

ДЕЩО ПРО „БРАК ДЕМОКРАТІЇ” У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

Розглянуто феномен „браку демократії”, що має місце у країнах-членах Європейського Союзу. З’ясовано його негативні та позитивні наслідки.

Ключові слова: Європейський Союз, „брак демократії”, „викривлення” демократії.

Важливою умовою оптимізації євроінтеграційних прагнення незалежної української держави можна вважати прийняття до уваги політичних аспектів євроінтеграції, як вони осмислюються сучасними європейськими науковцями. На думку ж останніх, однією з проблем, що спричинена поглибленням євроінтеграційних процесів, є так званий „брак демократії”. Сам цей термін стали вживати під час дебатів у Європарламенті з приводу проекту Договору про Європейський Союз на початку 80-х років. Так, у Єдиному Європейському акті (1986) завдання поповнення „дефіциту демократії” у процесі прийняття рішень було визначено як мету Євросоюзу.

Термін „брак демократії” в сучасних європейських розвідках вживається у двох випадках. По-перше, ним позначають нагальність для ЄС іншого формату демократії, відмінного від демократій інших об’єднань держав, оскільки ЄС, не будучи державою, фактично реалізує суверенні права останньої – прийняття і виконання законів. Вказана нагальність спричинена слабкістю звичних – через акцентування морально-політичних достоїнств – способів легітимації політичного устрою ЄС та його подальшого розширення, адже членство все більшої кількості країн-учасниць не пов’язане з ідеями, на яких ґрунтувалося заснування Спільноти, а зумовлене майже суто економічним розрахунком [1, с. 33].

„Брак демократії”, згідно із Сандро Гоці, виникає внаслідок того, що представниками держав-членів в установах Спільноти є уряди, тобто виконавча влада, а не парламенти – законодавча влада [2, с. 22]. Романо Проді вважає, що така ситуація може призвести до двох небажаних наслідків, а саме: 1) або вона перетворить Спільноту на міжнародний клуб для обговорень, що неспроможний справді поєднати суверенні інтереси навколо спільного інтересу; 2) або вона введе в оману людей тим, що постійно мотивуватиме їх до заснування все нових організацій, вільних від будь-якого демократичного контролю [1, с. 69].

Юрген Габермас пояснює „брак демократії” суперечністю, що нею Європейський Союз помічений у конституційно-політичному плані. А саме: з одного боку, ЄС є наднаціональною організацією, що заснована шляхом міжнародних договорів і не має власної конституції. У цьому сенсі ЄС не є державою. З іншого ж боку, органи Спільноти створюють європейське право, яке пов’язує її членів – у цьому сенсі ЄС має суверенні права, які досі були прерогативою власне держави. Постанови Комісії та Ради Міністрів, а також рішення Суду європейських Спільнот дедалі глибше втручаються у стосунки країн-членів ЄС. Європейська виконавча влада може виконувати свої постанови навіть незважаючи на спротив національних урядів. Водночас, допоки повноваження Європарламенту незначні, цим постановам бракує безпосередньої демократичної легітимації шляхом вольового акту об’єднаних європейських громадян. Відтак виконавча європейська влада не може виводити свою легітимність із легітимності урядів країн-членів ЄС [3, с. 220].

Габермас пов’язує „брак демократії” з „ножицями” між зростанням повноважень європейських органів влади та недостатністю легітимації встановлюваного європейського розпорядку. „Правопорядок легітимний тоді, коли він однаковою мірою забезпечує автономію всіх громадян. Останні автономні лише тоді, коли адресати права можуть сприймати себе водночас їхніми авторами. А автори вільні тільки як учасники

законодавчих процесів, які відрегульовуються в такий спосіб і здійснюються в таких комунікативних формах, що всі можуть допустити: такі ухвалені правила заслуговують на загальне та раціонально мотивоване схвалення” [3, с. 300].

З огляду на це, слабкість легітимності європейських інституцій засвідчується також тим, що більшість людей не сприймає Європейський Союз як повноважний суб’єкт, що ухвалює зобов’язувальні рішення, приймає закони і лишається правослухняним, оскільки у правозастосуванні він ніби прихований за країнами-членами. Рішення ЄС незрозумілі і непідзвітні громадянам ЄС [1, с. 34].

Належність до ЄС лишається слабкою, вторинною ознакою політичної ідентичності тих, хто має європейський паспорт. Це означає, що національна держава, регіон, громада залишаються початковим місцем розвитку демократії. Тому у міру зростання впливу ЄС на життєві умови громадян країн-учасниць буде зростати гострота питання про те, чому слід погоджуватися з рішеннями далеких європейських владних органів проти себе. Тим самим проблема легітимності постає як проблема переконливої єдності – „переконливого зв’язку” - європейців з Європейською Спільнотою. Відповідно ЄС повинен не лише забезпечити схвалення проекту інтеграції за рахунок сприйняття певними групами європейських політик вирішення спільних проблем як вигідних. А й побудувати тісні зв’язки між цими групами та загальноєвропейським центром таким чином, щоб вони розвивалися у подальшому не лише з розрахунків вигід-витрат, а й з розрахунку європейської перспективи. Для цього, принаймні, слід усвідомити, що довірене інституціям ЄС „європейське суспільне благо” не можна прирівнювати до неперервного розширення компетенції Співтовариства [1, с. 35].

Досягнення ж згоди з продовження проекту інтеграції надалі буде утруднюватися з трьох причин. По-перше, - продовження процесу інтеграції означає зростання правила більшості для рішень Ради ЄС, тобто посилення ситуації перемоги однієї групи держав-учасниць над іншою. Внаслідок цього можуть виникнути труднощі обґрунтування і схвалення рішень Ради ЄС. По-друге, - продовження процесу інтеграції означає розширення повноважень Спільноти, що тягне за собою імовірність прийняття рішень, які будуть сприйматися відповідними зацікавленими групами як накладені Брюсселем обмеження. По-третє, - продовження проекту інтеграції зменшує власну дієздатність країн-учасниць, що без адекватного зростання дієздатності ЄС призведе до ускладнення процесів прийняття рішень на загальноєвропейському рівні та до загострення проблеми схвалення цих рішень [1, с. 34].

Отже, „брак демократії”, з огляду на перше значення цього терміну, існує в ЄС як обмеженість потенціалу його легітимності – громадяни країн-членів ЄС не можуть брати участь у попередньому обговоренні проблем, які їх стосуються, а мають право лише оцінювати ці рішення за результатами. З огляду на відсутність „самоусвідомленого образу європейців як європейців” (європейського народу чи народу Європи – не конституція визначає народ, а, навпаки, конституція отримує свою законність завдяки „акту власного самоусвідомленого образу сукупності громадян бути народом”); відповідь на питання, хто є народ існує ще до того, як державна влада змогла організуватися демократичним шляхом), ЄС і в майбутньому буде виводити свою легітимність з держав-учасниць. Романо Проді вважає, що європейський процес може бути життєздатним за умови подвійної легітимності: безпосередньої легітимності європейського народу, який представляють депутати європейського парламенту; та легітимності держав-членів, яка базується на демократичних національних виборах [4, с. 70].

Водночас європейські дослідники визнають, що розширення бази легітимності, тобто перенесення практики останньої з рівня результатів на рівень спільного вироблення політичних програм, які стосуються громадян усіх держав-членів, є неможливим, оскільки в громадян ЄС відсутнє усвідомлення належності до однієї політичної спільноти, усвідомлення, яке виводить за межі національних держав, що утворюють цю спільноту. Крім цього, легітимність того чи іншого ладу визначає передусім узгодженість

політичного керівництва з культурними формами життя, які конститутивними для ідентичності народу. Європа, пише Габермас, тому не здатна виробити свою конституцію, що немає „суб'єкта”, який її виробляє, тому, що немає загальної європейської ідентичності, а отже й „відносно гомогенного” європейського демосу. „...допоки немає єдиного народу європейської держави, який був би достатньо гомогенним, аби сформувавши демократичну волю, не може бути й ніякої європейської Конституції” [3, с. 221].

Однак демократична легітимність урядів країн-членів не може стати просто демократичною легітимністю визначених цими урядами інституцій ЄС (не може бути просто перенесена на ці інституції) з декількох причин. По-перше, - вибори в парламент у державах-учасниках, з яких походять уряди, не є європейськими, тобто виборами, орієнтованими на загальноєвропейські цілі та перспективу спільного загальноєвропейського блага. В цих виборах європейські теми відіграють випадково сторонню роль, адже в них не обговорюються конкурентні програми європейської політики і не ухвалюються рішення щодо цих програм. Це означає, що виводити з державних виборів до парламенту повноваження урядів держав-учасниць для прийняття європейських законів, які вони всі разом мають у Раді ЄС, вкрай важко.

По-друге, - запровадження принципу кваліфікованої більшості звільняє уряди від відповідальності перед своїм електоратом за прийняті у такий спосіб рішення, оскільки уряди позбавлені можливості публічно обговорювати в Раді ЄС та публічно вирішувати. Крім цього, обов'язковість рішень, що ухвалені більшістю країн, для меншої кількості країн є сумнівною.

По-третє, - через не сформованість „колективної ідентичності європейців як європейців” та відсутність „відсутність європейського демосу” роль Європейського парламенту незрозуміла виборцю в європейському процесі законотворення, а відсутність європейської партійної системи робить неможливим управління європейською політикою шляхом виборів. Увесь процес євроінтеграції відбувається в суто елітарному та технократичному дусі за фактичної неучасті суспільства в широкому обговоренні проблем інтеграції.

По-четверте, - політична діяльність у ЄС стає дедалі більш філігранним процесом прийняття рішень у все ширшому колі повноважень загальноєвропейського центру. І якщо в країна-учасниках згода стосовно прийнятих законів є такою, що може бути відкликана шляхом виборів, то відповідь „так” на різні європейські договори відкликаною бути не може [1, с. 36-38]. Це тягне за собою низку питань, а саме: 1) як ставляться європейські народи до процесу євроінтеграції; 2) скільки Європ і яких Європ вони хочуть; 3) які інтеграційно-політичні цільові установки потребують їхнього схвалення, а які ні; 4) якими добрими, узгодженими підставами можна виправдати те, що ЄС реалізує свою юридичну владу над більш як трьохсот шістьдесятьма мільйонами громадян; 5) якими можуть бути способи впливу громадян на європейську політику та інституції ЄС та у який спосіб преференції громадян можуть враховуватися під час прийняття рішень у ЄС; 6) якою має бути роль урядів як представників своїх громадян на загальноєвропейському рівні, та яке значення має обстоювання урядами інтересів своїх громадян заради прийняття спільного рішення [1, с. 33].

Доки ці питання лишаються без відповіді, доти принцип демократичності в європейському контексті може мати лише символічне значення [1, с. 51]. Ларі Зідентоп (Оксфорд) у своїй книзі „Демократія в Європі” виокремлює низку тем-проблем, осмислення яких могло б стати важливим кроком на шляху „побудови демократії в Європі” та дозволило б попередити „загрозу демократії”. Остання зумовлена тим, що Європа фактично втягнута нині у кризу демократичної легітимності. Адже передача Брюсселю повноважень держав-членів не супроводжувалася ніякими публічними дебатами, здатними створити у суспільстві клімат згоди. Відповідно, зосередження влади у Брюсселі не супроводжувалося наданням їй належної легітимності. Водночас за

риторикою про економічну та політичну інтеграцію приховується основна тенденція – стрімка концентрація влади у Брюсселі. Невизначеним лишається і питання стосовно того, яку політичну форму прийме врешті-решт Європейський Союз. Сьогодні, зазначає Ларі Зідентоп, жоден аргумент, що наводиться на користь прискорення європейської політичної інтеграції, нічого не говорить ані про майбутній конституційний устрій ЄС, ані про бажаний розподіл повноважень і влади усередині європейської федеративної держави. Жоден з цих аргументів реально не зачіпає проблему демократії у Європі.

Тому „дискусія необхідна, щоб визначити цілі європейської політичної інтеграції, рамки, якими вона буде обмежена, і методи, які дозволять поставити нові власті та інститути під контроль самих європейців” [5, с. 1]. З огляду на це, актуальними для європейців темами-проблемами, що потребують невідкладного обговорення, Ларі Зідентоп, зокрема, називає: 1) осмислення досвіду американського федералізму та з’ясування того, у якій мірі він може стати моделлю для „більш широкого європейського політичного союзу”; 2) розуміння того, який тип політичної культури і політичної психології буде сформований внаслідок здійснення європейської інтеграції. А саме: той, що дозволить громадянину стати активною діючою особою, переконаною у тому, що норми і права не лише формують наші наміри, а й вчать нас знаходити в законі недоліки, які слід виправити (культура згоди). Чи той, що відводить населенню роль спостерігача; 3) питання щодо того, яка з національних моделей державного устрою фактично слугує сьогодні моделлю європейської політичної інтеграції – французька, що лишається суто бюрократичною та централізованою, німецька, яка ретельно розмежує сфери повноважень різних гілок влади й передбачає заходи щодо захисту кожної з них від зазіхань решти, чи ж англійська, що опирається на звичаї та прецедент, передбачає консенсусну форму правління, що орієнтується на досягнення взаємної згоди; 4) нагальність формування європейського політичного класу, який, за умови збереження його відкритості, повинен стати атрибутом здорового громадянського суспільства – суспільства, де навички самоорганізації громадян слугують ефективним засобом проти посилення державної влади; 5) розгляд низки питань, які пов’язані зі стосунками об’єднаної Європи та США, а саме: чи повинна Європа розділити із США тягар відповідальності за захист демократичних цінностей у сучасному світі? До яких відносин із США має прагнути інтегрована Європа? Чи повинна вона покладатися на автоматичне розповсюдження демократичних свобод в будь-якій країні світу у міру її економічного розвитку? Чи її варто стати поборницею тих елементів американської системи, які дозволяють виступити єдиним фронтом на захист прав людини і представницьких форм правління? В останньому випадку проблема полягає в тому, щоб віднайти єдиний голос, який говорив би від імені усієї Європи; 6) можливість успішного злиття існуючих у сучасній Європі політичних культур, тобто усвідомлення загроз „поспішної інтеграції”.

Тільки через „великі конституційні дебати” з приводу означених проблем, вважає Зідентоп, народи Європи зможуть прийняти участь у визначенні власної долі й сприйняти те, що відбувається сьогодні у Європі не як результат дії невмолимих сил ринку чи махінації еліт, що вийшли з-під контролю, а як власний історичний вибір [5, с. 2].

В іншому значенні термін „брак демократії” вживається для позначення тих вад, „викривлень”, якими помічена демократія в сучасних розвинутих країнах. Ці вади, на думку французького політолога Жана-Франсуа Ревеля, потребують детального вивчення з тим, щоб не захопитися демократичною ейфорією, оспівуванням нової богині – не просто демократії, а демократії всесвітньої. Сьогодні, зазначає Ревель, має місце деякий парадокс: коли народи, позбавлені демократії, намагаються, чи кажуть, що намагаються, встановити або відновити її, складається враження, що вона зазнає, натомість, розпаду і згортається в тих країнах, які довго її практикували і в яких вона має найглибше коріння. „Саме у той момент, коли людство відчуває потребу в усесвітній демократії, ця модель зазнає розкладу, її перекидають, вона втрачає свою сутність, фальшується в самому

своєму центрі, в серці тих країн, спираючись на які вона мала ю поволі охоплювати решту світу” [6, с. 387].

Ревель називає наступні причини спотворення природного способу функціонування демократії. По-перше, - це корупція, яка стає „системною” і свідчить про нівелювання громадського контролю над управлінням суспільними фінансами. Корупція не вкладається більше в класичні службові злочини (посадова несумлінність, хабарництво, розкрадання, підкуп), а набуває витончених форм, які ледь торкаються країв Карного кодексу, ніяк не підпадаючи під його юрисдикцію. Корупція присутня і тоді, коли хтось використовує політичну чи адміністративну владу поза цариною її легітимного застосування з метою отримання грошового чи натурального зиску для себе або своїх родичів, друзів чи прихильників. Головними критеріями тут є родинність, політичні переконання, компенсація за надані послуги, нагорода за непохитну відданість.

Другою причиною викривлення демократії, за Ревелем, є її перетворення на різновид комерційної реклами. Це пояснюється дедалі більшим впливом на виборчі кампанії і на політичне життя фахівців із реклами і радників із комунікації, що зумовлений, на думку дослідника, необхідністю приховування корупції внаслідок її поширення. Гарно проведеною передвиборною кампанією тепер вважається та, яка усуває зв'язок між виборцями і реальністю і пов'язує їх пізнавальні здібності з уявленнями, що сфабриковані пропагандистом. Дії політика спрямовуються відтак не на реальність, не на забезпечення блага виборців, а на громадську думку і на ті уявлення, які вона формує про ті чи інші речі, незалежно від їх справжнього змісту. Гелен Воллес з цього приводу зазначає, що правлячі сили Європи мають відмовитися від інсценування політики для мас й більше орієнтуватися на вирішення їх проблем. Оцінка „успіхів” та „невдач” інституцій ЄС має залежати від того, наскільки їх здобутки відповідають очікуванням клієнтів чи виборців, адже для задоволення потреб останніх вони і були створені [1, с. 170].

Мистецтво досягнення успіху на виборах, яке полягає у змушуванні народу обрати саме себе, не завжди тягне за собою спроможність обраного урядувати. „Тож одна із граней звиродніння демократії розкривається тієї миті, коли „віртуози електорального процесу” перебирають у свої руки важелі політичного керування, навіть не відрізняючись здібностями чи чесністю, яких воно потребує” [6, с. 420]. Після виборів той же принцип некомпетентності й вигод, що спонукав до здобуття влади, зумовлює також і призначення на державні посади, що не є виборними. Отже, ті керівники, які привертають на свій бік прихильність електорату за рахунок платників податків і зневажають при цьому закон, вже не є демократами, навіть якщо вони були обрані легітимно. Крім цього, передвиборні піар-методи теж руйнують демократію, оскільки коштують надто дорого і тому спонукають політиків вдаватися до незаконних джерел фінансування.

Третьою причиною спотворення демократії є, з одного боку зростаюче віддалення політичного класу від виборців, а, з іншого, - байдужість громадян до суспільної справи, наслідком чого стає послаблення їх участі у громадському житті, зокрема у виборах. Це ставить під сумнів легітимність представницьких органів. Наприклад, про який представницький характер Європарламенту може йтися, коли в обранні його делегатів брали участь менше половини зареєстрованих виборців, а в деяких країнах – менше сорока відсотків. Більш того, коли в голосуванні не бере участі більшість виборців, воно не може розглядатися як „загальне” чи як виразник загальної волі. Тотожність суверенного народу і загального виборчого права стає міфом, якщо показники участі у виборах не перевищують певного рівня.

Байдужість громадян виявляє себе у „демократичній зневірі”, ознаками якої, згідно із Ревелем, є: 1) зневіра у законі, адже відповідальності перед ним уникає сама держава та її друзі; 2) переконання у тому, що справжні шляхи до успіху пролягають поза законними можливостями, які передбачені наявними інституціями, а самі ці можливості є лише спектаклем для обслуговування приватних інтересів можновладців; 3) розуміння того, що принципове обстоювання своїх прав має своїм результатом лише тривалу, виснажливу й

марну боротьбу, а вплинути на керівників демократичної держави можна за допомогою не аргументації, а „скандалу у пресі, маніфестації чи акту насилля” [6, с. 427]. „Але якщо громадяни демократичної держави зникають до насильства як до засобу найшвидшого досягнення своїх цілей (байдуже, легітимних чи ні), оскільки без цього державна влада їх не чує, - таке становище вказує на глибоке звиродніння правової держави” [6, с. 428].

Термін „демократична зневіра”, який вживає Ревель, корелює із терміном „виключальна демократія”, що належить Женев’єв Фрес. Цим терміном французька дослідниця позначає сучасні демократичні режими, яким притаманна глибока суперечність між декларованими загальнолюдськими свободами і реальною практикою маргіналізації т відсторонення певних соціальних груп, зокрема жінок, від реальних каналів впливу на владу, й, більше того, - доступу до влади [6, с. 526].

Четвертою причиною викривлення демократії Ревель вважає розділення свободи і права, тобто розуміння свободи вже не як здатності виробляти закони (які після ухвалення необхідно виконувати), а як усіх індивідуальних або партикулярних вимог, аж до край дикунських, не скutih жодними умовами й обмеженнями законності.

Перераховані вади демократії, на думку Ревеля, можуть призвести до того, що навіть за формального збереження демократичних інституцій зникне сам дух демократії й вона втратить здатність до розвитку й оновлення. Крім того, на думку Ревеля, демократія зіткнулася сьогодні з низкою нових зовнішніх небезпек, які ставлять під сумнів її здатність до опірності та виживання. Це: міжнародний тероризм; захоплення заручників як засіб політичного шантажу; нетолерантність ісламського фундаменталізму; схильність диктаторів на кшталт Саддама Хусейна до війни. На ці небезпеки демократія не може дати гідної відповіді, коливаючись між „безтурботністю і непослідовністю”.

Водночас, вважає Ревель, така відповідь можлива, якщо прийняти за аксіому тезу про те, що демократія – це не досконалість як така, вона – просто найпридатніша до вдосконалення форма політичного устрою. А тому „... ми приречені урядувати згідно з правилами ліберальної демократії” [6, с. 452].

Доки ця теза на піддається сумніву, доти „брак демократії” є для ЄС не стільки каменем спотикання, скільки наріжним каменем його здатності до подальшої демократизації. Тому з’ясування шляхів демократизації Європейського Союзу та пошук ефективних її механізмів з метою запобігання „викривленням” демократії в країнах-членах ЄС можна вважати пріоритетним напрямом дослідження на багато років уперед.

ЛІТЕРАТУРА

1. Європейська інтеграція / [пер. з німецької]. – К.: Вид. дім “Києво-Могилянська академія”, 2007. – 394 с.
2. Гоці Сандро. Урядування в об’єднаній Європі / Сандро Гоці;. [пер. з італійської] – К.: К.І.С., 2003. – 286 с.
3. Габермас Ю. Залучення Іншого: Студії з політичної теорії / Ю. Габермас; [пер. з німецької]. – Львів: Астролябія, 2006. – 416 с.
4. Промова Романо Проді, пленарна сесія Європарламенту, жовтень 2000 року // Ніццький договір та розширення ЄС / Міністерство юстиції України, центр порівняльного права / Романо Проді. – К., 2001. – С. 66–74.
5. Зидентоп Л. Демократія в Європе / Л.Зидентоп; [пер. с англ.] – М.: Логос, 2001. – 360 с.
6. Ревель Ж.-Ф. Відживлення демократії / Ж.-Ф.Ревель. – К.: Критика, 2004. – 589 с.

Шульга М.А.

КОЕ-ЧТО О „ДЕФИЦИТЕ ДЕМОКРАТИИ” В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

Рассмотрен феномен „дефицита демократии”, который имеет место в странах-членах Европейского Союза. Установлены его отрицательные и положительные последствия.

Ключевые слова: Европейский Союз, „дефицит демократии”, „искривления” демократии.

Shulga M.

SOMETHING ABOUT „DEMOCRATIC DEFICIENCY” IN THE EU

Phenomenon of „democratic deficiency” that exists in the state-members of the European Union is considered. It’s negative and positive sides are defined.

Key words: European Union, „democratic deficiency”, „distortion” of democracy.