

**«ДЕФІЦИТ ДЕМОКРАТІЇ» У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ:  
СУЧАСНИЙ СТАН І ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ****“DEFICIT OF DEMOCRACY” IN THE EUROPEAN UNION:  
CURRENT SITUATION AND SOLUTIONS**

Асірян С.Р., к.ю.н.,

асистент кафедри права Європейського Союзу

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

Белей О.В., студент V курсу

*Інститут прокуратури та кримінальної юстиції**Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Дулена В.П., студентка V курсу

*Інститут прокуратури та кримінальної юстиції**Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Статтю присвячено дослідженню проблеми «дефіциту демократії» у Європейському Союзі. Проаналізовано історію терміна, причини виникнення проблеми «дефіциту демократії» у Європейському Союзі. Проаналізовано положення Лісабонського договору, який вніс зміни в інституційні механізми щодо мінімізації проблеми демократичного дефіциту у Європейському Союзі. Проаналізовано статистику участі громадян у виборах до Європейського Парламенту після реформ, запроваджених Лісабонським договором. Визначено недоліки функціонування інституційної системи Європейського Союзу в аспекті участі громадян у прийнятті рішень і визначенні напрямів розвитку. Досліджено правовий статус і значення Європейського Парламенту у процесі прийняття актів Європейського Союзу, його роль у механізмі «законодавчого трикутника». Проаналізовано правове становище Європейського Омбудсмена по здійсненню контролю за дотриманням прав та інтересів громадян держав-членів органами Європейського Союзу. Досліджено сучасний стан функціонування механізму громадянської ініціативи та його дієвість як одного із типів партиципаторної демократії, проблему захисту прав меншості як складову частину «дефіциту демократії» у Європейському Союзі. Здійснено загальний аналіз складників проблеми «дефіциту демократії» та їхнього взаємозв'язку. Запропоновано можливі шляхи реформування інституційної побудови Європейського Союзу для подолання проблеми «дефіциту демократії», а саме: реформування механізму прийняття нормативних актів Європейським Парламентом, посилення його ролі у законодавчому процесі; запровадження інституту відкликання членів Європейського Парламенту; вдосконалення процедури громадянської (законодавчої) ініціативи, залучення до цього процесу Європейського Парламенту; реформування правового статусу Європейського Омбудсмена, розширення його повноважень і можливостей впливати на дотримання органами Європейського Союзу прав та інтересів громадян.

**Ключові слова:** Європарламент, громадянська ініціатива, Омбудсман, дефіцит демократії.

The article is devoted to the study of the problem of democracy deficit in the European Union. The history of the term “democracy deficit” is analysed. The causes of the problem of “democracy deficit” in the European Union, which is one of the main problems in the political nature of the latter, are highlighted. The provisions of the Lisbon Treaty, which introduced changes in institutional mechanisms of minimizing the problem of democratic “deficit”, is analyzed. The statistics of citizens’ participation in the elections to the European Parliament after the reforms introduced by the Lisbon Treaty are analyzed. The shortcomings of the functioning of the institutional system of the European Union in terms of citizen participation in decision-making and identifying areas of development are analyzed. The legal status and significance of the European Parliament in the process of adopting acts of the European Union, its role in the mechanism of the “legislative triangle” are studied. The legal position of the European Ombudsman on the control over the observance of the rights and interests of the citizens of the member states by the bodies of the European Union is analyzed. The current state of functioning of the mechanism of civic initiative and its effectiveness as one of the types of participatory democracy is studied. The problem of protection of minority rights as a component of the “deficit of democracy” in the European Union is studied. Has been made a general analysis of the components of the problem of “democracy deficit” in their relationship. Possible ways to reform the institution building of the European Union to overcome the problem of “democracy deficit” are proposed, namely: reforming the mechanism of the adoption of regulations by the European Parliament, strengthening its role in the legislative process; introduction of the institute of recall of members of the European Parliament; improving the procedure of civic (legislative) initiative, involvement of the European Parliament in this process; reforming the legal status of the European Ombudsman, expanding his powers and opportunities to influence the observance of the rights and interests of citizens by the bodies of the European Union.

**Key words:** European Parliament, civic initiative, Ombudsman EU, deficit of democracy.

**Постановка проблеми.** Актуальність тематики зумовлена насамперед інтеграційними процесами, які сьогодні відбуваються в Україні, тому взаємодія вищих органів влади Європейського Союзу (далі – ЄС) із громадянським суспільством та окремим громадянином завжди знаходяться у сфері наукового інтересу. На шляху до набуття членства у ЄС необхідним є вивчення не лише переваг такого членства, а й проблем, які сьогодні існують у ЄС як наддержавному інтеграційному об’єднанні. Недоліком побудови окремих інституцій ЄС є те, що виборець часто залишається осторонь від процесу прийняття стратегічно важливих рішень, тобто йдеться про так звані «дефіцит демократії». Саме тому важливо детально вивчити цю проблему і знайти можливі шляхи її подолання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблему «дефіциту демократії» крізь призму громадянства ЄС та окремих прав, у т. ч. громадянської ініціативи, вивчали Н.І. Андрусевич, О.В. Журавка, О.М. Поліванова, Є.В. Ткаченко, О.Я. Трагнюк, І.В. Яковик. Водночас системно проблема «дефіциту демократії» в аспекті функціонування Європейського Парламенту, Омбудсмена та громадянської (законодавчої) ініціативи із пропозиціями їх можливому реформування не здійснювалася, а тому потребує більш детального вивчення.

**Метою статті** є аналіз розвитку та сучасного стану проблеми «дефіциту демократії», механізмів участі громадян у визначенні напрямів функціонування ЄС і пропозиції щодо шляхів вирішення цієї проблеми.

**Виклад основного матеріалу.** Із самого початку створення Європейського співтовариства як наднаціонального утворення громадяни держав-членів загалом підтримували євроінтеграційні курси своїх урядів, даючи таким чином вотум довіри самій інтеграції, проте вони не надто могли впливати на процеси всередині цього утворення. Так, наприкінці 1970-х рр. Д. Маркуанд, щоб відзначити слабкість демократичних механізмів у функціонуванні європейських інституцій, уперше вжив термін «дефіцит демократії» [1]. Проте його запровадження пов'язують з іменем французького юриста, експерта з економічних питань Європейського співтовариства Жоржа Веделя, котрий надав загальну характеристику цього явища у Доповіді, присвяченій необхідності розширення законодавчих повноважень Європарламенту, від 25 травня 1972 р [2]. Хоча сам термін «дефіцит демократії» не вживався, у документі підкреслювалася й обґрунтовувалася важливість демократизації Співтовариства шляхом залучення громадян до політичного життя через Парламентську Асамблею (Європейський парламент). Законодавча функція зосереджувалася у Раді Міністрів і Європейській комісії, що фактично виключало вплив громадян на процес прийняття і зміст юридично обов'язкових для держав-членів нормативних актів. Згодом за пропозиціями Ж. Веделя на підставі Акта про вибори від 20 вересня 1975 р. було змінено процедуру формування Європейського парламенту шляхом надання громадянам загального прямого виборчого права, хоча раніше депутати призначалися самостійно державами-членами [3].

Згодом цю проблему намагалися вирішити у процесі реформування установчих договорів ЄС (Амстердамського 1997 р., Ніщського 2003 р. і Лісабонського 2007 р.). Однак найбільшу цікавість становить саме положення Лісабонського договору, спрямовані на мінімізацію «дефіциту демократії». Договір ввів певні новели щодо посилення та зміцнення демократії у ЄС, зокрема:

- реформовано процес прийняття рішень Радою ЄС з окремих питань. Так, було запроваджено нову процедуру прийняття рішень за спеціальним принципом подвійної більшості, тобто враховувалася не лише кількість голосів держав-членів (55%), а й кількість населення, яку представляли відповідні міністри (65%) (ст. 6, ст. 238 ДФЄС);
- посилення ролі Європарламенту, котрий прямо обирається громадянами та наділений більш широкими повноваженнями;
- залучення національних парламентів до роботи ЄС із метою реалізації принципу субсидіарності;
- гарантування прав людини та громадянських свобод, оскільки Хартія фундаментальних прав стала юридично зобов'язуючим документом і набула однакового правового статусу з договорами ЄС;
- запровадження права на громадянську ініціативу – щонайменше один мільйон громадян, що є громадянами значної кількості держав-членів, можуть запропонувати Єврокомісії в межах її повноважень висунути будь-яку належну пропозицію з питань, щодо яких, на їхню думку, слід ухвалити правовий акт Союзу на виконання Договорів [4];
- вперше нормативно закріплено положення, що передбачало можливість виходу з ЄС. Така новела стала наступним елементом демократизації на шляху подолання «демократичного дефіциту».

Із моменту прийняття Лісабонського договору, який значно розширив можливість впливу громадян ЄС на прийняття рішень, явка на виборах демонструє значну негативну динаміку: якщо в 1979 р. показники становили 61,9% громадян, то у травні 2014 р. – 42,61% (до речі, не подолавши 42,97% 2009 р.) [5]. Опитування громадської думки свідчить про те, що значна частка громадян ЄС вважає стан справ із дотриманням демократії в Союзі менш

задовільним, ніж у їхній власній державі. Ця ситуація і зумовлює тенденцію до зменшення зацікавленості громадян держав-членів ЄС до участі в голосуваннях під час вирішення загальноєвропейських питань або виборів до Європейського Парламенту.

На сучасному етапі функціонування Європейського Союзу проблема «дефіциту демократії» зумовлена кількома обставинами. Насамперед єдиний легітимно утворений орган – Європейський Парламент, який обирається шляхом прямих виборів, – належним чином не відображає рівень представництва громадян ЄС на наднаціональному рівні, адже інтереси півмільярдного населення представляють лише 750 депутатів. Таким чином, у середньому один парламентар представляє інтереси понад 600 000 виборців, коли у демократичних державах це співвідношення виражається як 1: 60 000.

По-друге, нестача демократичної легітимності на рівні ЄС виникає здебільшого через слабкі повноваження Європейського Парламенту. Із федералістської позиції «дефіцит демократії» здебільшого є дефіцитом повноцінного парламенту, який проявляється у слабших порівняно з Радою та Єврокомісією повноваженнях Європарламенту й у відсутності безпосереднього його впливу на діяльність виконавчої влади (Європейської Комісії) [6].

Проблему повноцінного парламенту можна було б вирішити двома шляхами. По-перше, розширенням повноваження парламенту в питаннях ініціювання прийняття законодавчих актів ЄС, адже відповідно до ст. 294 ДФЄС право подавати пропозиції стосовно законодавчих актів зосереджено в руках Єврокомісії [7]. Як відомо, у законодавчому процесі ЄС задіяний так званий «законодавчий трикутник» – Єврокомісія, Рада ЄС і Європарламент, – у якому лише останній безпосередньо представляє інтереси громадян Союзу. Саме тому Європарламент має бути наділений інструментами швидкого реагування на питання і проблеми своїх виборців, тож необхідно надати можливість парламентарям самостійно ініціювати прийняття законодавчих актів з окремих найбільш важливих питань, бо саме в цьому і виражатиметься політична воля громадян ЄС.

По-друге, потрібно посилити роль Європарламенту в законодавчому процесі. Як відомо, у першому читанні Європарламент ухвалює свою позицію і відправляє в Раду ЄС, якщо Рада ЄС відмовляє й ухвалює власну позицію, то саме її позиція є остаточною і передається на друге читання в Парламент. У другому читанні Європарламент може відхилити позицію Ради, але тоді подальше прийняття акта унеможливується. В іншій ситуації Європарламент може запропонувати поправки до позиції Ради, які остання вправі знову відхилити. Заключним етапом у прийнятті законодавчого акта є скликання Погоджувального комітету, на якому акт приймається тільки згодою кваліфікованої більшості як членів Європарламенту, так і Ради ЄС. Якщо такої згоди немає, то акт вважається неухваленим. Тобто, аналізуючи законодавчу процедуру, передбачену ст. 294 ДФЄС, можна дійти висновку, що у разі виникнення спірних ситуацій між членами «законодавчого трикутника» все одно «останнє слово» залишається за Радою ЄС. Можливість Європарламенту кваліфікованою більшістю голосів відхилити позицію Ради ЄС за наявності позитивного висновку Єврокомісії дала би змогу врівноважити їхні законодавчі можливості та посилити роль Парламенту як єдиної легітимно створеної на демократичних засадах інституції ЄС.

Одним із аспектів проблеми «дефіциту демократії» є й питання захисту прав меншості. У представницькій демократії більшість відіграє основну роль, адже її головним інструментом є вибори. Саме через вибори більшість виражає свою волю, а меншість у цій ситуації постфактум її приймає. Для вирішення цієї проблеми пропонується

запровадити механізм відкликання члена парламенту у разі порушення ним нормативно-правових актів ЄС, основоположних прав і свобод людини та громадянина або невиконання своїх обов'язків. Виборці з відповідного виборчого округу, який обирає цього депутата, 30% від загальної кількості виборців мали б право ініціювати його відкликання. Запровадження нового інституту – відкликання членів Європарламенту – дало би змогу впливати на прийняття рішень парламентарями, коли інтереси меншості порушуються.

Одним зі способів вираження волі громадян, як уже зазначалося, є громадянська (законодавча) ініціатива, запровадження якої значно посилює можливість впливу на політику ЄС. Проте водночас цей механізм передбачає, що пропозиція громадян першочергово надходить до Єврокомісії, котра в межах своїх повноважень висуває пропозицію щодо ухвалення правового акта Союзу. Інститут громадянської ініціативи в ЄС розглядається як один із типів партисипаторної демократії, що ґрунтується на принципах представницької демократії, на яких засновано ЄС і які є цінностями Союзу [4, с. 90].

Тому пропонуємо, щоб пропозиції громадян надходили безпосередньо до Парламенту з наступним консультуванням із Єврокомісією, і лише після того, як Комісія дасть позитивний висновок, така пропозиція відправлятиметься на голосування до Парламенту. Таким чином, залучення Європарламенту в цей механізм покликане зміцнити демократичні процеси в ЄС, де рішення приймаються відкрито і більш наближено до громадян.

Принцип демократії передбачає не тільки залучення громадян до прийняття рішень, але і здійснення контролю за їх виконанням. Одним із таких контролюючих структур є Омбудсман ЄС. Аналізуючи акти Союзу, які визначають права й обов'язки цього суб'єкта [8], можна дійти висновку про те, що всі повноваження зосереджуються навколо того, що Омбудсман може розпочинати розслідування у разі грубого порушення права ЄС, і це здійснюється або за скаргою громадян, або за власною ініціативою, але водночас його рішення не мають обов'язкової сили. Ми вважаємо, що доцільно певною мірою розширити цей каталог повноважень, додавши таке:

1) якщо Омбудсман у процесі розслідування констатує, що, хоча певний акт ЄС прямо не порушує права громадян, але це впливає з його правової природи, то він може ініціювати питання про перегляд такого акта перед органом, який його прийняв;

2) якщо порушення сталося внаслідок дій чи рішень посадової особи агенції або органу ЄС, то Омбудсман має право підняти питання про відсторонення такої особи від посади перед суб'єктом, що її призначив.

**Висновок.** «Дефіцит демократії» є однією із суттєвих проблем функціонування інституційної системи ЄС, яка впливає на можливість громадян держав-членів повною мірою реалізувати свою політичну волю. Ст. 1 ДЕС передбачає, що цей Договір позначає новий етап процесу утворення як ніколи тісного союзу народів Європи, де рішення приймають якомога відкритіше та ближче до громадянина. В основі цього положення лежить ідея, що суть заснування ЄС в тому, щоб інтереси і воля людей враховувалися не лише на національному, а й на наднаціональному рівні. У цій формулі Союз виступає як площина для можливостей, яка дозволяє приймати рішення не лише «для громадян», а й «за участю громадян». Саме тому надзвичайно важливим є забезпечення можливості залучення громадян ЄС до прийняття стратегічних рішень.

Загалом проблему «дефіциту демократії» можна вирішити реформуванням інституційних механізмів: 1) посиленням ролі Європарламенту у процесі прийняття актів ЄС; 2) запровадженням інституту відкликання парламентарів виборцями як механізму впливу меншості на прийняття рішень у цьому органі представницької демократії; 3) розширенням повноважень Омбудсмана та наданням йому більш реальних можливостей впливу на інститути ЄС у разі порушення прав та інтересів громадян; 4) вдосконаленням процесу здійснення громадянської законодавчої ініціативи шляхом безпосереднього подання пропозицій до Європарламенту. У цьому розумінні для успішного функціонування ЄС насамперед як демократичного утворення потрібно не тільки закріпити вже наявні здобутки інтеграції, а й реформувати інституції Союзу для створення доступного й ефективного для виборців механізму прийняття рішень на наднаціональному рівні.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Стрелков А. «Демократический дефицит» после Лиссабонского договора. Перспективы. URL: [http://www.perspectivy.info/okuyumena/europe/demokraticeskij\\_deficit\\_posl\\_lissabonskogo\\_dogovora\\_2010-04-09.htm](http://www.perspectivy.info/okuyumena/europe/demokraticeskij_deficit_posl_lissabonskogo_dogovora_2010-04-09.htm) (дата звернення: 13.11.2020).
2. Report of the Working Party examining the problem of the extension of the powers of the European Parliament of 25 March 1972. URL: [http://www.cvce.eu/obj/vedel\\_report\\_25\\_march\\_1972-en-a4f5b134-99b9-41b3-9715-41769dfea12a.html](http://www.cvce.eu/obj/vedel_report_25_march_1972-en-a4f5b134-99b9-41b3-9715-41769dfea12a.html).
3. Act concerning the election of the Members of the European Parliament by direct universal suffrage of 20.09.1976. URL: [http://www.cvce.eu/content/publication/2003/1/9/3897868f-a751-4111-a799-e7c1f1811bac/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/2003/1/9/3897868f-a751-4111-a799-e7c1f1811bac/publishable_en.pdf). (дата звернення: 15.11.2020).
4. Трагнюк О.Я. Деякі правові засоби подолання дефіциту демократії в Європейському Союзі (на прикладі інституту громадянської ініціативи в ЄС). *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2011. Вип. 22. С. 86–95.
5. European Parliament. Election results. Turnout. URL: <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/election-results-2014.html> (дата звернення: 16.11.2020).
6. Вінникова Н.А. Питання демократичної легітимності в сучасному Європейському теоретичному дискурсі. Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна. Харків, 2009. URL: <http://dspace.univer.kharkov.ua/bitstream/123456789/2408/2/> (дата звернення: 16.11.2020).
7. Договір про функціонування Європейського Союзу від 23 березня 1957 р. База даних «Законодавство України». URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_b06#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text)
8. Decision of The European Parliament of 9 March 1994 on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties (94/262/ECSC, EC, Euratom). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celelex%3A31994D0262>