

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-11-75-93>

УДК 341.215.4

Чередниченко К.Ю., Кохан А.С.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

ЄВРОПЕЙСЬКА ГРОМАДСЬКА ІНІЦІАТИВА: ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ

Анотація. У роботі досліджено інститут європейської громадської ініціативи, як одного із способів боротьби з проблемою дефіциту демократії в Європейському Союзі. На початку статті звернута увага на історичні аспекти появи громадської ініціативи. У статті з'ясована ідея, яку переслідували інститути Європейського Союзу при введенні можливості для громадян Союзу подавати відповідні громадські ініціативи. Автори приділили увагу механізму подання, реєстрації ЄГІ. У статті вказано на недоліки, зокрема, на мінімальну кількість підписантів із четверті країн ЄС. Було проаналізовано громадську ініціативу «Water and sanitation are a human right! Water is a public good, not a commodity!» та відповідь Європейської Комісії. У статті особлива увага приділяється проблемним аспектам висновків Комісії, наданих у відповіді.

Ключові слова: європейська громадська ініціатива, дефіцит демократії, Європейський Союз, демократизація, механізм громадської ініціативи.

Cherednychenko Kateryna, Kohan Andriy

Yaroslav Mudryi National Law University

CITIZENS' INITIATIVE: PROBLEM ASPECTS

Summary. The article studies the institute of citizens' initiative as one of the ways to combat the problem of democracy deficit in the European Union. At the beginning of the article, attention is drawn to the historical aspects of the emergence of the citizens' initiative. The article clarifies the idea that the institute of citizens' initiative pursued when introducing the possibility for citizens of the Union to submit appropriate public initiatives. For the study, all necessary regulatory acts were used: Treaty on the European Union, Treaty on the Functioning of the European Union, Regulation 211/2011. With the help of the Regulation, five main stages were identified that are necessary for submitting and registering a citizens' initiative. The authors drew attention to the problematic aspects associated with financing a citizens' initiative. The article points out procedural shortcomings, in particular, the minimum number of signatories from a quarter of the EU countries. The method of providing an answer to the citizens' initiative, which went through all the necessary steps, was analyzed. The first citizens' initiative «Water and sanitation are a human right! Water is a public good, not a commodity!» The authors analyzed the response of the European Commission, identified the structural elements. The article draws special attention to the problematic aspects of the Commission's conclusion, namely, the formality of the conclusions, the absence of real steps that are aimed at eliminating the problem. The authors proposed methods that can make citizens' initiative a real working tool. In the conclusions made, the authors of the article pointed out the insufficient effectiveness of the institute of citizens' initiative as a way to combat the problem of democracy deficit in the European Union. According to the authors, more effective steps can be considered: expanding the powers of the European Parliament, providing an opportunity for national parliaments to take part in the legislative process. Attention is drawn to the activities of the Committee of the Regions and the Economic and Social Committee.

Keywords: citizens' initiative, democracy deficit, European Union, democratization, mechanism of public initiative.

Постановка проблеми. Проблема дефіциту демократії супроводжує Європейський Союз з моменту його створення шістьма державами-засновницями (Бельгією, Нідерландами, Францією, Німеччиною, Італією та Люксембургом). Одним із кроків для вирішення цієї проблеми стало запровадження Лісабонським договором інституту європейської громадської ініціативи. Однак, механізм подання, реєстрації громадської ініціативи призводить до певних проблем, пов'язаних з реалізацією громадянами свого права на практиці. Зміст відповіді Європейської Комісії на ті громадські ініціативи, які пройшли всі етапи, потребує змін, чим і обумовлюється актуальність обраної теми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З моменту закріплення можливості подавати громадські ініціативи дослідженням даного питання почали займатися як українські, так і зарубіжні вчені. Вітчизняні науковці, такі як А.В. Кулабухова, О.М. Рудік, О.Я. Трагнюк досліджувати ініціативу як один із способів бороть-

би з дефіцитом демократії. Європейські вчені, а саме, С. Алоїзіо, Г. Грімальді, М. Елфер, Б. Кауфманн, У. Мореллі, Й. Піхлер, А. Падоа-Скіупа зосередили свою увагу на дослідженні практичних аспектів, пошуку способів реформування інституту, пропозиціях щодо внесення змін до відповідного законодавства.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. У наукових працях перелічених вище вчених прослідковуються відповіді на більшість теоретичних питань, серед яких поняття «європейської громадської ініціативи», особливості подання ініціативи. Крім цього досить детально описаний механізм реєстрації ініціативи та увесь шлях до надання відповіді Європейської Комісії відповідно до Регламенту № 211/2011. Авторами статті громадська ініціатива буде розглянута з нового ракурсу, а саме, як формальний крок, а не реальна спроба боротьби з проблемою дефіциту демократії.

Мета статті. Головною метою статті є дослідження інституту європейської громадської

ініціативи, виокремлення проблемних аспектів та надання пропозицій щодо їх усунення. Автори зробили акцент на одній із відповідей Європейської Комісії на громадську ініціативу, яка пройшла всі потрібні етапи, та вказали на існуючі недоліки подібних відповідей.

Виклад основного матеріалу. Європейська громадська ініціатива – порівняно новий інститут, який був запроваджений Лісабонським договором та деталізований у прийнятому Європейським Парламентом та Радою Європейського Союзу у 2011 році Регламентом. Основною ідеєю запровадження такої громадської ініціативи було надання громадянам ЄС можливості безпосереднього звернення до Європейської Комісії з пропозицією розробити новий акт, вплинувши таким чином на розв'язання зазначеної в ініціативі проблеми.

Не можемо погодитися з позицією О.В. Святун щодо того, що право ставити перед Комісією питання про необхідність розробки законопроекту прирівнює громадян до відповідних повноважень Європейського парламенту (отримав таке право із набуттям чинності Маастрихтським договором у 1993 р.) та Ради (має таке право від самого початку існування ЄС – 1957 р.) [1, с. 45]. Європейська громадська ініціатива навіть за умов кардинального реформування не зможе наблизитися до повноважень Парламенту чи Ради ЄС, пов'язаних з законодавчим процесом. Більш того, громадська ініціатива, яка успішно пройшла всі етапи, не завжди призводить до прийняття хоча б одного акту.

Правовою основою європейської громадської ініціативи є стаття 11 (4) Договору про Європейський Союз, у якій зазначено, що громадяни Союзу в кількості не менше одного мільйона чоловік, які належать до громадянства значного числа держав-членів, можуть виступити з ініціативою запросити Європейську Комісію в рамках її повноважень внести відповідну пропозицію з питань, щодо яких, на думку цих громадян, необхідне видання правового акта Союзу з метою застосування Договорів [2]. Положення Договору розкриваються через статті Договору про функціонування Європейського Союзу та Регламенту № 211/2011.

Аналізуючи зазначені акти нам вдалося виокремити певні етапи, які повинні дотримуватися громадянами ЄС при поданні громадської ініціативи. Розглянемо детальніше:

1. Створення громадського комітету, який повинен складатися з семи громадян, які проживають на території семи країн Союзу, при цьому не обов'язково являючись громадянами цих держав. Члени комітету повинні досягти виборчого віку за національним законодавством.

2. Здійснення реєстрації створеної громадської ініціативи на офіційній сторінці Європейської Комісії. Відповідно до Регламенту № 211/2011 [3] ініціатива повинна містити назву, предмет, опис цілей, відомості про членів громадського комітету. При дотриманні всіх вимог Комісія розміщує ініціативу на сайті протягом 2 місяців.

3. Збирання підписів громадян ЄС. Для того, аби Європейська Комісія розглянула ініціативу, потрібно зібрати не менше, ніж 1 000 000 підписів за 12 місяців. Важливим аспектом є те, що необхідна кількість підписів від однієї держави

розраховується за допомогою множення кількості місць, яку займає відповідна країна в Парламенті на загальну кількість депутатів Парламенту. Зазначене правило має бути дотримано хоча б відносно семи держав (четверті країн ЄС).

4. Підтвердження дійсності підписів (верифікація). Після збирання необхідної кількості підписів організатори повинні звернутися до національних компетентних органів для засвідчення кількості підписів їхніх громадян. Максимальний строк верифікації складає 3 місяці. Отримані сертифікати відправляються Комісії.

5. Перевірка громадської ініціативи, проведення слухань, представлення організаторами своєї ініціативи перед Парламентом та прийняття відповіді Комісією на ЄП. Останній етап триває не більше 3 місяців.

Дана процедура на перший погляд виглядає досить нескладною в реалізації, однак під час практичного виконання кожного етапу громадянами ЄС виникають певні труднощі. Скоріш за все, саме ці труднощі й стали причиною того, що до етапу прийняття відповіді Європейською Комісією «дійшли» всього три подані громадські ініціативи.

Однією із проблем є вимога щодо збирання саме 1 000 000 підписів громадян ЄС з дотриманням правила про певну кількість підписантів, як мінімум від семи країн. Якщо мова йде про Німеччину, то це 72 000 підписів, Польщу – 38 250 підписів, про Ірландію – усього 8250 підписів. З одного боку дана норма виглядає досить логічно, так як відповідає дигресивно-пропорційному принципу формування самого Парламенту, а з іншого – вказує на складність відстежування громадянства підписантів, можливість затягування процесу збору підписів через цю умову. Крім цього, до початку розповсюдження ініціативи важко спрогнозувати, жителі якої країни підтримають ЄП, а якої фактично проігнорують. Так як в Європейському Союзі діє інститут громадянства ЄС, то на нашу думку, взагалі неважливо, з території якої держави надійдуть підписи щодо підтримання ініціативи.

Не менш проблемним аспектом є фінансування такої громадської ініціативи. Без достатньої кількості грошових коштів на рекламу, поширення відомостей про громадську ініціативу через соціальні мережі з використанням таргету неможливо привернути увагу громадян та зібрати потрібну кількість підписів. Таким чином, приходимо до висновку, що кожній ініціативі потрібні спонсори, які за загальним правилом досить рідко переслідують безкорисливу мету, можуть використовувати інститут громадської ініціативи у власних інтересах. Хоча можливий інший варіант: здійснення фінансування громадських ініціатив фондами, організаціями, які відстоюють подібні цілі, мають схожі інтереси.

Якщо перші дві проблеми можна вирішити шляхом внесення відповідних змін у законодавство, впровадивши певний контроль за фінансуванням громадських ініціатив, то з формальністю відповідей Європейської Комісії впоратися майже неможливо. Розглянемо дану проблему на прикладі першої громадської ініціативи «Water and sanitation are a human right! Water is a public good, not a commodity!» та відповіді, яка була надана Європейською Комісією.

Громадська ініціатива «Вода та санітарія – права людини! Вода – суспільне благо, а не товар!» була спрямована на досягнення трьох цілей:

– Інституту Європейського Союзу та держави-члени ЄС повинні забезпечити усім жителям право на воду та санітарію.

– Водопостачання та управління водними ресурсами не повинні підпадати під регулювання внутрішнього ринку, а послуги водопостачання повинні бути виключені із лібералізації.

– Європейський Союз повинен збільшити власні зусилля щодо надання загального доступу до води та санітарії.

Оцінюючи відповідь Європейської Комісії від 19.03.2014, потрібно зазначити, що документ має певну структуру, складається зі вступу, ходу справи (state of play), дій відносно ЄГІ та висновків. При цьому у ході справи можна у загальних рисах дізнатися про подану громадську ініціативу.

На нашу думку, дана відповідь Європейської Комісії є лише формальністю, яка при цьому не містить жодної конкретики. У висновках зазначено, що Комісія посилює реалізацію вже прийнятого законодавства щодо якості, доступності води, проведе консультації в рамках прийнятої раніше Директиви про питну воду, сприятиме виникненню структурованого діалогу між заінтересованими сторонами з проблем прозорості водного сектору [4, с. 13].

Усі дії, про які зазначає Європейська Комісія, не містять ні строків реалізації, ні даних про відповідальних за виконання завдань, ні інформації про акти, які планується прийняти. У відповіді Комісії увага акцентується на вже прийнятих актах, зокрема, на Директиві Європейського Парламенту та Ради ЄС 2000/60/ЄС від 23 жовтня 2000 року, Директиві Ради 98/83/ЄС від 03 листопада 2000 року про якість води, яка призна-

чена для споживання людиною, Директиві Ради 91/271/ЄЕС від 21 травня 1991 року, присвяченій питанням очистки стічних вод у містах.

Саме тому, вважаємо, що інститут громадської ініціативи не можна назвати ефективним способом боротьби з дефіцитом демократії в Європейському Союзі. ЄГІ – це скоріше можливість привернути увагу громадян до актуальних проблем, пов'язаних з екологією, правами людини, захистом ембріонів, проведенням вівісекції тощо. Можливо, головне призначення таких ініціатив саме у формуванні правосвідомості громадян ЄС, забезпечення становлення певної громадської позиції та її відстоювання, але точно не у тому, аби вплинути на Європейський Союз загалом та Європейську Комісію зокрема.

Висновки і пропозиції. Європейський Союз – наднаціональне утворення нового типу, основними напрямками діяльності якого є сприяння миру, гарантування громадянам свободи, безпеки, правосуддя, покращення добробуту народів, загальна демократизація. Проблема дефіциту демократії дійсно існує та проявляється в обмеженому доступі громадян до вирішення питань, які обговорюються у Європейському Союзі. Однак, на нашу думку, більш дієвими кроками для вирішення даної проблеми є розширення повноважень Європарламенту, участь у законодавчому процесі національних парламентів держав-членів, діяльність Комітету Регіонів та Економічно-соціального комітету.

ЄГІ – досить прогресивна ідея, яка була створена та запроваджена на майбутнє. При внесенні змін до документів, спрощення процесу подання ініціатив (шляхом відміни правила щодо мінімальної кількості підписантів із семи держав) та при зміні підходу до відповідей Європейської Комісії, даний інститут може отримати власний розвиток.

Список літератури:

1. Святун О.В. Європейська громадянська ініціатива. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2014. Т. 155. С. 45–48.
2. Договір про Європейський Союз: прийнятий 07.02.1992 // База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029
3. Regulation (EU) № 211/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 on the citizens' initiative (OJ L 65, 11.03.2011, p. 1). URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02011R0211-20131008&from=EN> (дата звернення: 13.11.2019).
4. Communication from the Commission on the European Citizens' Initiative «Water and sanitation are a human right! Water is a public good, not a commodity!». Brussels, 19.3.2014 COM (2014) 177 final. URL: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-177-EN-F1-1.Pdf> (дата звернення: 13.11.2019).

References:

1. Sviatun, O.V. (2014). Yevropeiska Hromadianska Initsiatyva [European Citizens' Initiative]. *Science notes of NaUKMA. Legal science*, Vol. 155, pp. 45–48.
2. Dohovir Pro Yevropeyskyi Soiuz (1992). [Treaty on European Union]. Database "Legislation of Ukraine". URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029
3. Regulation (EU) № 211/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 on the citizens' initiative (OJ L 65, 11.3.2011, p. 1). URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02011R0211-20131008&from=EN> (accessed: 13.11.2019).
4. Communication from the Commission on the European Citizens' Initiative «Water and sanitation are a human right! Water is a public good, not a commodity!». Brussels, 19.3.2014 COM (2014) 177 final. URL: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-177-EN-F1-1.Pdf> (accessed: 13.11.2019).