

Інформаційна довідка **щодо загальної структури демократії в ЄС: виборчий процес,** **функціонування парламенту, роль громадянського суспільства***

Анотація. В Інформаційній довідці надано загальну характеристику структури демократії в Європейському Союзі під кутом зору виборчого процесу, функціонування парламенту, ролі громадянського суспільства. Акцентовано увагу на змісті ціннісного аспекту демократії та реалізації її як принципу в праві Європейського Союзу. Демократія в Європейському Союзі забезпечується широким колом інституціалізованих та неінституціалізованих структур і суб'єктів. Принцип демократії є основою формування і функціонування Європейського Парламенту, діяльності європейських політичних партій і фондів. Європейське громадянське суспільство є невід'ємним чинником політичних процесів в Європейському Союзі.

***Ключові слова:** право Європейського Союзу, демократія, громадянство Європейського Союзу, Європейський Парламент, вибори до Європейського Парламенту, європейські політичні партії, європейське громадянське суспільство.*

Вступ. Демократія є однією з базових загальних цінностей, поряд із непорушністю і невідчужуваністю прав особистості, свободою, рівністю та верховенством права, що утверджується в преамбулі та статтях 2 та 6 Договору про Європейський Союз. Це означає, що демократія має комплексний характер, що проявляється у взаємоз'язку вказаних цінностей в положеннях щодо демократичних принципів в Договорі про Європейський Союз та у множинності її форм і проявів в Європейському Союзі (далі – ЄС). Названі цінності визнаються спільними як для самого ЄС, так і для держав-членів та суспільства. Водночас означені цінності визначаються як принципи, відданість яким підтверджується. Як базова цінність і загальний принцип, демократія є системоутворюючим елементом правової, політичної, і соціальної систем ЄС, що обумовлює багатофункціональність, багаторівневість і багатокомпонентність структури демократії.

Основна частина. Як цінність і принцип, демократія передусім є характеристикою організаційного устрою, заснованого на народовладді. У статті 10 Договору про Європейський Союз представлено форми реалізації демократії в ЄС, що структурно можна екстраполювати на національні моделі й відповідні рівні соціального втілення.

Ключовим чинником демократичного устрою в ЄС є інститут громадянства. На рівні ЄС демократія ґрунтується на громадянстві ЄС. Положення щодо громадянства в ЄС закріплено у статті 9 Договору про Європейський Союз, згідно з якою ЄС у своїх діях керується принципом рівності своїх громадян, що отримують однакову увагу від установ, органів, служб та агенцій ЄС; кожен громадянин будь-якої держави-члена є громадянином ЄС; громадянство ЄС є додатковим до національного громадянства, не замінюючи його.

Основні політичні, соціальні та економічні права громадян ЄС і принципи демократії й верховенства права як підґрунтя ЄС закріплено в Хартії основних прав Європейського Союзу, яка є первинним джерелом права ЄС (primary EU law source) на рівні з Договором про Європейський Союз і Договором про функціонування Європейського Союзу. Щодо політичних прав громадян ЄС, у Хартії закріплено свободу зібрань та свободу об'єднань в ЄС, роль політичних партій на рівні ЄС, які мають сприяти вираженню політичної волі громадян ЄС (стаття 12), виборчі права громадян ЄС (статті 39–40), що є основою для розвитку громадянського суспільства.

Положення Хартії основних прав Європейського Союзу, Договору про Європейський Союз і Договору про функціонування Європейського Союзу мають «конституційне значення» і створюють засади демократичного урядування в ЄС та функціонування європейського громадянського суспільства.

Представницька демократія як інститут і загальний принцип в ЄС є базовим елементом структури демократії в ЄС. Принцип представницької демократії закріплено у статті 10 Договору про Європейський Союз, він є основою функціонування ЄС та передбачає як право кожного громадянина ЄС брати участь у демократичному житті ЄС, так і особливу роль у цьому політичних партій (політичні партії на європейському рівні сприяють формуванню європейської політичної свідомості та висловленню волі громадян ЄС).

Основою демократичного врядування в ЄС є вибори до Європейського Парламенту. Інститут виборів до Європейського Парламенту безпосередньо відтворює прямий зв'язок між громадянами ЄС та самим ЄС. Правовим порядком ЄС гарантоване активне і пасивне виборче право громадян ЄС, тобто право голосувати і висувати свою кандидатуру на виборах до Європейського Парламенту, брати участь у муніципальних виборах і загалом у здійсненні місцевого самоврядування (статті 39 і 40 Хартії основних прав Європейського Союзу, стаття 22 Договору про функціонування Європейського Союзу).

Статтею 223 Договору про функціонування Європейського Союзу до повноважень Європейського Парламенту віднесено розробку положень щодо обрання його членів шляхом прямих загальних виборів відповідно до єдиної процедури в усіх державах-членах або згідно з принципами, спільними для усіх держав-членів.

Положення щодо виборів до Європейського Парламенту в державах-членах регламентовано в Акті ЄС «Про вибори депутатів Європейського Парламенту шляхом загального прямого голосування» (із змінами та доповненнями)¹, Рішенні Ради (ЄС, Євратом) 2018/994 від 13 липня 2018 року про внесення змін до Акта про вибори членів Європейського Парламенту

¹ Акт ЄС «Про вибори депутатів Європейського Парламенту шляхом загального прямого голосування». URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX%3A01976X1008%2801%29-20020923>

шляхом загального прямого голосування, доданого до Рішення Ради 76/787/ЄЕС, ЄЕС, Євратом від 20 вересня 1976 року².

Зазначені акти передбачають низку прав для держав-членів, що мають бути ними реалізовані для забезпечення проведення в них виборів до Європейського Парламенту (зокрема, щодо встановлення дати і часу проведення виборів на своїй території (якщо вибори в усіх державах-членах припадають на один і той самий період) та оголошення результатів виборів, можливостей попереднього голосування, голосування поштою, електронних голосувань тощо). Крім того, у національному законодавстві має бути механізм захисту учасників судового процесу, що згідно з рекомендаціями ОБСЄ / БДПЛ має передбачати судові процедури³.

Директива Ради 93/109/ЄС від 6 грудня 1993 року встановлює детальні умови для реалізації права голосувати та бути кандидатом на виборах до Європейського Парламенту для громадян ЄС, які проживають у державі-члені, громадянами якої вони не є⁴. Очевидно, що зазначені питання потребуватимуть визначення в законодавстві України у зв'язку з набуттям Україною членства в ЄС.

Правові засади функціонування Європейського Парламенту встановлено передусім у первинному законодавстві – Договорі про Європейський Союз та Договорі про функціонування Європейського Союзу. Статтею 14 Договору про Європейський Союз визначено основні повноваження Європейського Парламенту (законодавчі, бюджетні, контрольні), а також його склад і мандат членів. Статті 223–234 Договору про функціонування Європейського Союзу регламентують питання організації і функціонування Європейського Парламенту. Європейський Парламент функціонує на основі Регламенту⁵.

Політичні партії є обов'язковими учасниками демократичних процесів в ЄС. Правило щодо регламентації правил діяльності політичних партій на європейському рівні в загальному визначено в статті 224 Договору про функціонування Європейського Союзу, згідно з якою відповідні правила встановлюються у формі Регламенту, зокрема і питання фінансування політичних партій. Безпосередньо означені питання врегульовано в Регламенті (ЄС, Євратом) № 1141/2014 від 22 жовтня 2014 року з наступними змінами⁶. Регламентація правового статусу європейських політичних партій і політичних

² Council Decision (EU, Euratom) 2018/994 of 13 July 2018 amending the Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage, annexed to Council Decision 76/787/ECSC, EEC, Euratom of 20 September 1976 ST/9425/2018/INIT. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2018/994/oj>

³ “European Parliament Elections 2019: Election-Watch.eu EAM Final Report with 16 Recommendations.” [Вибори до Європейського Парламенту 2019: підсумковий звіт EAM Election-Watch.eu із 16 рекомендаціями]. URL: <https://www.wahlbeobachtung.org/en/european-parliament-elections-2019-election-watch-eu-eam-final-report-with-16-recommendations/>

⁴ Council Directive 93/109/EC of 6 December 1993 laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and stand as a candidate in elections to the European Parliament for citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31993L0109>

⁵ Європейський Парламент, Регламент. URL: https://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/926701_1_EN_IM_DEF.pdf

⁶ Regulation (EU, Euratom) No 1141/2014 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 on the statute and funding of European political parties and European political foundations. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014R1141>

фондів здійснюється на рівні держав-членів ЄС в частині статусу політичних партій – юридичних осіб, які мають штаб-квартиру на територіях відповідних держав. Держави-члени мають право встановлювати свої вимоги до статутів таких європейських політичних партій (фондів), за умови, що такі вимоги не суперечать положенням зазначеного Регламенту.

Громадянство ЄС є основою для реалізації не тільки виборчих прав, але й інших політичних прав в інституті «демократії участі». Передбачені установчими договорами ЄС форми партисипативної демократії є інструментами діалогу між інституціями ЄС, представницькими асоціаціями та громадянським суспільством.

До таких елементів демократії слід віднести: громадянські ініціативи до Європейської Комісії (стаття 11 Договору про Європейський Союз); європейську громадянську ініціативу (стаття 227 Договору про функціонування Європейського Союзу).

Так, згідно з частиною четвертою статті 11 Договору про Європейський Союз щонайменше один мільйон громадян можуть запропонувати Європейській Комісії в межах її повноважень висунути будь-яку належну пропозицію з питань, щодо яких, на їхню думку, треба ухвалити правовий акт ЄС на виконання договорів. Процедури та умови, необхідні для такої пропозиції громадян, визначаються відповідно до частини першої статті 24 Договору про функціонування Європейського Союзу.

Відповідно до статті 227 Договору про функціонування Європейського Союзу кожен громадянин Союзу та кожна фізична або юридична особа, що проживає або має юридичну адресу на території держави члена, має право особисто або спільно з іншими громадянами звернутися до Європейського Парламенту з петицією з питання, що належить до сфер діяльності Союзу і яке безпосередньо стосується його або її.

Регламент (ЄС) 2019/788 про європейську громадянську ініціативу набув чинності 1 січня 2020 року.

Демократичний характер функціонування установ ЄС і вимога щодо відкритості і прозорості їх діяльності кореспондується з правом громадян і представницьких об'єднань висловлювати свої погляди (право бути вислуханим офіційними посадовими особами, право на звернення) (стаття 11 Договору про Європейський Союз); правом кожного громадянина Союзу, кожної фізичної або юридичної особи, яка проживає або має юридичну адресу на території держави-члена, доступу до документів установ, органів, служб та агенцій Союзу, відтворених на будь-якому носії (частина третя статті 15 Договору про функціонування Європейського Союзу).

Варто звернути увагу також на положення статті 11 Договору про Європейський Союз у частині позиціонування представницьких об'єднань та громадянського суспільства в ЄС. Частина друга зазначеної статті встановлює вимогу відкритості, прозорості та регулярності діалогу установ ЄС із представницькими об'єднаннями і громадянським суспільством. При цьому під представницькими об'єднаннями переважно розуміють різні професійні організації, організації роботодавців, організації за інтересами та профспілкові

організації. Громадянське суспільство – це, зокрема, різні неурядові та неприбуткові організації, створені громадянами⁷.

У зв'язку з наведеним необхідно звернути увагу на Резолюцію ПАРЄ 1744 (2010)⁸, де Парламентською асамблеєю, зокрема, наголошувалося на тому, що традиційні державні та політичні інститути – парламенти, уряди, судові органи, а також політичні партії – не є єдиними учасниками демократичних політичних процесів. У сучасному демократичному суспільстві існує безліч інших учасників, які не пов'язані з традиційними гілками існуючої влади, але при цьому впливають на формування цих інститутів і процес прийняття ними політичних рішень. У Резолюції наголошено, що роль позаінституційних структур потребує більш чіткого усвідомлення, особливо в питаннях, що стосуються впливу на демократичні інститути та процедури, і має братися до уваги у процесі зміцнення та вдосконалення демократії. Демократичні інститути повинні відкидати будь-які спроби непрозорим чином вплинути на політичні рішення. Асамблея посилювала свою попередню рекомендацію 1908 (2010) «Про лобіювання в демократичному суспільстві (Європейський кодекс поведінки при лобіюванні)» і акцентувала увагу на попередніх пропозиціях, зокрема, щодо розмежування лобіювання як професійної оплачуваної діяльності і діяльності організацій громадянського суспільства, посилення прозорості у сфері лобіювання, забезпечення реєстрації суб'єктів лобістської діяльності.

На цей час в ЄС діє Міжінституційна угода від 20 травня 2021 року між Європейським Парламентом, Радою Європейського Союзу та Європейською Комісією про обов'язковий реєстр прозорості⁹, в якій передбачено положення щодо видів лобіювання, які мають регулюватися відповідним законодавством, видів діяльності, що не мають підпадати під дію цього законодавства, порядку ведення реєстру лобістів, обсягу інформації, що надається реєстрантом, етичних правил поведінки лобістів, порядку контролю за виконанням законодавства про лобіювання та запровадження санкцій за його порушення.

Рівень імплементації виборчих стандартів права Європейського Союзу в законодавстві України

Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони¹⁰, ґрунтується на визнанні спільних цінностей, на яких побудований ЄС, а саме: демократія, повага до прав людини і основоположних

⁷ TOMÁŠEK, M., ŠMEJKAL, V. та ін. *Коментар до Договору про функціонування ЄС, Договору про ЄС та Хартії основоположних прав ЄС*. Прага: Wolters Kluwer ČR, 2024, 1780 с.

⁸ Резолюція ПАРЄ 1744 (2010). URL:

https://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/%5Brussian_documents%5D/%5B2010%5D/%5BJun2010%5D/Res1744_rus.asp

⁹ Interinstitutional Agreement of 20 May 2021 between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on a mandatory transparency register. OJ L 207, 11.6.2021 p. 1–17. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32021Q0611%2801%29>

¹⁰ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011?find=1&text=%D0%B4%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%82%D1%96#w1_1

свобод та верховенство права, які також є ключовими елементами цієї Угоди (преамбула, стаття 2, пункт 2(е) статті 4).

Відповідно до Розділу 23 (Судова влада та фундаментальні права) Звіту України за результатами проведення первинної оцінки стану імплементації актів права ЄС (acquis ЄС)¹¹ однією з політичних цілей Угоди визначено, зокрема, зміцнення поваги до демократичних принципів, верховенства права та доброго врядування, прав людини та основоположних свобод, у тому числі прав осіб, які належать до національних меншин.

За результатами оцінки зазначено, що відкритим залишається питання врегулювання механізмів реалізації громадянами ЄС права голосу та балотування кандидатом на місцевих виборах, права голосу та права бути кандидатом на виборах до Європейського Парламенту для громадян ЄС, які проживають у державі-члені, громадянами якої вони не є. Оскільки реалізація зазначених прав безпосередньо пов'язана із членством держави в ЄС, імплементація положень нормативних актів ЄС у цій сфері може бути здійснена на останніх етапах приведення законодавства України у відповідність до права ЄС.

Крім того, законодавство України про політичні партії має бути переглянуто під кутом зору статусу європейських політичних партій і політичних фондів – юридичних осіб, які мають (матимуть) штаб-квартиру на території України.

Також механізми контролю парламентом України щодо додержання принципів субсидіарності і пропорційності мають бути врегульовані в частині інституційних і процедурних аспектів у законодавстві України.

Висновки. Демократія на рівні ЄС визначена як цінність і принцип, є ціллю і основою функціонування ЄС, його взаємовідносин із громадянами ЄС, а також із державами-членами ЄС. Загальна структура демократії в ЄС представлена широким колом суб'єктів (структур, інституцій, учасників), зв'язків та інструментів взаємодії між ними.

Демократія в ЄС забезпечується на рівні інституціалізованих та неінституціалізованих структур і суб'єктів. Передусім, принципу демократії підпорядковано формування і функціонування Європейського Парламенту, європейських політичних партій і фондів. Європейське громадянське суспільство є невід'ємним чинником політичних процесів в ЄС. Функціонування європейського громадянського суспільства в контексті загальної структури демократії забезпечує демократичну модель урядування в ЄС.

Спільні цінності, на яких побудований ЄС, як-то демократія, повага до прав людини і основоположних свобод та верховенство права, є також політичними цілями та критеріями впровадження політики розширення ЄС. Втілені в Угоді про асоціацію України та ЄС, вони формують модель цілепокладання, що реалізується в проєкції імплементації актів права ЄС (acquis ЄС) та оцінки досягнення цілей. Перспективи поглиблення євроінтеграційних

¹¹ Звіт за результатами проведення первинної оцінки стану імплементації актів права Європейського Союзу (acquis ЄС). URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/Zvit_UA.pdf

демократичних процесів в Україні потребують моделювання механізмів забезпечення реалізації виборчих прав громадян ЄС та європейських політичних партій на усіх рівнях структури демократії в ЄС.

Перспективи набуття Україною членства в ЄС висувають вимогу якнайбільшого забезпечення в системі національного законодавства ціннісного та телеологічного значення демократії, що сприятиме гармонійному взаємозв'язку і взаємодії інституційної та неінституційної структур в інтеграційних процесах ЄС та України.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені у документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

ЗАГАЛЬНА СТРУКТУРА ДЕМОКРАТІЇ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

