

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.88.1.17>

РОЛЬ І МІСЦЕ ДЕМОКРАТІЇ УЧАСТІ В БАГАТОРІВНЕВІЙ СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

Ганжук О.А.,
*аспірант кафедри конституційного і муніципального права
Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна*

Ганжук О.А. Роль і місце демократії участі в багаторівневій системі управління в Європейському Союзі.

У статті досліджено роль і місце демократії участі в багаторівневій системі управління Європейського Союзу (ЄС) в контексті перспектив вступу України до ЄС. Зазначено, що отримання Україною статусу кандидата на членство в ЄС активізувало виконання положень установчих договорів про заснування ЄС та закріпленого в Конституції України євроінтеграційного курсу.

Розглядаються ідеї зарубіжних та вітчизняних вчених, зокрема В.О. Серьогіна, Ф. Брана, Д.О. Бодіслава, К.В. Рэдулеску, А.І. Соловйова, О.Ю. Оржеля, О.М. Палія, Ю.Д. Полянського, С.М. Гладкової, С.В. Соколика, П.І. Крайника, Т.О. Гусаченка тощо, що дали змогу поміркувати щодо рівнів багаторівневої системи управління ЄС. Автор звертає увагу на необхідність розуміння правової природи багаторівневого управління, яке характеризується розподілом повноважень між наднаціональним, національним, регіональним і місцевим рівнями.

Встановлено, що багаторівневе управління ЄС не означає обмеження суверенітету держав-членів, натомість вказує на погоджене здійснення спільної політики. Основу цього процесу становить принцип участі, закріплений у Білій книзі Європейського управління 2001 року. У статті охарактеризовано суб'єктів багаторівневого управління та розмежовано їх повноваження.

Особливу увагу приділено демократії участі як ключовому інструменту забезпечення легітимності влади в ЄС. Автор дійшов висновку, що з метою дотримання стабільності належного управління «good governance» необхідно знайти золоту середину між участю громадян і довірою до представницьких органів, які мають повноваження ухвалювати складні стратегічні рішення.

Розглянуто її традиційні та цифрові форми: громадські консультації, громадянські панелі, електронні петиції, опитування тощо. У контексті цифровізації ЄС аналізуються платформи Have your word, SINAPSE, Citizens' Engagement, що підвищують рівень залученості громадян до процесів прийняття рішень. Зроблено висновок, що демократія участі пронизує всі рівні управління – наднаціональний, національний і субнаціональний – забезпечуючи доступ громадян до процесів формування політики. Такий підхід сприяє зміцненню демократичної легітимності, прозорості та публічності діяльності європейських інституцій, а також адаптації України до європейських принципів управління.

Ключові слова: врядування, управління, демократія участі, громадянське суспільство, субсидіарність, інститути ЄС.

Hanzhuk O.A. The role and place of participatory democracy in the multi-level system of governance in the European Union.

The article examines the role and place of participatory democracy within the multi-level governance system of the European Union (EU) in the context of Ukraine's prospects for EU membership. It is noted that Ukraine's attainment of candidate status for EU membership has stimulated the implementation of the provisions of the EU founding treaties and the European integration course enshrined in the Constitution of Ukraine.

The article considers the ideas of both foreign and domestic scholars, including V.O. Seriohin, F. Bran, D.O. Bodislav, K.V. Rădulescu, A.I. Solovyov, O.Yu. Orzhel, O.M. Palii, Yu.D. Polyanskyi, S.M. Hladkova, S.V. Sokolyk, P.I. Kraiinyk, T.O. Husachenko, among others. These insights enabled a deeper reflection on the levels of the EU's multi-level governance system. The author highlights the necessity

of understanding the legal nature of multi-level governance, which is characterized by a division of competences among supranational, national, regional, and local levels.

It is established that multi-level governance in the EU does not imply a limitation of the sovereignty of Member States, but rather reflects the coordinated implementation of common policies. At the core of this process lies the principle of participation, enshrined in the 2001 White Paper on European Governance. The article outlines the subjects of multi-level governance and delineates their respective competences.

Particular attention is given to participatory democracy as a key instrument for ensuring the legitimacy of governance in the EU. The author concludes that to maintain the stability of «good governance», a balance must be found between citizen participation and trust in representative bodies authorized to make complex strategic decisions.

Both traditional and digital forms of participation are examined, including public consultations, citizens' panels, electronic petitions, surveys, etc. In the context of EU digitalization, the article analyzes platforms such as Have your word, SINAPSE, and Citizens' Engagement, which enhance citizen involvement in decision-making processes. It is concluded that participatory democracy permeates all levels of governance – supranational, national, and subnational – ensuring citizen access to policy-making processes. This approach contributes to strengthening democratic legitimacy, transparency, and the public accountability of European institutions, as well as supporting Ukraine's adaptation to European governance principles.

Key words: governance, management, participatory democracy, civil society, European Union, subsidiarity, EU institutions.

Постановка проблеми. Демократія участі є фундаментальною просторовою сферою, де безпосередньо й ефективно реалізуються принципи та механізми організації політичного життя суспільства в демократичній формі загального зразка [1, с. 7]. Погоджуючись з такою думкою, зазначимо, що партисипативна демократія як форма участі громадян властива не лише державному рівню влади. Демократія участі обіймає роль однієї з важливих рис правової системи ЄС, що дає підстави вести мову про присутність даного правового явища як складової у багаторівневій системі управління ЄС. В умовах реального вступу України до Європейського Союзу визначення місця демократії участі в багаторівневій системі управління має важливе значення, оскільки обґрунтовує специфіку даної форми демократії громадян згідно права ЄС.

Стан опрацювання наукової проблематики. Суттєвий вклад у розвиток демократії участі, окремі аспекти яких були присвячені питанням багаторівневої системи управління ЄС, внесли такі вітчизняні вчені, як В.О. Серьогін, І.Ф. Корж, С.В. Федонюк, І. Шумляєва, О.В. Батанов, О.С. Кондратинський, М.В. Фадєєв, В.П. Суворов тощо. Водночас, значна кількість питань, пов'язаних з визначенням місця демократії участі у багаторівневій системі управління ЄС залишається нерозкритими, особливо у контексті змін, які протягом останніх років стосувалися волевиявлення громадян на рівні муніципалітету, що й обумовлює актуальність дослідження.

Метою даної статті є з'ясування ролі і місця демократії участі в багаторівневій системі управління в ЄС.

Виклад основного матеріалу. Присвоєння Україні статусу кандидата на членство в ЄС наближує виконання нашою державою критеріїв Договору про заснування Європейської Спільноти (Маастрихтського договору) [2], а також до багаторівневої системи управління.

Вперше згадка про багаторівневу систему управління в ЄС була зроблена у Білій книзі ("European governance: a WhitePaper") 2001 року. Згідно даного документу, Біла книга висвітлює Союз, заснований на багаторівневому управлінні, в якому кожен учасник робить внесок відповідно до своїх здібностей або знань в успіх загальної діяльності. У багаторівневій системі проблемою є встановлення чітких правил того, як компетенція розподіляється; тільки це невиключне бачення може забезпечити найкращі інтереси всіх держав-членів і всіх громадян Союзу» [3]. Як стає відомо з наведеного абзацу, багаторівневе управління стосується розподілу повноважень між Союзом та його державами-членами, тобто описує наднаціональний рівень реалізації влади. Однак, в контексті ЄС існує понад один рівень реалізації влади (не лише наднаціональний).

За А.І. Соловйовим, багаторівнева система управління є сукупністю наднаціональних, національних, регіональних і місцевих публічних органів влади, що обираються на основі загального виборчого права і відповідальні за свої політичні рішення і дії щодо громадян, а також мережа відносин між сферами управління всередині держав-членів та між країнами [4, с. 6]. На думку авторів

курсу лекцій «Європейський досвід державного управління», європейське врядування (European governance) в ЄС багаторівневим управлінням в багатовекторній системі, що складається з європейських інституцій і національних органів влади, охоплює місцеве самоврядування і громадянське суспільство, залучає до процесів прийняття рішень міжнародних експертів та лобістів [5, с. 4].

Ф. Бран, Д.О. Бодіслав та К.В. Рэдулеску у статті «Європейське багаторівневе управління» приходять висновку, що багаторівневе управління є скоординованими діями ЄС, держав-членів та місцевої та регіональної влади, що засновані на принципах субсидіарності, пропорційності та партнерства. Вчені виокремлюють декілька рівнів та відповідно суб'єктів багаторівневого управління, серед яких: 1) наднаціональний рівень (куди входять Європейська комісія, Європейська рада та Європейський парламент, Суд Європейського Союзу, Рахункова палата та Європейський центральний банк); 2) національний рівень (представлений главою держави, парламентом та урядом разом з міністерствами); 3) регіональний рівень (представлений регіональними органами влади, за умови процесу регіоналізації, а також фондами); 4) місцевий рівень (представлений місцевими органами влади) [6].

На нашу думку, багаторівневим управлінням в межах ЄС є система взаємодії кількох рівнів влади, зокрема наднаціонального (інституції в межах ЄС), національного (керівництво держав), субнаціонального (регіональне представництво та місцеві органи влади в межах держав), у процесах прийняття рішень та розвитку національних та регіональних політик у межах ЄС. Кожен з рівнів влади налічує своїх суб'єктів, що є представниками кожного рівня та, головним чином, забезпечують взаємодію у межах багаторівневого управління в рамках ЄС. Що стосується залучення приватних осіб, юридичних осіб та інститутів громадянського суспільства до процесів прийняття рішень, вважаємо, їх не можна віднести до повноцінних суб'єктів багаторівневого управління, адже вони не наділені публічно-владними повноваженнями в межах Європейського Союзу. Поруч з цим, дані суб'єкти не лише долучаються до процесу прийняття управлінських рішень на рівні ЄС, але й мають право самостійно ініціювати процедуру спільного прийняття рішень.

Вказане яскраво демонструє реалізацію принципу участі, як однієї з головних засад побудови багаторівневого управління в межах ЄС, визначеної у Білій книзі 2001 року. Як звертає увагу В.О. Серьогін у статті «Європейське управління як інститут конституційного права Європейського Союзу», актуальність та ефективність політики ЄС залежить від забезпечення широкої й активної участі зацікавлених суб'єктів у всіх ланках політики – від розробки концепції до реалізації прийнятих рішень [7, с. 33]. Погоджуючись з тезою судді Суду Європейського Союзу Франкліна Дехуссе, що непрозорість є «найкращим захистом, який можна уявити для поганого управління» [8], залучення громадянського суспільства до прийняття рішень забезпечує становлення сучасної демократичної моделі європейського управління.

Вказане дає підстави дійти висновку, що якщо участь громадян пронизує всю систему ЄС та є базисом багаторівневого управління, відповідно роль та місце демократії участі зводиться до того, що вона, а точніше її інструменти, присутні на всіх рівнях багаторівневого управління – наднаціональному, національному та субнаціональному – та забезпечують залучення громадян до висловлення власних переконань щодо реалізації політики ЄС.

Демократія участі в межах багаторівневого управління в Європейському Союзі



Аналізуючи результати попередніх наукових досліджень щодо різноманітності форм демократії участі, а також актуальні нормативно-правові акти ЄС щодо посилення громадської участі [9], приходимо висновку, що місце та роль демократії участі в ЄС доцільно зобразити наступним чином (через схему вище) із основними виокремленими тезами: а) громадська участь є тією ознакою, що характеризує багаторівневу систему управління в ЄС; б) роль демократії участі у багаторівневій системі управління надає їй першочергового значення як засобу реалізації принципу «участі», передбаченого Білою книгою 2001 року; в) місце демократії участі у багаторівневій системі управління зводиться до того, що вона присутня на всіх рівнях – наднаціональному (інституції ЄС), національному (керівництво держав), субнаціональному (регіональне представництво та місцеві органи влади в межах держав).

Запропонована схема демонструє роль та місце демократії участі у багаторівневому управлінні в ЄС. Наднаціональний рівень багаторівневого управління передбачає взаємозв'язок інституцій ЄС, серед яких Європейський парламент, Рада Європейського Союзу, Європейська Комісія тощо, та громадян (об'єднань громадян) під час здійснення останніми свого безпосереднього права на участь. Так, наприклад, при реалізації громадянами права на громадські слухання та громадські дебати, відповідно до Резолюції від 7 липня 2021 року про громадські дебати та участь громадян у прийнятті рішень в ЄС (2020/2201(INI)), взаємодія відбувається із Європейським парламентом [10]; здійснення Європейської громадянської ініціативи, тобто ініціювання одним мільйоном громадян пропозиції Європейській Комісії щодо прийняття правового акту, забезпечує зв'язок громадян із Європейською Комісією, відповідно [11]. Оскільки вказані інструменти громадської участі були описані у попередніх наукових дослідженнях, то зупинятися на них необхідності немає.

Що стосується інших видів інструментів демократії участі, що використовуються на наднаціональному рівні багаторівневого управління, то ними є громадські консультації (портал Have your word), Європейські громадянські панелі (платформа Citizens' Engagement), громадські опитування, електронні спільноти (платформа SINAPSE) та електронні петиції. Поява даних інструментів обумовлена поширенням впливу інформаційних технологій, соціальних медіа та проєктів з цифровізації у ЄС, тому їх справедливо можна іменувати «цифровими». Специфіка вказаних інструментів полягає в тому, що, з одного боку, вони не знайшли на нормативному рівні належної регламентації, проте, з іншого боку, вказівка щодо їх використання здійснюється ЄС. Функціонування даних інструментів підвищує рівень участі громадян у процесах прийняття рішень в ЄС, адже «традиційні» інструменти через надто формалізовані вимоги (наприклад, Європейська громадянська ініціатива) не завжди дають змогу одержати бажані результати. Розглянемо деякі цифрові інструменти демократії участі більш детально.

Громадські консультації є наслідком втілення програми «Цифрова Європа» та реалізуються через створену веб-структуру - портал Have your word, що дає можливість формувати політику ЄС шляхом висловлення своєї думки щодо запланованих Європейською Комісією ініціатив та вже існуючих законів. Наприклад, 23 липня 2024 року на порталі Have your word було опубліковано ініціативу щодо оновлення Правил ЄС щодо запобігання придбання та використанню прекурсорів вибухових речовин терористами та злочинцями для виготовлення саморобної вибухівки для організації нападів. Строк надання відгуку на дану ініціативу становить один місяць, протягом якого усі зацікавлені особи можуть ознайомитися із текстом даної ініціативи та висловити свою думку [12].

Європейські громадянські панелі (European citizens' panels) як новий інструмент участі, був запроваджений після успішного проведення цифрової платформи Конференції про майбутнє Європи 2021-2022 року, метою чого було вислухати громадян ЄС та провести дебати щодо визначення низки ключових пріоритетів і проблем ЄС. У Конференції взяли участь більше 5 мільйонів громадян, що дає підстави розцінювати її як один із найуспішніших проєктів ЄС [13]. Що стосується Європейських громадянських панелей, то вони є об'єднанням ста п'ятдесяти випадкових громадян з усіх 27 держав-членів, який було обрано шляхом випадкового відбору незалежно від віку, статі, освіти тощо для обговорення на європейському рівні ключових майбутніх пропозицій. Європейські громадські панелі включають учасників, які працюють разом у малих групах (у кожній приблизно 12 осіб) і всі разом (на пленарних засіданнях). Із середини грудня 2022 року було сформовано три Європейські громадянські панелі, які залучені у обговоренні питань стосовно харчових відходів, віртуального світу та навчальної мобільності [14].

Національний та субнаціональний рівні багаторівневого управління також означають взаємозв'язок інституцій ЄС та громадян (об'єднань громадян) під час здійснення останніми свого права на участь, проте на відміну від наднаціонального рівня така участь здійснюється не безпосередньо, а через уповноважених представників держави (президент, уряд, парламент, міністерства тощо) та місцевих органів влади (регіональні уряди, муніципалітети та інші місцеві органи влади тощо). Тобто, на відміну від прямого волевиявлення громадян, волевиявлення здійснюється представницьким способом, але також має враховувати принцип «верховенства права». Інструментами участі на даних рівнях є, згідно наведеної вище схеми, є Платформа Fit for Future [15], Європейська група територіального співробітництва [16] та Моніторингова платформа Лісабонської стратегії.

Так, наприклад, Європейська група територіального співробітництва (European grouping of territorial cooperation) є форма транскордонного, транснаціонального та/або міжрегіонального співробітництва між державами та місцевими та регіональними органами влади. Європейська група територіального співробітництва має статус юридичної особи та регулюється Регламентом Ради ЄС 1082/2006 від 5 липня 2006 року. Згідно Регламенту Європейська група територіального співробітництва може включати держав-членів або органи влади на національному рівні, регіональні або місцеві органи влади, а також державні підприємства або органи публічного права, підприємства, яким доручено надання послуг загального економічного інтересу, або національні, регіональні чи місцеві органи влади, органи чи підприємства з країн, що не входять до ЄС (стаття 3) [16]. Наразі зареєстрованими є 89 Європейських груп територіального співробітництва, що особливо зосереджені вздовж кордонів Угорщини, Словаччини, Франції, Іспанії та Португалії [17].

Висновки. Демократія участі є важливою складовою багаторівневої системи управління ЄС. Роль демократії участі надає їй першочергового значення як засобу реалізації принципу «участі», передбаченого Білою книгою (“European governance: a WhitePaper”) 2001 року, місце демократії участі у багаторівневій системі управління зводиться до того, що вона присутня на всіх рівнях багаторівневого управління: наднаціональних, національних, регіональних і місцевих публічних органів влади. Зазначимо, що нині спостерігається зміна тренду від представницької демократії до посилення елементів демократії участі. Отже, тренд на участь громадян у прийнятті рішень набирає обертів, однак він є частиною еволюції демократії, де представницькі та учаснові механізми працюють разом для забезпечення більш інклюзивного та відповідального управління. Для забезпечення стабільності належного управління «good governance» необхідно знайти золоту середину між участю громадян і довірою до представницьких органів, які мають повноваження ухвалювати складні стратегічні рішення. Уряди та європейські інституції повинні підтримувати громадянську активність, але водночас забезпечувати, щоб рішення ухвалювалися з урахуванням як короткострокових потреб суспільства, так і довгострокових цілей. Таким чином, демократія участі має залишатися важливою частиною процесу належного управління «good governance», але представницькі інституції повинні продовжувати виконувати ключову роль, забезпечуючи стабільність і стратегічну спрямованість політики інституцій ЄС на всіх рівнях.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бойко О. Існуючі форми локальної демократії та механізми їх правового регулювання. Київ, Центр політико-правових реформ, 2023. 135 с.
2. Договір про заснування Європейської Спільноти (Договір про заснування Європейського економічного співтовариства): Міжнародний документ від 25.03.1957 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017#Text (дата звернення: 19.03.2025).
3. European Governance «European governance: a WhitePaper». Brussels, 25.7.2001. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10 (дата звернення: 19.03.2025).
4. Словник основних термінів і понять з дисципліни «Менеджмент і адміністрування (теорія організації)» для студентів спеціальності 073 Менеджмент ступеня вищої освіти «бакалавр» [Текст] / А.І. Соловійов. Херсон: вид-во ФОП Вишемирський В. С., 2019. 31 с.
5. Європейський досвід державного управління: Курс лекцій / Уклад.: О.Ю. Оржель, О.М. Палій, Ю.Д. Полянський, С.М. Гладкова, С.В. Соколик, П.І. Крайник, Т.О. Гусаченко; за заг. ред. О.Ю. Оболенського, С.В. Сьоміна, А.О. Чемериса, С.В. Загороднюка, О.Л. Приходько, Л.О. Воронько. К.: Вид-во НАДУ, 2007. 76 с.

6. Florina Bran, Dumitru Alexandru Bodislav, Carmen Valentina Rădulescu European Multi-Level Governance. *European Journal of Sustainable Development*, (2019), 8, 5, 66–74. URL: 918-Article%20Text-1826-1-10-20190928.pdf (дата звернення: 19.03.2025).
7. Серьогін В.О. Європейське управління як інститут конституційного права Європейського Союзу. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «ПРАВО»*. Випуск 33, 2022. С. 28–43.
8. About Open Government in the EU. URL: https://www.eu-opengovernment.eu/?page_id=5 (дата звернення: 19.03.2025).
9. Офіційний веб-сайт Європейського Союзу. URL: https://european-union.europa.eu/live-work-study/participate-interact-vote_en (дата звернення: 19.03.2025).
10. European Parliament resolution of 7 July 2021 on citizen debates and citizen participation in EU decision-making (2020/2201(INI)). URL: <https://surl.lu/ekcghx> (дата звернення: 19.03.2025).
11. Консолідовані версії Договору про ЄС та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями: Міжнародний документ від 07.02.1992, 25.03.1957. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text (дата звернення: 19.03.2025).
12. Marketing and use of explosives precursors – updated rules. Have your say – Public Consultations and Feedback. URL: <https://surli.cc/tzswof> (дата звернення: 19.03.2025).
13. Conference on the Future of Europe. URL: <https://surl.li/jsxppl> (дата звернення: 19.03.2025).
14. European citizens' panels. URL: https://citizens.ec.europa.eu/index_en (дата звернення: 19.03.2025).
15. Annual work programme. URL: <https://surl.li/amuutz> (дата звернення: 19.03.2025).
16. Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC). URL: <https://surl.li/boqtux> (дата звернення: 19.03.2025).
17. European Grouping of Territorial Cooperation. URL: <https://cor.europa.eu/en/our-work/Pages/egtc.aspx> (дата звернення: 19.03.2025).