

ЄС НА ВАРТІ ДЕМОКРАТІЇ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ РЕГІОНІ

THE EU ON GUARD OF DEMOCRACY IN THE EUROPEAN REGION

Іванов А.В., к.ю.н.,

доцент кафедри фундаментальних і галузевих юридичних наук

Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського

Стаття присвячена одному з найбільш актуальних питань сьогодення – ролі ЄС у забезпеченні демократії в європейському регіоні. Важливість демократії у зовнішній діяльності та політиці розвитку згадується в численних документах ЄС. Утім останніми роками все частіше простежується дефіцит демократії в європейському регіоні. Демократичні уряди дедалі більшою мірою втрачають легітимність, а демократія, як правове явище, – авторитет. Усе це свідчить передусім про малоефективність сучасної політики ЄС в аспекті сприяння становленню демократії в європейському регіоні, її суттєву декларативність. Особливо актуалізується вказана проблема в умовах вторгнення росії в Україну в лютому 2022 року, що зробило захист демократії пріоритетом найвищого геополітичного та нормативного порядку та висуло зобов'язання щодо захисту демократії на перше місце в порядку денному ЄС, як усередині, так і в зовнішній політиці та політиці безпеки. Підтримка демократії є центральним елементом геостратегічної ініціативи ЄС. Тому країни-кандидати на вступ до ЄС, як і країни-члени ЄС, мають забезпечити стабільність інститутів, що гарантують демократію. Політика ЄС щодо демократії постійно розвивається та вдосконалюється, зазнаючи невдач та досягаючи успіхів. Останнє десятиліття було бурхливим у сучасній європейській політиці як для старих, більш давніх демократій Заходу, так і для нещодавно демократизованих посткомуністичних держав Сходу. Адже демократія в Центральній і Східній Європі погіршується, проявляючи тенденцію, яку часто називають «відступом». Європейський регіон переживає серйозні демократичні труднощі. Тому сьогодні ЄС потребує більш конкретної форми підтримки демократії як інструменту власних інтересів європейської безпеки, аніж просто визнання її фундаментальною цінністю для самого союзу. І інституції ЄС, і країни-члени ЄС повинні визнати цю логіку безпеки в більш конкретних і систематичних термінах. Концепція демократії ЄС потребує перегляду, адже в умовах сьогодення вона демонструє нездатність ефективно реагувати та виклики.

Ключові слова: демократія, Європейський Союз, європейський регіон, «дефіцит демократії», «відступ від демократії», «демократичний відступ», порушення демократичних засад.

The article is devoted to one of the most urgent issues of today – the role of the EU in ensuring democracy in the European region. The importance of democracy in foreign affairs and development policy is mentioned in numerous EU documents. However, in recent years, the deficit of democracy in the European region has become more and more visible. Democratic governments are increasingly losing their legitimacy, and democracy, as a legal phenomenon, is losing its authority. All this testifies, first of all, to the ineffectiveness of the current EU policy in the aspect of promoting the establishment of democracy in the European region, its significant declarativeness. The specified problem is especially relevant in the context of Russia's invasion of Ukraine in February 2022, which made the protection of democracy a priority of the highest geopolitical and normative order and put the obligation to protect democracy at the top of the EU agenda, both internally and in foreign policy and security policy. Democracy support is a central element of the EU's geostrategic initiative. Therefore, candidate countries for joining the EU, as well as EU member states, must ensure the stability of institutions that guarantee democracy. EU democracy policy is constantly evolving and improving, with failures and successes. The past decade has been a tumultuous one in modern European politics, both for the older, more established democracies of the West and for the newly democratized post-communist states of the East. After all, democracy in Central and Eastern Europe is deteriorating, showing a tendency that is often called retreat. The European region is experiencing serious democratic difficulties. Therefore, today the EU needs a more concrete form of support for democracy as an instrument of its own European security interests, rather than simply recognizing it as a fundamental value for the union itself. Both EU institutions and EU member states must recognize this security logic in more concrete and systematic terms. The concept of EU democracy needs to be revised, because in today's conditions it demonstrates an inability to respond effectively and challenges.

Key words: democracy, European Union, European region, «deficit of democracy», «retreat from democracy», «democratic retreat», violation of democratic principles.

Постановка проблеми. Важливість демократії у зовнішній діяльності та політиці розвитку згадується в численних документах ЄС. Утім останніми роками все частіше простежується дефіцит демократії в європейському регіоні. Демократичні уряди дедалі більшою мірою втрачають легітимність, а демократія, як правове явище, – авторитет. Усе це свідчить передусім про малоефективність сучасної політики ЄС в аспекті сприяння становленню демократії в європейському регіоні, її суттєву декларативність. Особливо актуалізується вказана проблема в умовах вторгнення росії в Україну в лютому 2022 року, що зробило захист демократії пріоритетом найвищого геополітичного та нормативного порядку та висуло зобов'язання щодо захисту демократії на перше місце в порядку денному ЄС, як усередині, так і в зовнішній політиці та політиці безпеки.

Стан опрацювання. Варто звернути увагу на те, що питання ролі ЄС у забезпеченні демократії в європейському регіоні станом на сьогодні досліджується переважно у працях іноземних науковців, серед яких: О. Алваро, Ж. Мюллер, Т. Олсен, Ж. Ровний, Т. Теунс та багато інших. У вітчизняній правовій науці належної уваги цій темі приділено не було. Лише окремі аспекти вивчали: О. Воляннюк, Д. Міхель та деякі інші українські дослідники.

Метою статті є дослідження ролі ЄС у забезпеченні демократії в європейському регіоні.

Виклад основного матеріалу. У договорах, які регулюють діяльність інституцій ЄС [1; 2], демократія згадується і як основоположна цінність, і як принцип зовнішніх дій. Так, приміром Договір про Європейський Союз [1] визначає цінності, на яких заснований Союз, зокрема, демократію, повагу до прав людини, включаючи права меншин, і верховенство права. У часи, коли ці цінності стикаються з проблемами як ззовні, так і всередині ЄС, надзвичайно важливо, щоб ЄС захищав і підтримував ці цінності та свої демократичні принципи. Адже підтримка демократії є центральним елементом геостратегічної ініціативи ЄС.

Як відомо, існують Копенгагенські критерії вступу до ЄС – вони передбачають виконання країнами-кандидатами певних умов. Серед них варто виокремити, перш за все, ті, згідно з якими країни-кандидати мають створити стабільні інститути, що гарантують демократію, правовий порядок, дотримання прав людини і захист прав національних меншин [3, с. 153–154]. Держави-члени, які не відповідають вимогам, піддаються критиці з боку різних інституцій ЄС, таких як Комісія, Європейський парламент і Рада [4; 5; 6; 7; 9]. Дотримання цих цінностей і прин-

ципів є умовою користування всіма правами, які випливають із членства в ЄС [10]. Зважаючи на це, внаслідок вступу до ЄС країни вважалися одними з найбільш успішних і стабільних демократій.

Однак, це лише на перший погляд. Так, наприкінці 1990-х років, наприкінці першого посткомуністичного десятиліття, Центральна та Східна Європа широко розглядалася як чітка, якщо не безумовна, історія успіху демократії. Дослідники демократизації регіону дійшли висновку, що ранні побоювання демократичного розпаду не лише підживлювалися помилковими аналогіями з Латинською Америкою, але успішні демократії, такі як Угорщина та Польща, швидко консолідувалися і «пройшли точку неповернення», що робить «авторитарну зміну» немислимою. Проте зараз існує широкий консенсус щодо того, що ця оптимістична картина демократизації в Центрально-Східній Європі потребує перегляду і що регіон переживає серйозні демократичні труднощі. Існує також загальна згода, що ці труднощі виходять за рамки проблем низької демократичної якості, які зазвичай розуміються як спадщина комуністичного чи докомуністичного авторитаризму, або побічні ефекти політики перехідного періоду [11, с. 819].

Останнє десятиліття було бурхливим у сучасній європейській політиці як для старих, більш давніх демократій Заходу, так і для нещодавно демократизованих посткомуністичних держав Сходу. Адже демократія в Центральній і Східній Європі погіршується, проявляючи тенденцію, яку часто називають «відступом» [12]. Європейський регіон загруз у низці негативних явищ, під назвою «відступ (відкату) від демократії», які впливають на демократію як режим. Більше того, динаміка так званого «відкату» є найбільш простежуваною саме у таких колишніх демократичних країнах-лідерах як Угорщина та Польща [11, с. 819]. Хоча ці країни були лідерами демократичного переходу та консолідації в 1990-х роках, сьогодні їх виділяють як лідерів демократичного занепаду [13]. Упродовж останніх декількох років Польща та Угорщина, два яскравих приклади демократичного відступу в ЄС, були охарактеризовані як «напівавторитарні режими» [14]. Водночас вказують вчені на варіації демократичної ерозії також в інших посткомуністичних державах ЄС [15, с. 496].

Як бачимо, членство в ЄС, безперечно, не є гарантією проти демократичного відступу, не кажучи вже про покращення демократії. З одного боку, західні країни-члени, безумовно, не захищені від відкату, про що не в останню чергу свідчить приклад Австрії. З іншого боку, невдача демократизації у східних державах-членах явно не є неминучою, і було б неправильно використовувати поняття демократичного розколу між Сходом і Заходом для переоцінки розширення ЄС на схід як політичного провалу та застереження від подальшого розширення. Деякі східні члени часто зустрічаються серед сильніших демократій: Естонія виділяється тим, що досягла рівня демократії, кращого за більшість західноєвропейських держав-членів; Литва зберігає досить сильні позиції, незважаючи на погіршення за останнє десятиліття; Словаччина і Латвія досягли прогресу після тимчасових невдач, хоча вони й не відновили (повністю) вершини, досягнуті одразу після вступу до ЄС [16, с. 849].

З огляду на поточні міжнародні події та виклики, описані вище, ЄС потребує більш конкретної форми підтримки демократії як інструменту власних інтересів європейської безпеки, аніж просто визнання її фундаментальною цінністю для самого союзу. І інституції ЄС, і країни-члени ЄС повинні визнати цю логіку безпеки в більш конкретних і систематичних термінах. Союз має будувати майбутню політику навколо більш детального опису того, як підтримка демократії зміцнює – і є необхідною – для довгострокової безпеки ЄС [17, с. 13–14].

Наразі ЄС може реагувати на порушення демократичних засад кількома способами:

- 1) висловлювати критику (називати та ганьбити);
- 2) застосовувати матеріальні санкції (штрафи, призупинення фінансування та прав ЄС);
- 3) застосовувати превентивну політику [1; 2].

Разом з тим, ЄС повинен діяти таким чином, щоб відповідати його власним цінностям, які слід інтерпретувати узгодженим чином як цінності ліберальної демократії. При цьому, на думку іноземних дослідників, ЄС має право реагувати, використовуючи культурні, соціально-економічні, політичні та правові відповіді. Зокрема, вважається, що доволі результативною реакцією може бути спонсорування неурядових організацій, які пропагують ліберально-демократичні цінності в суспільстві, зокрема в державах-членах, які порушують цінності, і створення освітніх програм, які можуть допомогти консолідувати ліберально-демократичні цінності [18].

Слід зазначити, що велика частка підтримки демократії в ЄС спрямовується на державні органи з метою розширення повноважень реформаторів у міністерствах чи режимах. Загальною тенденцією є підтримка національних антикорупційних органів. ЄС і більшість держав-членів схильні стверджувати, що співпраця з недемократичними урядами може запропонувати спосіб заохочення реформ без жорсткої конфронтації. На практиці важко з точністю оцінити, чи цей тип квінтесенції допомоги ЄС робить демократію більш вірогідною, чи допомагає узаконити авторитарні режими, чи має незначний вплив у будь-якому випадку. Тому ЄС потребує детальнішого процесу моніторингу, здатного оцінити, чи це так у конкретних національних контекстах. Систематичний процес оцінки політики ЄС у сфері демократії на мезорівні дуже потрібний, особливо тому, що глобальні політичні тенденції означають, що велика частина політики ЄС у майбутньому, ймовірно, існуватиме в цій сірій зоні між роботою з режимами та роботою проти них [17, с. 15].

Хоча ЄС має важку історичну спадщину, враховуючи колоніальне минуле його держав-членів, як наднаціональний актор він може виробити іншу позицію, ніж окремі уряди. Підходи ЄС мають передбачати більше відмінностей між країнами, які приймають політику, підтримувати більш різноманітні інституційні шляхи та моделі та співпрацювати з ширшим колом партнерів за межами Європи. І ці тактичні вдосконалення мають узгоджуватися з більш чітким набором оперативних вказівок для високої дипломатії зовнішніх відносин ЄС [17, с. 16].

Варіантом боротьби з демократичним відступом може бути заохочення транснаціональних потоків комунікації, які відходять від міжурядових процесів прийняття рішень ЄС. Більш різноманітний діапазон акторів (наприклад, політична опозиція, громадянське суспільство та профспілки) може бути запрошений до переговорів таким чином, щоб голос був наданий демократичним акторам, які не є виконавчими органами влади. Хоча це особливо актуально в державах-членах, де виконавча влада зміцнила контроль, це також може поширюватися за межі країн, що відстали, таких як Угорщина та Польща, щоб вирішити «дефіцит опозиції» в ЄС. Європейська Комісія повинна бути сміливішою у виступах проти розпаду громадянського суспільства та публічної сфери держав-членів, що відстають. Згідно зі своєю законницько-технократичною концепцією демократії, вона робить це (хоча й обмеженою мірою), коли йдеться про незалежність судової влади, систему стримувань і противаг і верховенство права. Розширення такого «дискусивного тиску» для протидії ерозії громадянського суспільства та публічної сфери може допомогти підірвати політичну підтримку учасників, залучених до відступу, і, безперечно, стане потужним сигналом відданості Комісії демократичним цінностям. Це також може спонукати інших учасників багаторівневої політичної системи ЄС (наприклад, національні парламенти з інших держав-членів ЄС) чинити

подальший дискурсивний тиск на відступні уряди та підтримувати плюралістичну боротьбу в державах-членах, де це під загрозою. Таким чином, окрім позитивного впливу, який це може мати на демократію на національному рівні в відступаючих державах, прийняття плюралістичної концепції демократії також стимулювало б і оживило демократичність ЄС [19, с. 897].

До того ж, ЄС має використати імпульс нещодавнього Саміту за демократію та реалізувати взяті на себе зобов'язання. Наприклад, ЄС міг би покращити функціонування своїх існуючих інструментів для подальшого зміцнення громадянського суспільства, надаючи основне фінансування та більше не вимагаючи 10-відсоткового співфінансування для проєктів, які фінансуються програмою «Громадяни, рівність, права та цінності», щоб забезпечити недискримінаційний та сталий доступ до фінансування демократії ЄС [20].

Також ЄС має продовжувати якомога повніше використовувати свій механізм правових умов. Хоча цей інструмент призначений для захисту бюджету ЄС та його фінансових інтересів, він також допомагає чинити тиск на уряди держав-членів, щоб вони здійснили реформи, важливі для підтримки демократичних цінностей. Корумповані еліти підривають демократію, щоб утримати політичну владу у своїх руках, а комплексні антикорупційні стратегії є ключовими для протидії автократії [20].

Недавнє опитування Євробарометра [21] показує, що 81% європейців вважають, що серйозною проблемою, яку необхідно вирішити є іноземне втручання в демократичні системи. Проблеми автократії всередині демократичних союзів є серйозним викликом для сучасного світу. Разом з тим, ідентифікація таких проблем, їх документування та визнання – вже важливий крок для подальшої мобілізації ресурсів, проєктування та впровадження дієвої політики зі згорання антидемократичних проявів. Без сформованих інституцій такі дії взагалі можуть бути відтерміновані на невизначений період, а поглиблення і пригноблення міжнародних небезпек неминучі.

Фіксуючи випадки неадекватного, уповільненого реагування з боку певних організацій на гостро актуальні загрози демократії, варто, однак, утриматися від широких деструктивних узагальнень щодо міжнародних інституцій. Доречно, натомість, шукати інноваційні моделі, дуже конкретні механізми й інструменти, що допоможуть розвивати спроможність світової демократії, оперативніше напрацьовувати та приймати такі необхідні сьогодні безпекові рішення, в т. ч. і зусиллями вже існуючих інституцій [22, с. 155].

Безумовно важливу роль відіграє статус інституції, її репутація, суспільна довіра до неї. Наприклад, якщо у Європарламенті угорський народ представляє демокра-

тично обрана та скептично налаштована до ЄС політична сила, складно очікувати, що висновки та рекомендації такої інституції знайдуть належний відгук серед громадян Угорщини. При цьому, більшість громадян Угорщини виступає все ж за членство країни в ЄС. Вочевидь подібні резолюції мали би більший відгук у суспільстві, якби лунали від авторитетніших у цьому середовищі суб'єктів політики. Отже, Європарламент, як і інші міжнародні інституції, мали би більше уваги приділяти налагодженню механізмів співпраці, комунікації, взаємної довіри з широкими суспільними колами [22, с. 155].

Принагідно зауважимо, що 12 грудня 2023 року Європейська комісія прийняла пакет заходів щодо захисту демократії напередодні виборів до Європарламенту 2024 року. Центральним елементом цього пакету є законодавча пропозиція, яка посилить прозорість і демократичну підзвітність діяльності з представництва інтересів від імені третіх країн, яка спрямована на вплив на політику, прийняття рішень і демократичний простір. Він також містить дві рекомендації, спрямовані на сприяння вільним, справедливим і стійким виборам і участі громадян і організацій громадянського суспільства у виробленні політики. Метою цього пакету є подолання загрози іноземного втручання з більшою прозорістю, водночас заохочуючи громадянську активність та участь громадян у наших демократіях [23].

Насамкінець, слід зазначити, що упродовж року з моменту вторгнення росії в Україну ЄС і деякі національні уряди узгодили та розробили нові стратегії демократії, що мало глибокий вплив на європейські наративи про демократію. Війна спонукала європейські уряди посилити свою прихильність до демократії ззовні та всередині країни. Цей новий геополітичний контекст у поєднанні з іншими факторами та поточними вдосконаленнями кількох пов'язаних із демократією стратегій більшого значення [24]. Однак, попри домінування імперативу захисту демократії, європейська політика в цій сфері дотепер відзначається набагато меншою активністю, ніж в інших.

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, що політики ЄС в аспекті підтримки європейської демократії, як явище динамічне, з моменту створення союзу, постійно розвивалася та вдосконалювалася. Вона досягла успіхів і зазнавала невдач. Разом з тим, незважаючи на численні покращення, підтримка демократії в ЄС все ще потребує змін. ЄС має переглянути елементи свого втручання у сферу демократії в європейському регіоні. Сучасна політика міжнародної безпеки потребує переміщення акцентів – від декларативних заяв до їх виконання, зміцнення інституційної спроможності. Назріла потреба розробки більш дієвої концепції демократії. ЄС має відігравати більш гнучку роль у глобальних справах, шукати нові підходи та рішучіше відстоювати свої інтереси.

ЛІТЕРАТУРА

1. Treaty on European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/treaty-on-european-union.html>
2. Treaty of the Functioning of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union.html>
3. Мішель Д. О. Копенгагенські критерії як чинники розбудови демократичних процесів та наближеності до європейського рівня життя в Україні *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили*. Сер. : Політологія. 2010. Т. 149. Вип. 137. С. 153–157.
4. European Commission. 2014. A new EU framework to strengthen the rule of law, COM (2014) 158 final/2, 19 March. Brussels: European Commission.
5. European Commission. Commission recommendations of 20.12.2017 regarding the rule of law in Poland, COM(2017) 9050 final, 20 December, Brussels: European Commission, 2017.
6. European Council. 2020a. Conclusions from special meeting, 17 to 21 July 2020, EUCO10/20, 21 July. Brussels: European Council.
7. European Commission. Rule of law report – Communication and country chapters. The rule of law situation in the European Union {SWD(2020) 300–326}, COM(2020) 580 final, 30 September, Brussels: European Commission.
8. European Parliament. Draft report on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded, EP-Documents 2017/2131(INL), 11 April, Strassbourg: European Parliament.
9. Council of the European Union. Press release of the 3362-nd Council Meeting, General Affairs, 16936/14, Brussels, 16 December 2014.
10. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL on pre-enlargement reforms and policy reviews, Brussels, 20.3.2024 COM(2024) 146 final
11. Ananda A., Dawson J. Cultural liberalism in Eastern and Western Europe: a societal antidote to democratic backsliding? *Journal of European Public Policy*. 2024. Vol.31. No.3. P. 801–824.

12. Müller J. W. Eastern Europe Goes South. *Foreign Affairs*. 2014. Vol.93. No. 2. P. 14–19.
13. Rovny J. Antidote to Backsliding: Ethnic Politics and Democratic Resilience. *American Political Science Review*. 2023. Vol.117. No. 4. P. 1410–1428.
14. Gora A., Wilde P. The essence of democratic backsliding in the European Union: deliberation and rule of law. *Journal of European Public Policy*. 2022. Vol. 29. No.3. P. 342–362.
15. Vachudova M. A. Populism, Democracy, and Party System Change in Europe *ANNUAL REVIEW OF POLITICAL SCIENCE*. 2021. Vol. 24. P. 471–498.
16. Sedelmeier U. Is there an East–West divide on democracy in the European Union? Evidence from democratic backsliding and attitudes towards rule of law interventions. *Journal of European Public Policy*. 2024. Vol.31. No. 3. P. 825–849.
17. Ken G., Youngs R. Toward a New EU Democracy Strategy. *Carnegie Endowment for International Peace.*, 2022. 24 p.
18. Olsen T. V. Why and How Should the European Union Defend its Values? *Res Publica*. 2023. No. 29. P. 69–88.
19. Oleart A., Theuns T. Democracy without Politics' in the European Commission's Response to Democratic Backsliding: From Technocratic Legalism to Democratic Pluralism. *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 2023. Vol. 61. No. 4. P. 882–899.
20. How Can Europe Help the Next Phase of the Summit for Democracy? April 17, 2023. URL: <https://carnegieeurope.eu/2023/04/17/how-can-europe-help-next-phase-of-summit-for-democracy-pub-89533>
21. Eurobarometer. URL: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2971>
22. Волянюк О. Загрози демократії в Європі: угорський прецедент. *Політичні дослідження / Political Studies*. 2022 № 2(4). С. 140–159.
23. Defence of Democracy – Commission proposes to shed light on covert foreign influence 12 December 2023. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6453
24. European Democracy Support Annual Review 2022. URL: <https://carnegieeurope.eu/2023/01/30/european-democracy-support-annual-review-2022-pub-88818>