

ПИТАННЯ ДЕМОКРАТИЧНОЇ ЛЕГІТИМНОСТІ В СУЧАСНОМУ ЄВРОПЕЙСЬКОМУ ТЕОРЕТИЧНОМУ ДИСКУРСІ

Стаття присвячена дослідженню питань легітимності прийняття політичних рішень в структурі глобального управління. У фокусі аналізу - процедурні аспекти в Європейському Союзі. Розглядаються науково-теоретичні інтерпретації проблеми т.зв. „дефіциту демократії” в загальноєвропейському контексті. Представлена спроба виявити чинники легітимізації політичних рішень в Європейському Союзі.

Ключові слова: Європейський Союз, легітимність, демократичний дефіцит, громадянство.

Винникова Н.А.

ВОПРОСЫ ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ ЛЕГИТИМНОСТИ В СОВРЕМЕННОМ ЕВРОПЕЙСКОМ ТЕОРЕТИЧЕСКОМ ДИСКУРСЕ

Статья посвящена исследованию вопросов легитимности принятия политических решений в структуре глобального управления. Фокусом анализа выступают процедурные аспекты формирования политических решений в Европейском Союзе. Рассматриваются научно-теоретические интерпретации проблемы т.н. „дефицита демократии” в общеевропейском контексте. Представлена попытка выявить факторы легитимации политических решений в Европейском Союзе.

Ключевые слова: Европейский Союз, легитимность, демократический дефицит, гражданство.

Vinnikova N.

THE ISSUE OF DEMOCRATIC LEGITIMACY IN MODERN EUROPEAN THEORETICAL DISCOURSE

The article examines the issue of legitimacy of decision-making in the framework of global governance. The research focuses on procedure aspects of policy-making in the European Union. Theoretical interpretations of „democratic deficit” are considered in the context related to European Union policy making. It is presented an attempt to recognize factors of legitimization the EU policy decision-making process.

Key words: European Union, legitimacy, „democratic deficit”, citizenship.

Одним з головних недоліків політико-інституційної системи Європейського Союзу вважають „демократичний дефіцит”, який підриває його легітимність. Дебати щодо онтологічних та епістемологічних аспектів легітимності політичних процедур в ЄС об'єднують у кластер експертів з різних дисциплінарних напрямків. З часів Французької революції дихотомія між прямою та репрезентативною демократіями конституювали європейський дискурс навколо ідеальної політичної системи. Багато років Європейському Союзу закидали „демократичний дефіцит” процедури прийняття рішень. Згідно з цих міцно вкорінених звинувачень в політичній свідомості „непрозора технократична й пихата Європа ухиляється від поширення канонів демократії” [1, с.167]. Опитування громадської думки демонструють, що велика кількість громадян вважають ЄС менш задовільним, ніж їх власну державу, коли мова йде про функціонування демократії. Свідченням цього є посилення тенденції утримування від участі в голосуваннях у випадку вирішення загальноєвропейських питань або виборів до Європейського Парламенту. Показово, що

під час виборів до Європарламенту в 2009 р. було побито черговий антирекорд: до виборчих дільниць пришли лише 43,1% громадян країн ЄС, які мали право голосу. Причини такої ситуації пов'язують із незначною роллю Європарламенту та скептицизмом серед значної частини жителів ЄС стосовно євроінституцій як таких. Незважаючи на поступове підвищення ролі Європарламенту, його повноваження залишаються незначними порівняно з національними парламентами. Тому й інтерес європейців до цих виборів закономірно низький. Особливо це стосується деяких країн-нових членів, для яких практика виборів євродепутатів усе ще є новою. Дійсно, комплекс багаторівневої структури ЄС чинить перепони односторонньому спрямованому потоку політичної влади від громадян до уряду крізь обраних представників, що є базовим концептом парламентської демократії.

Наукові теоретизування навколо питань легітимності політико-інституціональних процесів в ЄС можна розподілити на умовній вісі в залежності від оціночної позиції автора стосовно наявності проблеми „демократичного дефіциту” в Європі: від обґрунтувань про те, що Європейський Союз є недемократичним за своєю інституційною природою (Р. Даль, Г. Кьохлер, Дж. Логхланд, У. Хедельтофт) до тверджень, що „демократичний дефіцит” – це „міф який виник через захоплення європейців абстрактними концепціями” [2, с.605] (П. Магнет, Е. Моравчик). Автори досліджують процеси, які стосуються проблем легітимності в контексті кореляції категорій „влада”, „громадянство”, „глобальне управління” для того, щоб з'ясувати якою мірою політичні установи ЄС можуть розвиватись і консолідуватись у майбутньому.

Як зазначає австрійський дослідник Г. Кьохлер: „Переносячи межі за державу, заснування європейського громадянства безумовно створює концептуальну революцію в термінах порівняльної теорії конституційного закону й розуміння громадянських і політичних прав у Європі” [3, с. 147]. У той час як розроблений комплекс правил і процедур регулює участь громадян в кожній європейській державі, можливості участі в процесі вироблення рішень на транснаціональному європейському рівні все ще дуже обмежені. Вчений вважає, що в Європейському Союзі тільки непряма участь громадян є можливою в умовах встановленої законодавством процедури. „У реаліях європейської політики ми є свідками домінування репрезентативної моделі прийняття рішень, яка часто виключає пряму участь громадян в суспільних справах. Незалежно від цього факту політичних реалій, оригінальна парадигма демократії є прямою або демократією учасництва, до якої всі інші форми виконання політичного рішення відносяться в тому ступені, в якому вони тяжіють до демократичної легітимності” [3, с. 148].

Більш того, демократія складається з ідеального громадянства та рівності політичних умов. Р. Даль, один з найшановніших теоретиків демократії останніх десятиріч, нагадує нам базове підґрунтя демократичної політики і на цьому підґрунті він ставить під сумнів якість демократичності ЄС: „На практиці, делегування має бути настільки широким, щоб просунути політичну систему за демократичну точку відліку”, додаючи, що „міжнародна організація не є і можливо не може бути демократичною” [4, с.19]. Згідно Далю демократія потребує політичних інститутів, які забезпечують громадян можливостями політичної участі, впливу та контролю, і це, в свою чергу, припускає, що громадяни мають бути зацікавленими та інформованими про політичні рішення, і що політична еліта має бути включена у громадські дебати та обговорення альтернативних шляхів. З цієї точки зору, Європейський Союз не є демократичним, оскільки залишається в межах дії інституційних акторів, і не буде до тих пір, поки вони позбавлені міжнародного еквіваленту національній міжнародній конкурентності між партіями й політичними лідерами.

З іншого боку, висловлюються думки про певну міфологізацію „демократичного дефіциту” в ЄС. На користь цієї тези висувуються такі аргументи. По-перше, Євросоюз не стягує податки, і його здатність впливати на розподіл добробуту є дуже обмеженою. І, головне, – оскільки за державами зберігається контроль над їхньою зовнішньою та

оборонною політикою, ЄС позбавлений примусової влади. Його політична система не потребує того ж ступеня легітимності, що й держава, чия фіскальна, соціальна, оборонна політика суттєво впливає на життя громадян. Очевидно, що цей факт не варто перебільшувати. У деяких аспектах суспільного життя вплив інституцій ЄС є значно більшим. Заяви про „демократичний дефіцит” виникають через відчуття громадянами ЄС, що вибір, який вони роблять на національному рівні зіштовхується з іншими орієнтаціями й пріоритетами на загальноєвропейському рівні. Більш того, вони не бачать, як формуються останні, та яким чином вони можуть модифікувати їх. Ю. Хабермас стверджує, що „ЄС міг бути більш легітимізованим, якби політики ЄС забезпечували його „нормативними цілями”, і якби він адаптував конституційні принципи федералізму і парламентаризму таким чином, щоб контролювати політики” [5, с.20]. З цієї точки зору, ЄС віддалений від легітимності, оскільки його режим задуманий таким чином, що політичні питання є фрагментованими, а його рішення – компромісами, які ґрунтуються на флуктуації коаліцій інтересів меншості. Це побічно пояснює, чому громадяни мають дуже обмежене сприйняття європейських питань, і їм пропонується занадто мале заохочення щоб бути зацікавленими у ньому. Відчуття відсутності права втручання в політичний процес, чії ідеологічні тенденції та шлях, яким вони формуються не є достатньо прозорими, як наслідок виявляють „демократичний дефіцит”.

Другий аргумент відносно певної міфологізації „демократичного дефіциту” в ЄС базується на інституційному аналізі. Зазначається, що політичні інституції Європейського Союзу є найбільш контрольованими у світі. Полюси системи прийняття рішень – Рада міністрів ЄС, Європейська Комісія і Європейський Парламент не є автономними органами, очолюваними лідерами без державної приналежності. Це – площина переговорів між міністрами, держслужбовцями, делегованими державами. Національні уряди, представлені у сфері вироблення рішень ЄС, та їхні права захищені чіткими процедурами голосування, залишають за собою достатньо велике поле контролю і впливу на інституції ЄС. У нормативно-інституційній площині Євросоюз гарантує рівність голосів між державами у вертикальному й горизонтальному вимірах, а також довготривалу конкурентність між гілками влади на загальноєвропейському рівні. Цей подвійний поділ влади створений з метою запобігання одночасної „тиранії більшості” та „фракційного управління” в ЄС. Враховуючи все вищезазначене, не можна вважати „демократичний дефіцит” виключно уявною проблемою, яка зникне у разі розробки й адаптації переконливого критерію оцінювання демократичного правління.

Попередній розгляд теоретичної дискусії навколо т.зв. проблеми „демократичного дефіциту” у сфері вироблення рішень в ЄС демонструє достатньо широкий спектр підходів до оцінювання заявленої теми, а головне – виявляє свою актуальність у науковому дискурсі. У зв'язку з цим, в нашому дослідженні доцільним вбачається звернення до аналізу інституційних механізмів формування політики ЄС з акцентом на вивченні ролі головних інституцій Європейського Союзу у процедурі формування політичних рішень. *Мета* такого аналізу полягає у виявленні чинників, які впливають на легітимацію процедури прийняття рішень в ЄС, а також визначенні інституційних механізмів, які забезпечують легітимність процедурних аспектів творення політик в Європейському Союзі. Враховуючи різні погляди й думки щодо „демократичного дефіциту” в ЄС, очевидним видається те, що цієї проблеми не можна ігнорувати, оскільки брак суспільної легітимності послаблює здібність ЄС до дій і впровадження реформ. Необхідним також вбачається розгляд поточних пропозицій щодо оригінальної форми демократичного управління, яка б підходила до режиму ЄС, визначення й аналіз потенціалу таких моделей та їх обмежень.

За енциклопедичним визначенням легітимність (від лат. *legitimus*, законний, правомірний, належний справедливий) – це „здатність того чи іншого політичного режиму досягнути суспільного визнання та виправдання обраного політичного курсу, прийнятих ним рішень, кадрових або функціональних змін у структурах влади” [6, с.304]. У системі

глобального управління класичне веберівське визначення раціональної легітимності набуває нової модальності, а саме акцентуації на суспільному визнанні інституційно-процедурного виміру розробки і прийняття політичних рішень. Інакше кажучи, демократична легітимність системи управління залежить від того, якою мірою громадяни держав-членів можуть впливати на вироблення рішень на рівні ЄС. При цьому необхідно враховувати, що своєрідний двоїстий характер глобалізації, який визначається терміном „фрагментація”, веде до більш наочного розподілу влади на чотирьох і навіть на п'яти рівнях (а не на трьох, як в умовах націдержави): місцевому, регіональному, національному й міжнародному. Важливо, що цей процес проходить за рахунок головного – третього рівня, тобто певного зменшення обсягу центрального правління націдержави [7]. У нашому аналізі ми будемо виходити з того, що основними шляхами легітимації процедури прийняття рішень в ЄС є опосередкований вплив через дії національних урядів і обрання Європарламенту, і прямий контакт з євроінституціями. Необхідно також враховувати можливість репрезентації інтересів громадян через представників регіонів ЄС. Розглянемо кожен формат більш детально.

Розподіл повноважень між державами-членами та ЄС

Процеси легітимації прийняття рішень у площині *ЄС – держави-члени* визначаються особливостями розподілу повноважень між ЄС і державами-членами. Формування ЄС не дало розвитку широкому федеративному адмініструванню. Жодна з країн-засновниць не мала наміру замінити централізоване адміністрування ЄС своїми національними службами. Однак кожна була стурбована тим, що інші в такій децентралізованій системі намагатимуться усунути від виконання обов'язків. У Європейському Союзі існують дві групи механізмів, які мають розв'язувати потенційні вертикальні конфлікти в інституційному вимірі *ЄС – держави-члени*. По-перше, в участі процедури прийняття рішень державам потрібні гарантії, що кожна з них буде почута на рівні ЄС. Як ми побачимо далі в нашому аналізі, структура європейських інституцій забезпечує держави можливістю втручатися на всіх процедурних етапах для того, щоб захистити свої інтереси. ЄС не тільки інтенсифікував цей класичний федеральний механізм, а й доповнив доктриною субсидіарності, пропонуючи державам-членам можливість контролювати ініціативи інституцій ЄС. За відсутності превентивного механізму запобігання всередині ЄС розробив таку техніку вирішення вертикальних конфліктів, які виникають після прийняття рішення. Держави-члени намагаються контролювати дії євроінституцій для того, щоб запобігти втручанням з їхнього боку у внутрішні національні справи. На початку становлення ЄС принцип розподілу повноважень був простим. Установчі договори, адаптовані угодою з кожною державою-членом, визначили певне коло сфер для спільних дій і закріпили роль євроінституцій у їхній конфігурації. Усе, що формально не відноситься до сфер діяльності євроінституцій, у принципі, повинно бути прерогативою держав-членів. Крім того, легальні механізми дозволяють державам-членам анулювати рішення ЄС, коли вони порушують їхні прерогативи. Однак більш детальний аналіз виявляє неоднозначність кореляції повноважень між ЄС і державами-членами. Звернімося до Установчих договорів, які визначають функції Євросоюзу в різних сферах. У Ст. 2 Договору про ЄС визначені принципи та цілі, яким має слідувати ЄС: „гармонійний, збалансований розвиток економіки, високий рівень зайнятості й соціального захисту, рівність між чоловіками і жінками, стабільне і безінфляційне зростання, високий ступень конкурентності й конвергенція економічного представництва, високий рівень захисту і удосконалення якості навколишнього середовища, зростання стандартів якості життя, економічної соціальної інтеграції та солідарності між державами-членами.

Оскільки зовнішня роль також є у фокусі уваги, передбачається, що ЄС має оберігати спільні цінності, фундаментальні інтереси, незалежність та інтеграцію Союзу у відповідності до принципів Статуту ООН, для того, щоб посилити безпеку Союзу, всіма шляхами зберегти мир і посилити міжнародну безпеку...сприяти міжнародному

співробітництву, розвивати й консолідувати демократію і верховенство закону, прав людини і фундаментальних свобод” [8].

Звернімо увагу, що загальні принципи та цілі інституту держави мало чим відрізняються від вищеназваних. Ці принципи та цілі не ініціюють здатність ЄС до дій, однак вони мають не виключно декларативний характер. У разі застосування Європейською Комісією вони можуть використані як виправдання нової пропозиції до дій. Водночас Європейський Суд може звернутися до них для того, щоб чітко визначити вплив повноважень ЄС у конкретних справах. У деяких випадках, прогрес інтеграції видалив контроль держав-членів. Побоювання щодо поступової централізації влади в Брюсселі супроводжують увесь процес євробудівництва. „У ХХ ст. суверенітет і демократія стали тісно взаємопов’язаними у таких аспектах, як процес демократичних виборів, формування громадської думки, публічних дебатів, конституційних прав, відповідальності й громадської підтримки, які забезпечували суверене правління в європейських національних державах з широкою легітимністю. – пише Ульф Хедетофт. – Однак унікальні структури перманентного співробітництва в ЄС значно змінили картину. Яким би шляхом не рухався ЄС – від міжурядового, міжнародного співробітництва до наднаціональних або федеративних форм, постійно з’являлися побоювання стосовно браку демократії в ЄС, які супроводжувалися скаргами з приводу ерозії національної держав з передачею суверенітету інституціям що не є демократично обраними та не можуть бути відповідальними за свою політику і дії” [9, с. 32]. На підтвердження цієї думки можна привести факт зарегульованості впровадження євростандартів на продукти й послуги. „Не дивлячись на широкий консенсус з приводу завдань створення єдиного ринку, ця інтенсивна регуляторна діяльність породила серед європейської громадськості занепокоєння стосовно небезпеки з боку європейського законодавства, яке поступово могло вийти з під контролю держав-членів. Усе частіше фермери, виробники, покупці заявляли протести проти регуляторних санкцій Єврокомісії, які встановлювали стандарти від маркування коробок взуття і розміру полуниці до визначення довжини цибулі та умов проживання тварин у зоопарках” [1, с. 52].

Розв’язати проблему концентрації владних повноважень в євроінституціях, покликаний принцип субсидіарності, адже згідно з Маастрихтською угодою, цей принцип є базовим для ЄС.

Однак Договір не визначає розподілу повноважень між різними рівнями влади. Фактично, в Договорі використовуються два тлумачення субсидіарності. Первинне визначення згідно із статтею А Маастрихтського Договору полягає в тому, що рішення повинні „прийматися якомога ближче до громадянина” [8]. Більш конкретне тлумачення розкриває зміст принципу субсидіарності таким чином: „У сферах, які не входять до окремої юрисдикції Співтовариства, воно згідно принципу субсидіарності починає свою діяльність лише в тому випадку, коли буде неможливо достатньою мірою досягнути цілей визначених заходів на рівні держав-членів, і тому в силу їх масштабу чи дієздатності вони можуть бути здійснені ефективніше на рівні Співтовариства” (Ст. 3 (б)) [8]. Це положення – політичний сигнал того, що голоси держав-членів і громадськості почують на загальноєвропейському рівні. Оскільки інтерпретація цього критерію залишається широко відкритою, справи, які держави-члени одноставно вважають транснаціональними за своєю природою, зустрічаються рідко. Важко дати однозначну оцінку впливу, який чинить ЄС на цей вимір взаємовідносин між державами-членами та євроінституціями. Існує багато свідоцтв того, що уряди діють в Раді, чітко дотримуючись цих принципів. Щорічне зменшення кількості пропозицій Єврокомісії відносно стандартів демонструє намір зменшити кількість законодавчих актів легального примусу на держави. Крім того, Європейська Комісія регулярно наголошує на своєму бажанні сприяти гнучким методам координації, ніж обмежувати гармонізацію технік. Таким шляхом, наприклад, Єврокомісія підтримує договори, укладені з виробництвами у сфері охорони навколишнього середовища. Єврокомісія займається переговорами між роботодавцями і

профспілками та частіше захищає координаційні підходи, ніж шукає шляхи узгодження національних законодавств і включається до рекомендацій ніж до конкретних пропозицій для нормативних актів. Як бачимо, всі ініціативи рухалися в одному і тому ж напрямку: Євросоюз має відділити пріоритетні сфери діяльності, де спільні стандарти є необхідними, від політик, в які він входить субординаційно, і де гнучкі техніки координації є більш прийнятними.

Баланс між рівнями влади можна аналізувати не тільки шляхом, яким держави-члени наглядають за діями Євросоюзу. Він також передається крізь контроль, який здійснюють євроінституції над главами держав-членів. Цей вимір вертикальних відносин є не менш важливим. За рідким виключенням спільні політики ЄС імплементують національні керівництва. Європейські закони мають бути впроваджені законодавцями, імплементація здійснюється органами виконавчої влади, а національні структури судочинства звіряють із законами Європейського Союзу. Виконавча влада держав-членів зобов'язана інформувати Єврокомісію про шляхи, якими вони впроваджують європейські стандарти. Більше того, Європейська Комісія отримує скарги від окремих громадян, у яких вони звинувачують уряди в саботуванні регуляторних норм ЄС, і може проводити власне розслідування.

Серед інших форм прямих контактів громадян з Євроінституціями варто відзначити Саміти громадян Євросоюзу. Наприклад, на останньому Саміті громадян 150 делегатів з усіх країн ЄС зустрілися з вищими посадовцями Союзу і передали їм рекомендації щодо подолання нинішніх економічних та соціальних викликів, перед якими стоїть Європа. Саміт став завершенням першої фази відповідних консультацій з громадянами країн ЄС. До них було залучено близько 250 тис. користувачів Інтернету та 1600 осіб, які взяли участь у дебатах, проведених національними секціями. Консультації співфінансуються Єврокомісією в рамках її програми „Європейські дебати” [10, с.23].

Репрезентативний і законодавчий потенціал Європейського Парламенту

На основі поняття громадянина як джерела суверенітету і легітимності будь-якого політичного утворення, різноманіття інституційних процедур в Європейському Союзі було сформовано таким чином, щоб відповідати вимогам демократії. Форми репрезентації через парламент і прямі демократичні процедури такі, як референдум, є базовими організаційними інструментами, за якими громадяни беруть участь в суспільному житті на рівні націодержави. Аналіз діяльності Європейського Парламенту як каналу легітимації рішень в ЄС виявляє доволі неоднозначну оцінку його статусу і ролі. По-перше, зазначимо, що Європейський Парламент не є точною копією національних законодавчих органів і, на перший погляд, за своєю структурою уявляється „некерованою асамблеєю” [1, с.111]. Євродепутати обираються в межах національних конституцій згідно національних партійних списків, і під час виборних кампаній євротематика не завжди посідає пріоритетні пункти виборних програм. Громадяни мають обмежене уявлення про принципи функціонування ЄС, і їх вибір більшою мірою опосередкований внутрішньополітичними преференціями, ніж загальноєвропейськими політичними стратегіями. Обрані на національній основі, члени Європейського Парламенту повільно включаються в логіку загальноєвропейських політик. До того ж ефективність діяльності Європарламенту знижує інтенсивна ротація кандидатів у євродепутати: від одних виборів до інших склад ЄП змінюється на 60%.

По-друге, повноваження Європарламенту як представницького органу є доволі обмеженими порівняно із національними парламентами. Європейський Парламент дає свою згоду на укладання договорів про приєднання, асоціацію, співробітництво. Укладання інших міжнародних угод Спільноти передбачає отримання рекомендаційних висновків Європейського Парламенту. У межах другого стовпа Європарламенту надається лише право на інформування та консультації.

Відзначимо таку функцію Європарламенту як розгляд звернень. Такі звернення може сформулювати будь-який громадянин ЄС і будь-яка фізична або юридична особа, яка

живе або належно зареєстрована в державі-члені. Звернення може бути сформульовано індивідуально або разом з іншими громадянами чи особами з питань, що належать до сфери діяльності Співтовариства і водночас безпосередньо стосуються цих громадян.

І хоча місії Європейського Парламенту покривають цілу низку функцій національних парламентів, між ЄС і парламентськими демократичними режимами все ще залишається суттєва відмінність. У той час, як всередині держав-членів зіткнення інтересів відбувається у вимірі політичного життя, що персоніфікує і спрощує сприйняття суперечностей, в Європейському Союзі конфлікти як потенційні, так і навіть наявні не є такими очевидними для пересічних громадян. Ми бачимо формальний парламентський режим, позбавлений соціального базису для того, щоб побудувати субстрат парламентаризму. Парламентська більшість і партійна ротація передбачає, що актори і громадяни приймають те, що вони можуть бути у меншості або можуть опинитися в опозиції, що, в свою чергу, потребує сильнішого почуття спільності. В сучасному режимі ЄС норми, які захищають і консоліднують державну ідентичність, є в опозиції до цієї мажоритарної еволюції та зобов'язують шукати іншу форму політичної структури.

Моделювання демократичних форм управління в Європейському Союзі

Поза інституційним аналізом, зосередженим на формальних вимірах „демократичного дефіциту”, інші наукові підходи намагаються сприяти висвітленню оригінальних структур Євросоюзу і шукають форми його демократизації. Зокрема йдеться про інноваційну концепцію, засновану на понятті „демократичного управління”. Цей підхід базується на твердженні про те, що ЄС не має потенціалу стати державою, зокрема через різноманітність спільнот, з яких він складається. Громадяни визначаються за національною ідентичністю, і ЄС не має ані амбіцій, ані засобів щоб сформувати єдину європейську націю. За цих умов, використання інституційного аналізу не можна вважати повноцінно комплексним. Ключовою ідеєю цього підходу є забезпечення таких механізмів і процедур вироблення політичного рішення, які не передбачають попередню наявність спільної громадянської ідентичності. Більш того, багато експертів наголошують на різниці в природі між місіями, які здійснює ЄС і тими, що покладені на державу. Вони стверджують, що загальноєвропейські політики за своєю сутністю належать до логіки ринкового регулювання, в яких національні суспільні справи зосереджені на дистрибутивних політиках [11]. Дійсно, норми регулювання в Європейському Союзі відрізняються від національних законодавств. У таких сферах як охорона навколишнього середовища, охорона здоров'я, захист споживачів, або визначення робочих умов, вони відносяться більшою мірою до гнучкого регулювання, ніж до прямої законодавчої дії. Для того, щоб адаптувати цей контекст необхідно сконструювати більш комплексні та більш гнучкі форми управління ніж ті, що закладені у „демократичному врядуванні”, заснованому на урядовій ініціативі та парламентських дебатах.

Досліджуючи дилеми демократії, з якими зіштовхується сучасна Європа, Л. Зидентоп стверджує, що „сучасна ідея демократії небезпечна для Європи своєю подвійністю. Соціальна і політична організація якого масштабу адекватна демократії? З одного боку, демократичні свободи і незалежність особистості передбачають масштабну соціальну організацію, оскільки ринковий обмін і посилений суспільний поділ праці з усією очевидністю розширюють можливості вибору й дозволяють людям жити за своїм розумінням. З іншого боку, демократичне громадянство передбачає, що „мале є прекрасним”, оскільки такий порядок сприяє участі громадян в політичному житті і вихованню громадянських чеснот. Якщо ми будемо одночасно дотримуватися цих суперечливих поглядів на масштаби необхідної для демократії організації, чи зможемо ми знайти соціальні й політичні ролі, вести суспільне і приватне життя, сумісні одне з одним?” [12, с.59].

Виходячи з цього подвійного погляду (регуляторної природи рішень ЄС і відсутності європейської нації), автори розходяться щодо майбутнього демократизації ЄС. Згідно першого напряму думок, управління ЄС має бути створено з експертних агентств. Завдяки

технічній компетентності, ці нові агентства були б здібні забезпечити об'єктивний аналіз ситуації та застосовувати відповідні заходи, водночас враховуючи контекстуальну динаміку та довгострокові потреби [11]. Інші автори намагаються сформулювати ще більш радикальний варіант „демократичного врядування”, заснований на активній участі „зацікавлених партій” у процедурі розробки рішень [13]. Ці дві форми урядування можуть бути скомбіновані: адаптація стандартів відносно умов роботи може включати участь експертів одночасно з профспілками і роботодавцями; рішення, що стосуються сфери охорони здоров'я можуть бути результатом дискусії між експертами і місцевими органами представництва.

Спрощення структури колективних органів, принципів і порядку їхньої роботи закладено у Лісабонському договорі [14]. З одного боку, Договір закріплює баланс між цілями та інтересами країн-членів і Європейського Союзу, та чи посилює він механізми демократичної легітимації прийняття рішень?

Розглянемо ключові зміни, які вносить Лісабонський договір у функціонування політичної системи ЄС. Згідно з Договором, Європейський Союз стає правосуб'єктом. Це означає, що ЄС отримує право заключати міжнародні договори в усіх сферах його компетенції. За державам-членами зберігається право заключати міжнародний договір у разі, якщо він не суперечить угодам, укладеним ЄС і не відноситься до сфери компетенції Союзу. Лісабонський договір чітко розподіляє сфери компетенції між Союзом і національними урядами. У питаннях, що не відносяться до „виключної компетенції” ЄС, „Союз буде брати участь тільки тоді й тією мірою, коли цілі не можуть бути досягнуті кожною державою самостійно на федеральному або місцевому рівнях, але можуть бути досягнуті в межах усього Союзу, беручи до уваги масштаби й наслідки передбачуваних дій” [14]. ЄС володіє виключною компетенцією у питаннях визначення і проведення спільної зовнішньої політики і політики безпеки”, визначення дій для „підтримки координації або доповнення дій, які здійснюють держави-члени, однак без обмежування їх компетенції у цих областях”. ЄС також отримує право визначати моделі координації економічної політики держав-членів Єврозони. Звернімо увагу на те, що функціонування митного союзу, внутрішнього ринку; монетарної політики держав-членів; спільної комерційної політики і укладання міжнародних договорів у низці випадків також відносяться до компетенції ЄС.

До сфер спільної компетенції Договір відносить економічну, соціальну і територіальну політику згуртованості, сільське господарство й рибальство, проблеми навколишнього середовища, захист споживачів, транспорт, енергетику, простір свободи, безпеки і правопорядку, загальні проблеми охорони здоров'я населення, наукові дослідження, технологічний розвиток, космічний простір, розвиток співробітництва й гуманітарної допомоги. У таких сферах, як промисловість, культура, туризм, освіта, молодіжна політика і спорт, ЄС надає підтримку державам-членам.

Такі нововведення як заснування посади президента ЄС, котрий буде обиратися європейськими лідерами терміном на 2,5 роки, надання Європейській Раді статусу повноцінної інституції Союзу і наділення Європарламенту більшою владою у законодавчій сфері наближають ЄС до рис інституційного устрою держави, що, на нашу думку, може вплинути на сприйняття пересічними громадянами політичних процедур та їх легітимацію на загальноєвропейському рівні. Показовим в цьому сенсі є те, що вага Європейського Парламенту як законодавчого органу згідно Договору дорівнює повноваженням Ради міністрів. Він також отримує рівний статус із Радою відносно питань бюджету. Європарламенту доручено обрання голови Єврокомісії, до цього він мав тільки право узгодження кандидатури.

Положення щодо партиципаторної демократії визначають важливу роль участі громадян і громадських організацій у процесі розробки політичного курсу. Громадяни ЄС отримують право виступати з пропозицією Європарламенту або Ради щодо змін у законодавстві. Для цього необхідно заручитися підтримкою цієї ініціативи з боку мільйону

громадян. Єврокомісія, однак, зберігає за собою право вирішувати питання щодо застосування дій відносно цього запиту. Також необхідно врахувати проблеми реалізації принципу „подвійної більшості”, яка прийде на зміну одноголосності. Згідно цього принципу, найважливіші рішення в житті Союзу мають прийматися не менш ніж 55% країн, які представляють не менш ніж 65% населення ЄС.

Іншим важливим кроком у процесі зростання демократичності ЄС має стати посилення міжурядової співпраці між країнами об'єднання, зокрема у питаннях безпеки, правосуддя та внутрішніх справ. Можна припустити, що демократична легітимність зросте, коли процедура залучення Європейського Парламенту перейде від консультацій до злагодженої постійної участі. Залишається сподіватись, що це формальне право перейде в політичну реальність, тобто встановить баланс сил між Радою, Європейською Комісією і Європейським Парламентом і це, таким чином, вплине на процес легітимації прийняття рішень в Європейському Союзі.

Таким чином, виходячи з нашого аналізу, можна визначити декілька шляхів легітимації формування і прийняття рішень в Євросоюзі з урахуванням, того, що участь громадян у цьому процесі може бути прямою і опосередкованою:

- легітимація у форматі ЄС – держави-члени (участь громадян опосередкована національними урядами);
- легітимація через представництво в Європейському Парламенті (участь громадян опосередкована діяльністю євродепутатів);
- легітимація через національний референдум (прямий вплив громадян на прийняття загальноєвропейських рішень);
- легітимація через прямий контакт із Євроінституціями (участь громадян у саммітах громадян ЄС);
- легітимація за принципом субсидіарності (представництво інтересів місцевих і регіональних громад на рівні ЄС).

Наше дослідження продемонструвало, що серед чинників, які впливають на легітимацію процедури прийняття рішень в ЄС, суттєву роль відіграє наявний мультикультуралізм, що ускладнює розробку універсального процедурного режиму прийняття рішень, заснованому на консолідованій підтримці з боку громадян ЄС. Крім цього, інституційний устрій Європейського Союзу суттєво відрізняється у вертикальній і горизонтальній площині від комплексу атрибутів держави, особливо в частині, яка стосується функціонування парламентаризму. Європейський Парламент не є тотожним національним законодавчим органам і має недостатньо вагомі повноваження порівняно з іншими інституціями ЄС. Відсутність монокультурного соціального базису, комплексність і, в певному сенсі, нетрадиційність (для масової політичної свідомості) інституційної системи ЄС є чинниками, що знижують легітимність механізмів прийняття рішень на загальноєвропейському рівні.

Лісабонський договір, посилюючи повноваження ЄС у багатьох сферах політики, одночасно передбачає активне використання нових засобів партиципаторної демократії. Такі заходи, із зростанням ваги Європейського Парламенту, мають потенціал до нейтралізації т.зв. „недоліків” демократичної легітимації нормотворчих процесів у Європейському Союзі. Однак питання щодо оптимальної моделі демократичного урядування ЄС залишається, і, можливо, в оглядному майбутньому залишатиметься відкритим. У першу чергу, через державоцентризм, який міцно вкорінений в нашому уявленні про природу суспільно-політичного існування й до цих пір, певним чином, обмежує науковців і політичних діячів у спробах вийти на новий рівень осмислення процесів, що відбуваються в ЄС. Сучасний теоретичний європейський дискурс потребує нової експлантаційної парадигми, здатної впровадити відповідний категоріальний апарат і закласти основи нового розуміння політико-інституційних форм життя суспільства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Magnet P. What is the European Union? : Nature and Prospects / P. Magnet. – N.Y.: Palgrave Macmillan, 2005. – 229 p.
2. Moravcsik A. In Defence of the “Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union / A. Moravcsik // *Journal of Common Market Studies*. – 2002. – № 40 (4) – P. 603 – 624.
3. Köchler H. Decision-making procedures of the European institutions and democratic legitimacy. How can democratic citizenship be exercised at transnational level? / H. Köchler // *Concepts of democratic citizenship*. Council of Europe, 2000. – P. 147 – 162.
4. Dahl R. Can International Organizations be Democratic? A Sceptic’s View / R. Dahl // Shapiro I. and Hacker-Cordon C. *Democracy’s Edges*. – Cambridge: Cambridge University Press. – 1999. – P. 19 – 36.
5. Habermas J. Why Europe Needs a Constitution? *New Left Review* / J. Habermas. – 2001. – № 11. – P. 5 – 26.
6. Політологічний енциклопедичний словник / [упорядник В.П. Горбатенко; За ред. Ю.С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна, В.П. Горбатенка]. – 2-е вид., доп. і перероб. – К.: Генеза, 2004. – 736 с.
7. Порівняльна політика. Основні політичні системи сучасного світу / [за заг. Ред. В. Бакірова, М. Сазонова]. – Х.: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2008. – 576 с.
8. Treaty of Maastricht // *Official Journal* [Електронний ресурс]– 1992. – 7 February – Режим доступу: <http://www.eurotreaties.com/maastrichttext.html> – Загол. з екрана.
9. Hedetoft U. The State of Sovereignty in Europe: Political Concept or Cultural Self-Image / U.Hedetoft // Zetterholm S. (eds). *National Cultures and European Integration. Exploratory Essays on Cultural Diversity and Common Policies*. – Berg Publishers Oxford/Providens, USA. – P. 13–48 – 175 p.
10. Євробюлетень. Інформаційне видання Представництва Європейської Комісії в Україні. – № 6. – 2009. – С. 23.
11. Majone G. Nonmajoritarian Institutions and Limits of Democratic Governance: a Political Transaction-Cost Approach / G. Majone // *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 2001. – № 157(1). – P. 57 – 58.
12. Зидентоп Л. Демократія в Європе / Ларри Зидентоп. – М.: Логос, 2001.– 360 с.
13. Cohen J. Directly Deliberative Polyarche / Cohen J., Sabel C. // *European Law Journal*, December 1997. – Vol. 3 – №. 4. – P. 313 – 42.
14. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community CIG 14/07 Brussels, 3 December 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00014.en07.pdf> – Загол. з екрана.

© Вінникова Н. А., 2009.