокремили наступні чинники:

- слабкість Європарламенту;
- відсутність справжніх загальноєвропейських виборів;
- зростання впливу виконавчої й ослаблення законодавчої гілки влади в державах-членах ЄС;
- надмірні розбіжності між рішеннями Євросоюзу та «ідеальними уявленнями» громадян на національному рівні;
- складність і незрозумілість Євросоюзу в очах пересічного громадянина [6, с. 545].

Варто зазначити, що такими чинниками також є: небезпека «тиранії більшості» (інституції ЄС змушують держав-членів всупереч власним інтересам приймати

волю своєї інтеграторів); віддаленість організацій від окремих громадян (лише Європейський Парламент обирається безпосередньо громадянами); брак «демократичної легітимності» (контроль за інституціями ЄС з боку європейської громадськості – надзвичайно слабкий і неефективний) [7].

Громадське опитування в країнах-членах ЄС показує, що громадяни Союзу вважають, що дотримання демократичних принципів в їх власних державах є більш задовільним, ніж у самому Європейському Союзі. Зокрема, це пов'язано із тенденцією утримання громадян Союзу від участі у виборах до Європарламенту або у вирішенні загальноєвропейських питань. Причинами такої «байдужості» громадян ЄС є, насамперед, слабкі повноваження Європейського Парламенту та скептицизм громадян країн-членів до євроінституцій [8, с. 12]. Треба також підкреслити, що до складу Європарламенту, який представляє інтереси півмільярдного населення, входить лише 751 депутатів, що є неправильним, адже депутат представляє інтереси 600 тисяч громадян (зазвичай, депутат представляє інтереси 60 тисяч громадян) [2, с. 170]. Незважаючи на часткове вирішення проблеми звуженої компетенції Європейського Парламенту, зокрема, шляхом посилення його ролі в законодавчому процесі Союзу, запровадження звичайної та спеціальної законодавчої процедури, наділення громадян ЄС правом законодавчої ініціативи, він все одно залишається інститутом Союзу, який потребує реформації.

Результати Європейського виборчого дослідження 2014 р. показали, що 47 % опитаних європейців вважають, що Європарламент не представляє їхні інтереси, а 44 % взагалі не довіряють інститутам ЄС [9, с. 5]. Результати зазначеного дослідження демонструють, що, при такому ставленні громадян Союзу, Європарламент немає представницького характеру, а вибори до нього не можна вважати вільними та справедливими. Такі показники перш за все обумовлені тим, що у громадян держав-членів ЄС відсутня європейська ідентичність через конфлікти та розбіжності між державами-членами Союзу, а також абсентеїзм громадян ЄС. В одній із постанов суду ФРН відзначається, що вибори до Європарламенту є вільними і загальними, але несправедливими в юридичному сенсі. Зараз голос жителя 600-тисячного Люксембургу має більшу вагу, ніж голос громадянина Німеччини – найбільшої країни-члена Євросоюзу з населенням у 82 мільйона людей. Зокрема, Люксембург у Європарламенті представляють шість депутатів, а Німеччину – 96, що занадто мало, якщо враховувати загальну кількість німецьких виборців [10].

Варто зазначити, що на даний момент в ЄС відсутній документ, який би закріплював єдині для всього Союзу принципи демократії, однак, певним кроком до цього став Лісабонський договір 2007 року. Так, новачками Лісабонського договору стали: посилення ролі та розширення повноважень Європарламенту; співпраця ЄС з національними парламентами держав-членів; гарантування прав та свобод людини і громадянина; закріплено право держав-членів на вихід з ЄС; закріплено та відокремлено повноваження Союзу та його країн-членів.

Крім цього, Лісабонським договором було започатковано такий інструмент участі громадян в політиці ЄС як громадянська ініціатива, яка покликана зменшити проблему «дефіциту демократії». За допомогою такої ініціативи громадяни Європейського Союзу можуть безпосередньо висувати законопроекти та формувати законодавчий порядок Союзу. У Регламенті (ЄС) № 211/2011 Європейського парламенту та Ради від 16 лютого 2011 року Про громадянську ініціативу врегульована певна процедура здійснення цього інструменту, що є досить ефективним для її реальної реалізації та протистояння «дефіциту демократії» в Євросоюзі, не дивлячись на те, що вона все ще потребує доопрацювання [11].

На нашу думку, можливо визначити наступні шляхи подолання вищезазначених проблем, що впливають на демократію в Європейському Союзі. По-перше, потрібно розширити законодавчі повноваження Європарламенту та надати йому право законодавчої ініціативи, яке належить у переважності Європейській Комісії. Так, відповідно до п. 4 ст. 289 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС), в окремих випадках, передбачених договорами, законодавчі акти можуть ухвалюватися за ініціативою групи держав-членів або Європейського Парламенту, за рекомендацією Європейського центрального банку або на запит Суду чи Європейського інвестиційного банку [12]. Враховуючи що Європарламент є єдиний органом, який обирається безпосередньо громадянами Союзу та представляє їхні інтереси, було б доцільніше передати право законодавчої ініціативи саме йому у консультативній співпраці з державами-членами, щоб забезпечити лобювання законопроектів, які були б важливими саме для населення. Окрім того, варто надати Європарламенту можливість брати участь у процесі прийняття політичних рішень, що стосуються економічної сфери Союзу.

По-друге, варто було б також розширити повноваження Європейського Омбудсмена, функцією якого є захист прав фізичних та юридичних осіб. Аналізуючи нормативно-правове забезпечення функціонування інституту Омбудсмена, можливо зробити висновок про консультативний характер усіх рішень цього суб'єкта, які він приймає за розслідуванням скарг громадян ЄС або за власною ініціативою. Повноваження цього суб'єкта захисту в ЄС варто розширити в таких питаннях, як: ініціювання перегляду акта, з правової природи якого порушуються права громадян Союзу, перед тим органом, який його приймав; підняття питання про відсторонення посадової особи органу або агенції Євросоюзу, яка здійснила порушення прав фізичних та юридичних осіб, на розгляд безпосереднього суб'єкта призначення такої особи; обов'язковості прийнятих Омбудсменом рішень, які відносяться до вищезгаданих випадків.

По-третє, інститут «громадянської ініціативи» ґрунтується на принципі представницької демократії та є своєрідним діалогом між «владою» та «населенням» Європейського Союзу. Цей інструмент дозволяє громадянам ініціювати підготовку Єврокомісією рішень у межах її компетенції, що у подальшому виносяться на розгляд Європарламентом, проводити громадські консультації, у випадках прийняття законодавчого акту, який може порушувати права та інтереси громадян. Ще одним дієвим механізмом цього інституту може стати проведення зустрічей з громадянськістю під час розгляду та голосування за законопроекти Радою ЄС, що надасть змогу почути думку громадян стосовно того чи іншого питання, яке буде враховуватися при прийнятті законопроекту, а також запровадження його в цілому.

Найголовніше – удосконалення та використання громадянами Союзу інструментів електронної політичної участі (е-участі), які вперше на законодавчому рівні були впроваджені в Плані дій Єврокомісії щодо е-врядування на 2011-2015 роки. Е-участь, яка має значення консультативного режиму в політиці ЄС та, з іншого боку, нової

моделі політичної участі, є невід'ємною частиною процесу діджиталізації демократії. На сьогодні в Євросоюзі існує наступні три інструменти електронної участі громадян: Європейська громадська ініціатива, Європейська парламентська платформа петицій та Консультативна платформа «Твій голос в Європі». Зокрема, ці е-інструменти мають такі слабкі сторони: гнучкість та зручність відповідних платформ; захищеність користувачів; виробленні та реалізації стратегій змагальної мобілізації та залучення громадян; деталізації процесу обробки пропозицій після їх прийняття; узагальнення та аналіз даних, які містяться в петиціях; створення багаторівневої системи петицій, яка дозволить корелювати локальні, національні та європейські інтереси; розгортанні дискурсивної інтеракції між громадянами та інститутами ЄС на всіх етапах використання інструментів е-участі; формалізації зв'язку між процесами участі та прийняття рішень [13, с. 173].

У грудні 2022 року Європейським Парламентом, Радою ЄС та Європейською Комісією було проголошено Європейську декларацію про цифрові права та принципи цифрового десятиліття [14]. Ця декларація окреслює вектор розвитку е-участі в Євросоюзі, а також окреслює основні сталі принципи цифрової демократії в Союзі: людиноцентризму, солідарності, свободи вибору, політичної участі, безпеки та сталості.

Удосконалення інструментів е-участі можливе шляхом створення єдиного додатку для усіх громадян країн-членів Європейського Союзу, який би давав їм змогу швидко та безпечно використовувати публічні послуги, активно користуватися правом громадської ініціативи, мати доступ до електронного посвідчення особи (eID). Такий дієвий механізм значно вплинув би на думки громадського суспільства та їх ставлення до інституцій Союзу та, як наслідок, значно б зменшив «дефіцит демократії» в Європейському Союзі.

Отже, явище «браку демократії» в ЄС, а також шляхи його вирішення, зважаючи на європейську та євроатлантичну інтеграцію, отриманням Україною статусу кандидата на вступ до ЄС, є дуже актуальними на сьогодні для громадян нашої держави. Так, оскільки Європейський Союз є унікальним у своєму роді міжнародним об'єднанням, то й прояви та основні причини цього «дефіциту» будуть дещо різнитися від «дефіциту демократії» в державі та міжнародній організації. Основними причинами «демократичного дефіциту» в Союзі є: слабкість Європейського Парламенту, зневіра населення у політичній владі Союзу, відсутність справедливої процедури проведення виборів до Європарламенту. Варто звернути увагу на інститут громадської ініціативи, який є проявом партисипації громадян ЄС, та активним механізмом боротьби з «браком демократії», хоча й потребує дещо більшого розвитку. Крім зазначеного, шляхами боротьби з «дефіцитом демократії» в Союзі є: значне розширення повноважень Європарламенту, що, зокрема, стосуються законодавчої ініціативи; розширення повноважень Омбудсмена для більшого впливу на інституції, агенції та їх посадових осіб; удосконалення інструментів електронної політичної участі шляхом створення додатку, у якому будуть зосереджені усі основні потреби суспільства. (дата звернення: 26.04.2023).

ЛІТЕРАТУРА

1. Koenig-Archibugi M. The democratic deficit of EU foreign and security policy. *Науковий електронний ресурс: Taylor and Francis Online*. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03932720208457002> (дата звернення: 26.04.2023).
2. Кулабухова А. В. Вплив громадян на функціонування ЄС та проблема «дефіциту демократії». *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. / редкол.: Ю. Г. Барабаш та ін. Харків: Право, 2015. Вип. 29. С. 166–178. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&S21P03=FILE=&S21STR=dbms_2015_29_17 (дата звернення: 26.04.2023).
3. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade. 09.03.2021. *European Commission (2021)*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0118> (дата звернення: 26.04.2023).
4. Вовк С.О. Проблема «дефіциту демократії» та її подолання в Європейському Союзі. *Молодий вчений*. 2020. № 11. С. 281–285. URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2020/11/60.pdf> (дата звернення: 26.04.2023).

5. Трагнюк О.Я. Деякі правові засоби подолання дефіциту демократії в Європейському Союзі (на прикладі інституту громадянської ініціативи в ЄС). *Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр.* Харків: Право, 2011. Вип. 22. С. 86–95. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/3237/1/Tragniuk_86.pdf (дата звернення: 26.04.2023).
6. Follesdal A., Hix S. Why there is a democratic deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*. 2006. Vol. 44. No. 3. pp. 533–562. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1468-5965.2006.00650.x> (дата звернення: 26.04.2023).
7. Яковюк І.В. Правові основи європейської інтеграції та її вплив на державно-правовий розвиток України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01; 12.00.11. Харків, 2014. 474 с.
8. Шельчук Т.С. Проблема дефіциту демократії у Європейському Союзі. *Економіка. Фінанси. Право*. 2019. Вип. 12 (3). С. 11–13. URL: <http://efr.in.ua/uk/journal-article/226> (дата звернення: 26.04.2023).
9. Sorace M. The European Union democratic deficit: substantive representation in the European Parliament at the input stage. *European Union Politics*. 2018. № 19. pp. 3–24. URL: http://eprints.lse.ac.uk/87625/1/Sorace_EU%20Democratic%20Deficit.pdf (дата звернення: 26.04.2023).
10. Що треба знати про вибори до Європарламенту // DW. URL: <https://p.dw.com/p/3l7ng> (дата звернення: 26.04.2023).
11. Regulation (EU) No 211/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 on the citizens' initiative. *Official Journal of the European Union*. OJ L 65, 11.3.2011, p. 1–22 URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32011R0211> (дата звернення: 26.04.2023).
12. Official Journal of the European Union. C 326 / Consolidated version of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. 2012. P. 0047–0390. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF> (дата звернення: 26.04.2023).
13. Ротар Н. Діджиталізація політичної участі громадян Європейського Союзу як інструмент подолання дефіциту демократії. *Історико-політичні проблеми сучасного світу*. 2022. № 45. С. 163–175 URL: <https://mhpi.chnu.edu.ua/index.php/issues/article/view/383/314> (дата звернення: 26.04.2023).
14. Declaration on European Digital Rights and Principles published on 26 January 2022 URL: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/library/declaration-european-digital-rights-and-principles> (дата звернення: 26.04.2023).