

УДК 341.174

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.12.62>**Таїсія Боднарук,**

студентка V курсу

Інституту прокуратури та кримінальної юстиції

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ЕФЕКТИВНІСТЬ ІНСТИТУТУ ГРОМАДЯНСЬКОЇ ІНІЦІАТИВИ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

Ця стаття присвячена питанню існування інституту громадянської ініціативи в Європейському Союзі, його ролі та місця у законодавчому процесі. Автором з'ясовано, що спроможність реалізації громадянської ініціативи значною мірою розширює політичні права громадян ЄС через визнання права кожного із них на участь у демократичному житті Союзу.

З'ясовано, що діяльність інституту громадянської ініціативи регулюється установчими договорами ЄС та Регламентом № 211/2011 про громадянську ініціативу. Розглянуто положення Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу. Було взято до уваги Регламент № 211/2011 про громадянську ініціативу в частині регулювання питання щодо мінімальної кількості держав-членів, із яких мають походити громадяни – ініціатори законодавчих пропозицій.

У роботі також висвітлено деякі аспекти механізму та юридичні наслідки європейської громадянської ініціативи. Деталізовано головні етапи реалізації громадянської ініціативи. У статті розглянута монополярна можливість Комісії на право законодавчої ініціативи. Здійснено аналіз ефективності реалізації громадянської ініціативи в межах Європейського Союзу, виявлено недоліки та надано пропозиції щодо вдосконалення існуючого механізму. Значна увага приділяється аналізу наявної вже практики реалізації інституту громадянської ініціативи, дослідженню результатів розгляду Європейською Комісією перших трьох ініціатив, які вдало пройшли всі стадії процедури.

У висновку зазначено, що інститут громадянської ініціативи спрямований не лише на сприяння інститутам ЄС знаходитися ближче до громадян, але й на примноження відчуття транснаціональної ідентичності, єдності країн-членів ЄС. Проте, якщо детально дослідити дане питання, можна дійти висновку, що ініціатива громадян реалізовується через Комісію, яка не має обов'язку розробляти законодавчу пропозицію у відповідь на громадянську ініціативу. У чинному Регламенті закладена доволі складна і тривала процедура здійснення громадянської ініціативи, а тому слід звернути увагу на розроблення нового порядку з метою полегшення доступу організаторів та прихильників Європейської громадянської ініціативи до реалізації їхнього права.

Ключові слова: громадянське суспільство, громадянська ініціатива, Лісабонський договір, демократія, Європейський Союз.

Постановка проблеми. Сучасне громадянське суспільство є ефективним рушієм змін, основою для побудови реальної демократії. У свою чергу, необхідність розвитку механізмів демократії зумовлена метою кращого врахування інтересів кожного члена суспільства. Разом із тим ефективне управління можливе лише за умови забезпечення дійсного доступу населення до участі у процесі законотворення та забезпечення збалансованого поєднання механізмів як прямої, так і непрямої демократії. У зв'язку з наведеним питання ефективності реалізації права громадян на участь у законодавчому процесі не втрачає своєї важливості, а перешкоди, що існують на цьому шляху, потребують аналізу та усунення.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблемі інституту громадянської ініціативи

в українській науці міжнародного права присвячено незначну кількість робіт. Так, окремі питання механізму реалізації інституту громадянського суспільства у Європейському Союзі висвітлено у роботах Т.М. Анакіної, В.І. Муравйова, О.М. Поліванової, О.Я. Трагнюк, Х.С. Якименко. Серед зарубіжних науковців слід відзначити Т. Костакопулу, К. Ленаертса, юридичну природу та наслідки реалізації права на європейську громадянську ініціативу (далі – ЄП) вивчають такі європейські науковці, як С. Алоїзіо, Г. Грімальді, М. Елфер, Б. Кауфманн, У. Мореллі та інші.

Метою дослідження є з'ясування правової природи та ролі ЄП у системі інститутів Європейського Союзу (далі – ЄС), визна-

чення механізму функціонування ЄПІ та його недоліків. У статті також висвітлюються перешкоди на шляху ефективної реалізації громадянських ініціатив на основі аналізу наявної практики.

Виклад основного матеріалу. Сучасне демократичне суспільство передбачає різноманітні правові інструменти демократії. Серед них чільне місце займають, зокрема, й громадянські ініціативи. Щодо ЄС, то слід сказати, що в установчих договорах Європейських співтовариств, які започаткували процес інтеграції, інститут загальноєвропейської громадянської ініціативи не отримав нормативного закріплення, оскільки основна увага звернена на економічну сферу.

Офіційне запровадження інституту загальноєвропейської громадянської ініціативи відбулося внаслідок набрання чинності новою редакцією Договору про Європейський Союз (далі – ДЕС), що означало перенесення інтеграції на політичну сферу. Стаття 11 ДЕС присвячена забезпеченню зв'язку ЄС із громадянським суспільством, де у ч. 4 зазначається: «Щонайменше один мільйон громадян, які є громадянами значної кількості держав-членів, можуть запропонувати Європейській Комісії в межах її повноважень висунути будь-яку належну пропозицію з питань, щодо яких, на їхню думку, слід ухвалити правовий акт Союзу на виконання Договорів». Положення щодо ЄПІ знайшли також своє відображення у ч. 1 ст. 24 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС), де йдеться про те, що реалізація інституту громадянської ініціативи регулюється за допомогою регламентів, ухвалених Європарламентом та Радою ЄС, в яких, поміж інших питань, повинна визначитися мінімальна кількість держав-членів, із яких мають походити такі громадяни.

Процедура реалізації громадянської ініціативи детально не була прописана в тексті Лісабонського договору, а тому потребувала конкретизації в окремому документі. Так, після тривалих переговорів 16 лютого 2011 р. Європейським Парламентом та Радою ЄС було остаточно ухвалено проект постанови, яка містить основні засади та процедуру механізму громадянської ініціативи. Був прийнятий Регламент № 211/2011 про громадянську ініціативу, який набрав чинності 1 квітня 2011 року. У цьому документі конкретизовано, що «значною кількістю» є чверть держав-членів, що на сьогодні становить 7 країн.

Слід зазначити, що європейська громадянська ініціатива може стосуватись будь-якої сфери політики ЄС, в якій Європейська

Комісія має право на законодавчу ініціативу, наприклад охорони навколишнього природного середовища, сільського господарства, транспорту та інших.

Інститут громадянської ініціативи в Союзі розглядається як один із типів партICIPаторної демократії, що ґрунтується на принципах представницької демократії, на яких засновано ЄС і які є цінностями Союзу, дотримання чого, у свою чергу, є умовою «sine qua non» членства у ЄС [1, с. 90]. Дійсно, даний інститут покликаний сприяти посиленню захисту прав та інтересів громадян держав-членів, посилити політико-правовий зв'язок між Союзом та громадянами.

Процедура подання громадської ініціативи складається із 7 етапів. Проаналізуємо найбільш важливі моменти. Так, для того щоб почати процес висування громадянської ініціативи, громадяни повинні сформулювати «громадський комітет», що складається щонайменше із 7 громадян ЄС, які проживають, принаймні, у 7 різних державах-членах. Члени громадського комітету повинні бути громадянами ЄС у віці, що дає їм право голосувати на виборах до Європейського парламенту (18 років, за винятком Австрії, де віковий ценз становить 16 років). Уже тут натепер існують пропозиції щодо внесення змін та встановлення загального права участі у ЄПІ з 16 років, адже це дасть змогу висловити думку більшій частині населення і дозволить скоріше зібрати мільйон підписів.

Далі відбувається реєстрація пропонованої ЄПІ на веб-сторінці Європейської Комісії. Якщо планується збір підписів у мережі Інтернет, то здійснюється також сертифікація онлайн-системи збирання підписів. Така система має відповідати технічним і безпековим вимогам. Із цього приводу відкритим залишається питання захисту персональних даних осіб, які беруть участь у підтриманні ініціативи. Вчені наголошують на необхідності забезпечення ефективних механізмів протидії використанню цих даних в незаконних цілях.

Загалом, можливість реалізації права громадянської ініціативи в ЄС залежатиме від того, наскільки правильно будуть сформульовані передусім самі пропозиції та наскільки ретельно будуть дотримані процедури їх просування.

Слід сказати, що досить велика кількість потенційних пропозицій, які висуваються організаторами, прямо чи опосередковано стосуються внесення поправок до Установчих договорів. Однак Європейська комісія попереджає, що вона не реєструватиме ініціативу громадян ЄС, яка передбачатиме внесення змін і доповнень до актів первин-

ного права [1, с. 93]. Проте чинний Регламент із громадянської ініціативи щодо цього питання не містить чітких положень, що може привести до виникнення спорів у майбутньому в Суді ЄС.

Фактично можливість реалізації «громадянської ініціативи» суттєво розширює політичні права громадян ЄС через визнання права кожного з них на участь у демократичному житті Союзу. З іншого боку, складна і довготривала наявна процедура ЄГІ та можливість її не підтримання з боку Європейської Комісії зводять нанівець саму мету існування даного інституту. До того ж Єврокомісія не зобов'язана створювати закон на основі кожної громадянської ініціативи, проте у разі відмови вона повинна представити точне та вичерпне обґрунтування свого негативного рішення.

Незважаючи на різноманітні застереження, які містяться в установчих договорах, загалом Комісія спроможна здійснювати майже монополієне право законодавчої ініціативи. Єврокомісія, акумулюючи власні ініціативи та всі інші пропозиції, що походять від інших суб'єктів законодавчої ініціативи, готує проекти законодавчих актів, спрямовані на виконання цілей установчих договорів, тим самим Комісія виступає одним із головних двигунів європейського інтеграційного процесу [2, с. 109].

Так, з усіх ініціатив з боку ЄГІ лише незначна частина пройшла всі етапи та була розглянута Європейською Комісією. Першою ЄГІ, яка успішно пройшла всі етапи процедури й отримала відповідь Комісії, стала ініціатива «Вода і санітарна гігієна є правом людини! Вода є суспільним благом, а не товаром!», зареєстрована 10 травня 2012 р. Метою ЄГІ було спонукати Комісію до розроблення законодавчої пропозиції щодо імплементації визнаного ООН права людини на воду та санітарну гігієну, забезпечення всіх водою і санітарною гігієною як основоположними суспільними послугами [3, с. 34].

Крім зазначеної ініціативи, Комісія надала відповідь організаторам ще декількох ЄГІ: «Один з нас», предметом якої є забезпечення правового захисту гідності, права на життя і цілісності особистості кожної людини, починаючи від її зачаття, у сферах компетенції ЄС, в яких такий захист має особливе значення, та «Зупинимо вівісекцію», спрямовану на поетапне припинення в ЄС експериментів над тваринами в наукових цілях. Проте й вони не стали досить успішними. Адже у першому випадку Комісія вказала, що положення законодавства ЄС чітко і недвозначно закріплюють право на

людську гідність, право на життя і право на цілісність особистості. Тоді як з приводу другої Комісія чітко зазначила, що чинна директива є незамінним інструментом захисту тварин, що використовуються для наукових цілей, каталізатором розробки та освоєння альтернативних підходів, а тому Комісія не має наміру скасовувати цю директиву.

Інша ЄГІ була подана до Єврокомісії 10 червня 2017 року та має назву «Заборонимо гліфосат та захистимо людей і навколишнє середовище від токсичних пестицидів», яка збрала трохи більше 1 млн підписів. Проте Комісія вважає, що наукові та правові підстави для заборони гліфосату відсутні, а тому вона не має наміру розробляти законодавчу пропозицію з цього приводу. Водночас вона має намір посилити заходи щодо зниження ризику використання пестицидів та очікує від держав-членів підтримки та вдосконалення нормативної бази. Тепер законодавчі пропозиції будуть подані до Європейського Парламенту та держав-членів для прийняття. Комісія прагне, щоб ця пропозиція була прийнята ще в поточному законодавчому періоді для швидкої її реалізації.

У зв'язку з вищеведеним питання удосконалення механізму реалізації ЄГІ залишається відкритим, громадянам має бути забезпечено дійсно реальне право на участь у законодавчому процесі.

Висновки

Як бачимо, інститут ЄГІ відіграє важливу роль у реалізації права громадян бути почутими. Він покликаний не тільки допомогти інститутам ЄС стати ближчими до громадян, але й посилити почуття транснаціональної ідентичності, єдності країн-членів ЄС. Однак, як видно, ініціатива громадян реалізовується через Комісію, яка, у свою чергу, не зобов'язана розробляти законодавчу пропозицію у відповідь на громадянську ініціативу. У чинному Регламенті наявна досить складна і тривала процедура ЄГІ, а тому можливим кроком є розробка нового порядку, для того щоб зробити Європейську громадянську ініціативу більш доступною, менш обтяжливою і легшою для організаторів та прихильників. Можливо, зовсім скоро саме громадянське суспільство в ЄС стане активним учасником законодавчого процесу.

Список використаних джерел:

1. 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.

2. Станкевич О.І. Право законодавчої ініціативи в Європейському Союзі. *Європейська інтеграція в контексті сучасної геополітики* : зб. наук. ст. за матеріалами наук. конф., м. Харків, 24 травня 2016 р. Харків, 2016. С. 106–110.

3. Рудік О.М. Механізм громадянської ініціативи в Європейському Союзі: процедура та досвід практичної реалізації. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 7-8. С. 31–37. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aprup_2015_7-8_6 (дата звернення: 19.11.2019).

4. Regulation (EU) No 211/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February

2011 on the Citizen's Initiative. Official Journal of the European Union. L. 65. 11/03/2011. P. 1–22.

5. 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, 19.03.2014 COM(2014) 177 final. URL: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-177-EN-F1-1.Pdf>

6. Legislative Proposal One of US. URL: <https://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000005> (дата звернення: 19.11.2019).

This article is devoted to the question of the existence of a civil initiative institute in the European Union, its role and place in the legislative process. The author finds that the ability to carry out a citizens' initiative greatly extends the political rights of EU citizens by recognizing the right of each of them to participate in the democratic life of the Union.

It has been found that the activities of the Civic Initiative Institute are governed by the founding Treaties of the EU and the Citizens' Initiative Regulation 211/2011. The provisions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union are considered. Regulation No 211/2011 on the citizens' initiative has been taken into account as regards the regulation of the minimum number of Member States from which citizens who initiate legislative proposals should come.

The paper also outlines some aspects of the mechanism and the legal implications of the European Citizens' Initiative. The main stages of the implementation of the civic initiative are detailed. The article deals with the monopoly power of the Commission on the right of legislative initiative. The effectiveness of the implementation of the citizens' initiative within the European Union has been analyzed, shortcomings have been identified and proposals have been made to improve the existing mechanism. Much attention is paid to the analysis of the existing practice of implementing the Institute for Citizens' Initiative, to the study of the results of consideration by the European Commission of the first three initiatives, which have successfully passed all stages of the procedure.

In conclusion, the Civic Initiative Institute aims not only to help EU institutions be closer to citizens, but also to enhance the sense of transnational identity, unity of EU Member States. However, if we examine this in detail, we can conclude that the citizens' initiative is being implemented through the Commission, which is not obliged to draft a legislative proposal in response to the citizens' initiative. The current Regulation lays down a rather complicated and lengthy procedure for the implementation of a citizens' initiative, and therefore it is necessary to pay attention to the development of a new order in order to facilitate the access of organizers and supporters of the European Citizens' Initiative to the exercise of their rights.

Key words: civil society, civil initiative, Lisbon Treaty, democracy, European Union.

