

Правові основи демократії участі в Європейському Союзі

*Роботу виконано на кафедрі міжнародної
інформації ВНУ ім. Лесі Українки*

Проаналізовано розвиток бази первинного та вторинного права ЄС як підстави розширення участі громадян у прийнятті політичних рішень на рівні інституцій Союзу. Показано сучасні тенденції та підходи у європейській відкритій демократії, пов'язані з розширенням можливостей доступу до інформації та реалізацією потенціалу інформаційно-комунікаційних технологій у політиці.

Ключові слова: електронна участь, Інтернет, Європейський Союз.

Федонюк С. В. Правовые основы демократии участия в Европейском Союзе. Анализируется развитие базы первичного и вторичного права ЕС как основание расширения участия граждан в принятии политических решений на уровне институтов Союза. Показываются современные тенденции и подходы в европейской открытой демократии, связанные с расширением возможностей доступа к информации и реализацией потенциала информационно-коммуникационных технологий в политике.

Ключевые слова: электронное участие, Интернет, Европейский Союз.

Fedoniuk S. V. The Legal Basis of Participatory Democracy in the EU. The development of base of primary and secondary EU law as the basis of increased citizen participation in political decision-making at the level of EU institutions is analyzed. Showed current trends and approaches in european open democracy, associated with the expansion of opportunities for information access and realizing the potential of information and communication technologies in politics.

Key words: eparticipation, Internet, European Union.

Постановка наукової проблеми та її значення. Унаслідок повсюдного впровадження ефективних інформаційно-комунікаційних технологій на базі міжмережної комунікації (Інтернет) стає можливим новий рівень участі громадян у системі відкритої демократії. Формується концепція електронної участі. Прикладом такої успішної практики є її організація в Європейському Союзі.

Аналіз останніх досліджень із цієї проблеми. Зазначена тематика у європейському контексті досліджена здебільшого в розрізі національних систем взаємовідносин адміністрацій та громадськості, причому у переважній більшості – частково й опосередковано. Бракує досліджень, які стосуються участі громадян у вирішенні питань політичного характеру з площини інституцій ЄС.

За результатами цільового пошуку в наукометричних базах даних ISI-Web, Scopus і порталі АСМ за ключовими фразами: «багаторівневе прийняття рішень в ЄС»; «представницька демократія в ЄС»; «участь громадян в роботі інституцій ЄС»; «громадська участь і європейське управління» виокремлено 25 статей, присвячених теоретичній розробці понять європейського управління і демократії в ЄС, а також застосуванню інформаційних технологій для розвитку демократії у Європі – переважно на рівні країн ЄС. Окремі праці присвячені аналізу правової бази безпосередньої демократії в країнах ЄС. Авторами цих досліджень є С. Сміт, Є. Далакіуріду, Е. Панопулу, К. Тарабаніс, Е. Тамбуріс, С. Альбрехт, Н. Кольрауш, Г. Кубіцек, Б. Ліппа, О. Мьоркер, М. Тренель, В. Форверк, К. Відвальд, Т. Аубергер, К. Ішковські, А. Біслі, Д. Данкерлі, С. Ф'юджд, М. Форцелла, Е. Гранде, Дж. Грінвуд, С. Курпас, М. Бруггерманн, Е. Калампокіс, Дж. Міллард, М. Нільсен, А. Макінтош.

Натомість концепція демократії участі у постановці новітніх форм взаємодії громадськості й влади, що актуалізується у практиці європейського управління протягом останніх років, потребує нині системного осмислення.

Метою цієї статті є аналіз розвитку нормативної бази і підходів європейської демократії участі.

Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження. Найважливішою проблемою «демократичного дефіциту», спричиненого недоступністю інституцій ЄС для звичай-

них громадян, відображає труднощі, пов'язані зі спробою розвитку демократії на наднаціональному рівні. Намічається розрив між консенсусом політичних еліт ЄС щодо доцільності розвитку інтеграції і скепсисом населення щодо загальноєвропейських інститутів, що є серйозною перешкодою для подальшої еволюції ЄС [12]. Виходом із ситуації є розширення сфери демократії участі, зокрема на ґрунті інтерактивних інформаційно-комунікаційних технологій.

Лідери ЄС показали своє бажання зробити Європу більш демократичною і прозорою, внівши цю мету в Лісабонський договір, підписаний у грудні 2007 р. Хоча до прийняття цього договору представницька демократія не мала прямого відображення в установчих договорах Європейських Співтовариств, в Маастрихтському, Амстердамському й Ніццькому договорах утверджено право громадян ЄС на петиційне звернення до Європейського парламенту (Стаття 138d Договору про ЄС). Заразом Амстердамський договір закріплює поняття прозорості й основу для консультацій. У межах так званого «соціального діалогу» Комісія консультується з соціальними партнерами на європейському рівні, що регулюється статтями 137–139 Договору про ЄС.

Вже у 2004 р. Договір про заснування Конституції для Європи (не ратифікований пізніше) окреслював демократичні основи ЄС (Розділ VI). Нарешті, Лісабонський договір підтверджує значення представницької демократії через розширення прав громадян на законодавчу ініціативу та взаємодію з інституціями влади (ст. 10–11), формуючи низку передумов для участі населення в політиці ЄС.

Окрім того, в Лісабонському договорі закладений інструмент «громадянської ініціативи» – засобу заохочення прямої участі населення в політиці ЄС.

Правові основи Європейської громадянської ініціативи містяться у ст. 11, п. 4 Договору про ЄС і ст. 24, п. 1 Договору про функціонування ЄС.

Європейська громадська ініціатива (European Citizens' Initiative), завдяки якій громадяни ЄС уперше в історії отримують право прямої законодавчої ініціативи, стала прикладом міжнародного вирішення питання прямого демократичного волевиявлення. Громадяни, які мають право голосу та представляють не менше третини країн ЄС, числом не менше мільйона, можуть запропонувати Європейській комісії приступити до розробки законодавчих пропозицій. Єврокомісія буде зобов'язана розпочати аналіз такої пропозиції та можливості на предмет практичної реалізації, якщо її підтримали не менше 300 тис. виборців від трьох країн Євросоюзу. Після цього Європейській громадській ініціативі відводиться не більше року, щоб добрати мільйон підписів, після чого Єврокомісія має протягом чотирьох місяців вивчити її та прийняти рішення щодо подальших дій.

Єврокомісія зобов'язана розглянути заяву з проханням ввести той чи інший закон, якщо його підписали мільйон громадян. Проте це дає можливість їм лише оцінювати наявні правові норми ЄС. На відміну від цього «громадянська ініціатива» дає змогу їм безпосередньо висувати законопроекти й формувати законодавчу базу ЄС. Процедура реалізації «громадянської ініціативи» не прописана в тексті Лісабонського договору детально, хоча в травні 2009 р. Європарламент прийняв відповідну резолюцію [9].

Первинна договірна норма щодо представницької демократії починає реалізуватися у форматі, зміст якого («Зелена книга у справі Європейської громадянської ініціативи») запропонувала Європейська комісія для публічних консультацій з 11 листопада 2009 р. по 31 січня 2010 р., але ця норма містить, швидше всього, не конкретні пропозиції, а інформацію про умови реалізації «громадянської ініціативи» [26]. У результаті консультацій Європейська комісія оголосила пропозицію розпорядження Парламенту і Ради у справі громадянської ініціативи (2010/0074 (COD), 31.03.2010). Цей документ містить опис умов та процедури безпосередньої громадянської ініціативи у масштабах ЄС, зокрема передбачено можливість для громадян ЄС підтримувати громадські ініціативи через Інтернет. Громадянська ініціатива реєструватиметься у спеціальному Інтернет-реєстрі, забезпеченому Комісією, і публікуватиметься на відповідній веб-сторінці. Також передбачено онлайн-збір декларацій на підтримку ініціатив через систему реєстрації, сертифіковану на відповідність нормуючому розпорядженню. Онлайн-збір декларацій про підтримку ініціативи регламентується параграфом 6 описаного розпорядження. По суті започатковано систему безпосереднього волевиявлення у масштабі ЄС, у якій головну технічну роль відведено засобам Інтернет-комунікації.

Перші ознаки використання ІКТ для посилення відповідальності висвітлено в «Білій книзі з реформування Комісії» у 2000 р. [15].

11 грудня 2002 р. Комісія прийняла повідомлення, яке забезпечує узгоджену основу для консалтингових зовнішніх зацікавлених сторін, – “Загальні принципи та мінімальні стандарти для консультацій Комісії із зацікавленими сторонами” (COM (2002) 704) – документ, який уведено в дію з 1 січня 2003 р. [2] та який встановлює такі мінімальні стандарти для проведення консультацій.

При цьому зазначимо, що ще у квітні 2001 р. Європейська комісія прийняла Повідомлення про «Інтерактивні розробки політики» (Interactive Policy Making) [IPM – C (2001) 1014], яка спрямована на поліпшення управління з використанням Інтернету для збору та аналізу реакції громадян і підприємств у всіх країнах ЄС. Для реалізації проекту розроблено механізми зворотного зв'язку й консультацій через веб-інтерфейс, створено єдину точку доступу для широкого кола консультацій, дискусій та інших інструментів, які дають змогу громадянам відігравати активну роль у європейській політиці – веб-портал «Твій голос в Європі» [19], забезпечено систему аналізу отриманих у зворотному зв'язку даних для потреб Комісії та держав-членів. Також для досягнення більш високого рівня зв'язку та розширення прав громадян на інформацію функціонує портал «Еурога» й служба «Europe Direct».

У 2005 р. відбулися суттєві зміни у комунікаційній політиці, після того, як Комісія виявила прагнення ефективно спілкуватися щодо політики та діяльності ЄС і забезпечити більш якісний зв'язок з громадянами у “Плані дій щодо поліпшення спілкування в Європі” [1]. У документі Комісії було настійно рекомендовано терміново розширити канали комунікації та реформувати свою комунікаційну стратегію для забезпечення відкритості на всіх етапах процесу вироблення політики за принципами: сприйняття – громадянин повинен бути не тільки повідомлений, а й вислуханий; спілкування – громадяни повинні бути проінформовані, щоб мати можливість узяти участь у демократичній дискусії; врахування потреб громад – комунікація повинна відповідати місцевим потребам громадян.

Негативні підсумки голосування за проектом Конституції, отримані у Франції та Нідерландах влітку 2005 р., стали каталізатором оновлення принципів, процедури і змісту взаємовідносин керівних органів ЄС та громадян. Відтак заступник голови Єврокомісії М. Вальстрьом, після тривалих консультацій, у липні того ж 2005 р. представила Комісії свої пропозиції щодо модернізації практики комунікацій («План дій з культури інформаційної політики в країнах ЄС»). Під її керівництвом розроблено також «План Д: демократія, діалог та дебати» (жовтень 2005 р.) і, нарешті, «Біла книга з комунікаційної політики ЄС». План D Європейської комісії щодо демократії, діалогу та дебатів утворює межі, у яких національні уряди мали проводити дебати щодо майбутнього Європи у 25 країнах ЄС [13].

Врешті, для того, щоб подолати розрив між ЄС і його громадянами, під керівництвом М. Вальстрьом у лютому 2006 р. Комісія запропонувала «Білу книгу з комунікаційної політики ЄС» [17] – власне бачення розробки вторинного права ЄС у цій галузі. Цей документ спрямовано на створення європейського публічного простору. При підготовці «Білої книги» Комісія використовувала рекомендації, які містилися в резолюції Європарламенту про реалізацію інформаційної та комунікаційної стратегії ЄС (від 12 травня 2005 р.) [7].

У «Білій книзі» пропонується кардинально новий підхід – рішуча відмова від одностороннього зв'язку з населенням до посилення діалогу. Базовим підходом нової політики є зафіксоване в Договорі про ЄС і в Хартії основних прав громадян ЄС право громадян на інформацію та свободу слова. Основними принципами стали включення (Inclusiveness), різноманітність (Diversity) й участь (Participation).

Будь-яка успішна комунікаційна політика ЄС, згідно з баченням Європейської комісії, повинна зосередитися на потребах громадян, надаючи їм відповідні інструменти й обладнання – форум для обговорення та канали суспільного зв'язку, що забезпечить громадянам доступ до інформації й надасть певності, що їхні голоси почують.

У такому контексті головними завданнями комунікаційної політики є: покращення освіти громадянського суспільства (люди в будь-якому віці повинні вміти користуватися Інтернетом, щоб мати повнішу інформацію про події, беручи участь у громадських дискусіях у режимі реального часу);

спілкування громадян (форуми для громадської дискусії з загальноєвропейських проблем); взаємодія громадян та громадських інститутів (ліквідація розриву між ЄС та його громадянами вимагає створення і зміцнення зв'язків між населенням та органами влади всіх рівнів).

Пропонуючи «Білу книгу», Комісія вводить новий термін – комунікаційна політика (communication policy). Тобто наявні до того часу інформаційна та комунікаційна стратегії трансформуються у політику, головна мета якої – створити «Європейську громадську сферу», яка надала б громадянам можливість взаємодіяти з національними та наднаціональними інституціями з актуальних політичних питань.

Комісія бажає знати думку громадян щодо зовнішньої і внутрішньої політики. Інституції ЄС повинні не просто видавати інформацію, й також створювати всі умови й засновувати спеціальні структури, щоб думки громадян були враховані під час розроблення того чи іншого напрямку політики.

Для підтримки зв'язку з громадянами Комісія вживає заходів у таких сферах [17]: сприяння обміну передовим досвідом щодо громадянської освіти, розвиток єдиного освітнього інструменту, а також упровадження інституту європейських вчителів, які забезпечуватимуть громадянську освіту в мережі; підключення всіх європейських бібліотек у цифровому форматі; створення нових місць зустрічей для європейців; розширення програм, які дають змогу громадянам відвідувати установи; створення Інтернет-форумів на веб-сайтах ЄС; перегляд мінімальних стандартів для консультацій для забезпечення більш збалансованого представництва інтересів груп; організація спільних відкритих дискусій, у ході яких основні установи будуть відповідати на питання громадськості.

Починаючи з 2005 р., ЄС орієнтується на формування громадської сфери через стимулювання інтерактивних комунікаційних технологій, таких як форуми громадян, віртуальні місця зустрічі, аудіовізуально обладнані й технологічно розширені канали зв'язку. Такі інформаційні сервіси як «Твоя Європа» [18] послідовно розвиваються як основний засіб зв'язку з громадянами.

«План D» переглянуто в 2006 р. з орієнтацією на такі компоненти: місцеві, національні дискусії за «круглим» столом у межах «європейського громадського простору», підтримка громадських ініціатив «знизу вгору», які пов'язані з цілями ЄС і онлайн дебати. Комісія підвищує роль громадських консультацій та заохочення громадян до участі в процесі прийняття рішень з використанням ІКТ. Проте, незважаючи на широку популяризацію описаних вище підходів, конкретних заходів, що були введені в дію, досі не спостерігалось.

Підсумки громадського обговорення положень «Білої книги» підводилися на багатьох форумах, одним із яких була проведена 18–19 січня 2007 р. у Берліні конференція з комунікації. Результати напрацювань покладено в розробку прийнятого 3 жовтня 2007 р. Повідомлення Комісії до Ради, Європейського парламенту, Економічного і соціального комітету і Комітету регіонів ЄС – Спілкування Європи у партнерстві (Communicating Europe in partnership ([COM (2007) 568]) [4]. Документ перепозиціонує питання щодо розширення прав і можливостей громадян у новому контексті. Заходи, вже прийняті в межах «Плану D», проводяться, але нова стратегія Інтернет підтримує аудіовізуальні мережі й експериментальні інформаційні мережі для об'єднання зацікавлених сторін. На підтримку створення європейської публічної сфери висувуються новітні засоби зв'язку й пропонується ефективніша модель взаємодії локального й «загальноєвропейського» підходу в комунікаційній політиці.

Як черговий захід у грудні того ж року приймається документ «Інформування населення про Європу через Інтернет – Залучення громадян» (Communicating about Europe via the Internet – Engaging the citizens [SEC (2007) 1742]) [3]. Комісія запускає нову Інтернет-стратегію, спрямовану на те, щоб повною мірою використати останні можливості онлайн-спілкування. Згідно з цим документом, комісія ставить подвійне завдання: докорінно модернізувати сайт «Європа» (тепер – europa.eu) та стимулювати інтерес до справ ЄС на інших сайтах, щоб розширити дебати про ЄС як один з багатьох способів забезпечення права громадян на отримання інформації з питань ЄС. Оновлення порталу EUROPA як координаційного центру з питань інформації передбачало створення інтерактивного контенту, надання доступної та зрозумілої онлайн-інформації.

У контексті трансформації системи урядування для забезпечення максимальної відповідності запитам громадян у межах висунутих Європейським Союзом підходів транспарентності й участі важливе значення мав прийнятий у листопаді 2006 р. документ «e-Комісія 2006–2010» (e-Commission

2006–2010) [6]. Фактично Комісія прийняла стратегічні межі формування системи високоякісного Е-урядування та підвищення його ефективності й прозорості за рахунок оптимального використання інформаційних і комунікаційних технологій. Основна увага приділяється підвищенню ефективності та прозорості за допомогою оптимального використання ІКТ у роботі Комісії. Європейська комісія в Плані дій електронного уряду (2006 р.) визначає конкретні заходи на рівні ЄС для допомоги державам-членам у реалізації своїх зобов'язань [5].

Із 2008 р. відзначається намір Комісії інвестувати у створення громадської сфери із визнанням визначальної ролі медій та потреби створення загальноєвропейської програми. Аудіовізуальні ЗМІ визнаються, таким чином, дуже важливими для отримання громадянами знань про європейської політику. Європейська комісія заявила про намір фінансувати низку проектів у галузі громадянського суспільства у 2008–2009 рр. під дебати в Європі – як на рівні ЄС, так і на національному рівні. 2 квітня 2008 р. запущено веб-проект під назвою «Дебати в Європі – на основі досвіду “Плану D” з питань демократії, діалогу та дискусії» – Debate Europe (зупинений з 28.02.2010 р.).

Розробка системи участі громадян у прийнятті рішень здійснюється й на рівні національних держав – членів Союзу. У 2005 р. у Манчестерській декларації [11], уряди держав – членів ЄС зобов'язалися використовувати ІКТ, щоб перетворити державні послуги для громадян і підприємств. До 2010 р. всі громадяни, включно із соціально незахищеними групами, мали стати головними бенефіціарами електронного уряду.

Міністри підтвердили наміри щодо досягнення своїх цілей у 2007 р. в Лісабонській декларації [10]. На період після 2010 р. поставлено досить радикальні завдання. Держави-члени та Європейська комісія будуть далі сприяти інноваціям в електронному уряді та підвищувати ефективність і дієвість управління для підтримки розробки та надання транскордонних послуг, які будуть сприяти поліпшенню функціонування єдиного ринку та розширення можливостей всіх суб'єктів соціально-економічних відносин у ЄС [16]. Також у 2009 р. прийнято аналогічну за спрямуванням декларацію Ради Європи [14].

Згідно з бюджетами П'ятої та Шостої рамоквих програм з наукових досліджень у період 1998–2006 рр. ЄС фінансував близько 20 проектів досліджень у цій галузі ІКТ. Поточне фінансування досліджень у Сьомій рамковій програмі охоплює ІКТ для управління і політики моделювання, яке передбачає розвиток інструментів масового співробітництва. Протягом 2006–2008 рр. було профінансовано 21 проект e-participation.

Висновки й перспективи подальших досліджень. Отже, починаючи з 2000 р., нормативні акти, прийняті на рівні ЄС у галузі інформаційної та комунікаційної стратегії, були спрямовані на збільшення прозорості й звітності у роботі органів влади, а з 2002 р. – на забезпечення консультацій і надання більшої значимості громадянам як учасникам циклу вироблення політичних рішень.

Сьогодні уряд та інституції ЄС працюють у напрямі виявлення й реалізації способів надання громадянам більших можливостей участі у політичному процесі, створення інструментів для забезпечення легкого доступу до інформації, яка стосується прийняття адміністративних рішень. Підвищення прозорості управління й участі громадськості у прийнятті рішень має поліпшити якість законодавства та підняти рівень згуртування європейського суспільства, оскільки сприяє причетності громадян до політичного процесу. Європейський Союз та його держави-члени розгорнули спільні дії для пошуку дієвих механізмів і рішень щодо розширення й покращення e-Participation, що вимагає подальшого дослідження.

Література

1. Action plan to improve Communicating Europe [Electronic resource]. – Access of mode : http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/communication_com_en.pdf
2. COM(2002)704 [Electronic resource]. – Access mode : http://ec.europa.eu/civil_society/consultation_standards/index_en.htm
3. Communicating about Europe via the Internet – Engaging the citizens [Electronic resource]. – Access of mode : http://ec.europa.eu/ipg/docs/internet-strategy_en.pdf.
4. Communicating Europe in partnership [Electronic resource]. – Access of mode : http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=2007&nu_doc=568.
5. Communication from the Commission to the European Parliament, the Ecohomical and Social Committee and the Committee of the Regions i2010 eGovernment Action Plan: Accelerating eGovernment in Europefor the

- Benefit of All (Brussels, 25.04.2006 COM(2006) 173 final) [Electronic resource]. – Access of mode : http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/docs/highlights/comm_pdf_com_2006_0713_f_en_acte.pdf
6. Communication to the Commission: e-Commission 2006–2010: enabling efficiency and transparency [Electronic resource]. – Access of mode : http://ec.europa.eu/dgs/informatics/ecommm/doc/ecommm-2006-2010_cs_en_v414_postcis.pdf
 7. European Parliament resolution on the implementation of the European Union's information and communication strategy (2004/2238(INI)) [Electronic resource]. – Access of mode : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0183+0+DOC+XML+V0//EN>
 8. Green paper on a European Citizens Initiative. – Brussels. COM (2009) 622 final. 11.11.2009.
 9. Implementation of the citizens' initiative. European Parliament resolution. 7 May 2009. P6_TA (2009) 0383.
 10. Ministerial declaration approved unanimously in Lisbon, Portugal on 19 September 2007 [Electronic resource]. – Access of mode : http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/document.cfm?action=display&doc_id=392
 11. Ministerial declaration approved unanimously on 24 November 2005, Manchester, United Kingdom [Electronic resource]. – Access mod : http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/docs/pdf/manchester_declaration.pdf.
 12. Moravcsik A. In defence of the “democratic deficit”: Reassessing the legitimacy of the European Union / A. Moravcsik // Journal of Common Market Studies. – Vol. 40. – № 4. – P. 603–634.
 13. Plan D for Democracy, Dialogue and Debate [Electronic resource]. – Access of mode : http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/a30000_en.htm
 14. Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy) (Adopted by the Committee of Ministers on 18 February 2009 at the 1049th meeting of the Ministers' Deputies) [Electronic resource]. – Access of mode : http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/2009/RecCM2009_1_and_Accomp_Docs/Recommendation%20CM_Rec_2009_1E_FINAL_PDF.pdf
 15. Reforming the Commission – A White Paper / COM/2000/0200 final [Electronic resource]. – Access of mode : [http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52000DC0200\(01\):EN:HTML](http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52000DC0200(01):EN:HTML).
 16. Visions and priorities for eGovernment in Europe Orientations for a post 2010 eGovernment Action Plan [Electronic resource]. – Access of mode : http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/docs/2015_background_doc-210-pvt.pdf.
 17. White Paper on a European communication policy [COM(2006) 35 final [Electronic resource]. – Access of mode : http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/110105_en.htm
 18. Your Europe [Electronic resource]. – Access of mode : <http://ec.europa.eu/youreurope/>
 19. Your Voice in Europe [Electronic resource]. – Access of mode : <http://ec.europa.eu/yourvoice/>

Статтю подано до редколегії
08.06.2010 р.