

УДК 327.7

**“НАРОДНАЯ ИНИЦИАТИВА” ГРАЖДАН ЕС
КАК ИНСТРУМЕНТ ДЕМОКРАТИИ: НАСКОЛЬКО ОНА ЭФФЕКТИВНА?**

Ю.А. Мерщичева

На основе официальных документов ЕС и конкретных примеров европейской политической практики анализируется институт законодательной инициативы граждан Евросоюза, введенный Лиссабонским договором.

Ключевые слова: Европейский союз; Лиссабонский договор; демократия; инициатива граждан; гражданское общество.

**“THE PEOPLE INITIATIVE” OF THE EU CITIZENS
AS AN INSTRUMENT OF DEMOCRACY: HOW EFFICIENT IS IT?**

Yu.A. Mershchieva

On the basis of the EU official documents and instances of European political practice the author analyses the institute of the legislative EU citizens' initiative, introduced by the Lisbon Treaty.

Key words: the European Union; the Lisbon Treaty; democracy; citizens' initiative; civil society.

Важнейший вопрос функционирования Евросоюза – уровень демократизации в формулировании и реализации интеграционного проекта, контроля гражданского общества над деятельностью институтов и органов ЕС. Известно, что ЕС является сильной бюрократической структурой, в которой явно ощущается дефицит участия европейских граждан. В целях демократизации интеграционных процессов в ЕС был предпринят ряд мер. Например, гражданам и гражданскому обществу в целом была предоставлена возможность знакомиться с проектами нормативно-правовых актов (рамочное соглашение, регламент, директива), которые размещаются на официальном сайте ЕС. Тем не менее большинство аналитиков придерживаются мнения, что в Евросоюзе налицо дефицит участия граждан.

Новый виток демократизации жизнедеятельности ЕС связан с Лиссабонским договором 2007 г., который придал Европейской хартии о фундаментальных правах 2000 г. обязательную юридическую силу [1, с. 9–22]. Поэтому отныне граждане ЕС могут на судебных заседаниях и в административных инстанциях непосредственно ссылаться на положения хартии. Лиссабонский договор предусматривает усиление демократических начал на уровне стран-участниц (увеличение роли национальных парламентов) и на союзном уровне (рас-

ширение полномочий Европарламента), а также право свободного выхода из состава Евросоюза. С целью налаживания диалога между бюрократическими структурами ЕС и гражданами, развития европейского гражданства и идентичности, усиления роли гражданского общества в европейских делах разрабатываются и реализуются специальные программы, например, “Европа для граждан”, бюджет которой на 2007–2013 гг. составлял 215 млн евро [2, с. 4–5]. Кроме того, Лиссабонский договор наделил граждан Евросоюза правом на “народную инициативу граждан”. В частности, статья 8b гласит: “Не менее миллиона граждан, являющихся гражданами значительного числа государств-членов, могут подать инициативу в Европейскую комиссию, в пределах её полномочий, для рассмотрения приемлемого предложения по вопросам, в которых, по мнению граждан, требуется законодательный акт Союза с целью применения Договоров” [3, с.15]. Иными словами, Лиссабонский договор провозгласил право граждан ЕС на законодательную инициативу, которой ранее обладала Еврокомиссия.

Напомним, что инициатива граждан вовсе не является почином европейского законодателя. Законодательная инициатива граждан предусмотрена конституциями многих демократических государств.

Однако эти понятия неравнозначны, поскольку Евро-союз является не государством, а квазифедерацией. Именно поэтому гражданская инициатива в рамках европейского законодательства – это качественно новый феномен, рассмотрение которого должно помочь ответить на очень важный вопрос: может ли народная инициатива стать действенным способом преодоления дефицита демократии в ЕС?

Процедура народной законодательной инициативы граждан ЕС подробно прописана в соответствующем Регламенте Евросоюза. В этом документе описываются условия выдвижения народной инициативы, порядок и этапы ее рассмотрения, организационное обеспечение и другие, связанные с ней вопросы. Процедура разработки, выдвижения, подачи, рассмотрения и ответа на законодательную инициативу граждан ЕС включает несколько этапов [4, с. 1–9].

В первую очередь, гражданам необходимо определиться с предметом инициативы. Таковым может стать проблема, которая попадает под компетенцию Еврокомиссии и приобретает общеевропейское значение. Компетенция Европейской комиссии определена Договором о функционировании Европейского союза и Договором о Европейском союзе и включает в себя все ключевые сферы жизнедеятельности ЕС [5, с. 50–189]. Таким образом, согласно законодательству ЕС группа граждан, считающая, например, что необходимо принять на европейском уровне нормативно-правовой акт о дополнительных мерах социальной защиты от безработицы выпускников вузов, может выступить с подобной инициативой, поскольку решение данного вопроса непосредственно относится к компетенции Еврокомиссии.

Что касается второго критерия, то гарантией общеевропейской значимости проблемы является поддержка инициативы гражданами не менее четверти государств-членов ЕС (7 государств). Если инициативу поддержал миллион французских граждан, то такая инициатива будет отвергнута Еврокомиссией, поскольку это проблема носит общенациональное значения для Франции, но не для ЕС, и обращаться с ней нужно во французский парламент. При этом европейский законодатель постарался предотвратить ситуацию, при которой критерий представительства был бы соблюден исключительно формально, то есть на миллион просителей-французов приходился бы один испанец, два итальянца, три грека и т. д. С этой целью было определено минимальное количество подписей для каждого члена-государства. Так, больше всего подписей требуется в Германии – 74 250, а на Мальте – всего 3 750. Во Франции нужно собрать не менее

54 000 подписей, в Польше – 37 500, в Латвии – 6 000 [4, с. 10].

Следующий этап – организационное обеспечение инициативы, то есть создание гражданских комитетов. Комитет должен состоять не менее чем из семи граждан, достигших возраста, позволяющего голосовать на выборах, и не менее чем из семи стран-участниц ЕС. При этом избираются представитель и его заместитель, так называемые “контактные лица”, задача которых состоит в поддержании связи с институтами ЕС, в первую очередь, Еврокомиссией. Затем инициатива регистрируется под уникальным регистрационным номером.

После регистрации инициативы собирают подписи граждан ЕС в пользу инициативы, для чего право ЕС ввело единую форму заявления. Следом за сбором подписей, на который отводится определенное время, производится проверка и сертификация заявлений. Этим занимаются государственные органы стран-членов ЕС: в течение трех месяцев они обязаны произвести проверку и выдать сертификат определенной формы.

При наличии сертификата организаторы народной инициативы имеют право передать ее на рассмотрение Еврокомиссии. После прохождения всех названных выше этапов организуется публичное слушание в Европарламенте при участии Еврокомиссии и других органов ЕС, после которого комиссия дает официальный ответ на гражданскую инициативу. В случае положительного ответа народная инициатива может быть принята на рассмотрение Европарламентом и/или Еврокомиссией в качестве законопроекта. Так в теории выглядит механизм, с помощью которого граждане ЕС могут принять участие в европейском законодательстве [4, с. 7].

Приведем конкретные примеры реализации права граждан ЕС на законодательную инициативу. В 2012–2014 гг. ЕС накрыла “инициативная волна”: была подана 41 народная инициатива. Семнадцати из них Еврокомиссия отказала в регистрации из-за невыполнения условий, определенных Регламентом [6]. Шесть инициатив были отозваны самими организаторами, пять – к моменту закрытия сбора подписей не получили достаточной поддержки [7]. Две из них получили дополнительный срок для сбора заявлений, который в настоящее время уже закрыт, а инициативы находятся на стадии проверки подписей вместе с четырьмя другими проектами [8]. По семи проектам сбор подписей все еще ведется [9].

Сегодня только одна народная инициатива полностью прошла путь от регистрации до официальной реакции Еврокомиссии. Этот проект взял

на вооружение лозунг “Вода – это право человека!” [10, с. 1–14]. Организатор этой инициативы – Европейская конфедерация профсоюзов коммунальных служб, объединяющая более 8 млн коммунальчиков 275 профессиональных объединений Европы. Импульсом обсуждения этой проблемы на европейском уровне послужил активно развивающийся процесс приватизации компаний водоснабжения, особенно в странах ЕС, наиболее сильно пострадавших в результате финансового кризиса, в частности, в Греции и Италии. По сути дела, эти страны оказались вынуждены продавать свои системы водоснабжения за долги [11, с. 21–22].

По мнению активистов движения, их инициатива направлена на сохранение общего блага всех граждан Евросоюза. Они утверждают, что вода, без которой невозможна жизнь человека, не может быть приватизирована крупнейшими международными монополистами. Ее нельзя превращать в объект купли-продажи, вода – достояние всего человечества. Поэтому, по мнению сторонников инициативы, водоснабжение и санитарные службы должны оставаться естественной монополией под управлением государства. Недостаток инвестиций в систему водоснабжения и канализации нельзя рассматривать как основание для передачи их в частные руки. Традиционные экономические критерии в данном случае не работают: нельзя закрыть компании водоснабжения за нерентабельностью, поскольку нельзя лишить людей права на воду [11, с. 23].

В объяснительной записке к своей инициативе организаторы в качестве юридической основы ссылаются на резолюцию Генеральной ассамблеи ООН 64/292 от 28 июля 2010 г., в которой говорится о том, что истощение водных ресурсов, загрязнение и несправедливое распределение воды ведет к усугублению проблем бедности и значительно снижает уровень жизни людей [12]. В связи с этим ООН призвала страны-участницы принять меры по реализации справедливого, без дискриминации, права человека на воду [10, с. 1]. 19 марта текущего года была опубликована официальная реакция на инициативу в виде Сообщения Еврокомиссии. Этот документ, по сути, представляет собой экспертное заключение, в котором освещены политические и юридические аспекты рассмотренной народной инициативы [14, с. 2–13]. В нем, со ссылкой на ряд документов ЕС [15, 16, 17], отражена позиция Европейского Союза по этой проблеме, текущая ситуация в секторе водоснабжения и санитарных услуг, а также принимаемые и планируемые меры по улучшению ситуации. В документе подчеркивается важность поднятого гражданами

ЕС вопроса и необходимость признания права на воду фундаментальным правом человека. Однако одной из основных целей – запрета на союзном уровне продажи компаний водоснабжения частным лицам и организациям – инициатива не достигла. Еврокомиссия объяснила свой отказ тем, что этот вопрос входит в исключительную компетенцию национальных правительств, вмешиваться в которую органы ЕС не имеют права. При этом Еврокомиссия обязуется продолжать тесное сотрудничество с национальными правительствами стран-участниц с целью обеспечения качественной и доступной питьевой водой всех граждан ЕС, включая уязвимые и малообеспеченные слои населения [14, с. 2–13].

Официального ответа Еврокомиссии сегодня ждет инициатива “Один из нас”, выступающая в защиту прав человеческих эмбрионов [13]. Ее активисты апеллируют к первой статье Договора о Евросоюзе, согласно которой Европейский Союз основывается на ценностях уважения человеческого достоинства, свободы, демократии, равенства, верховенства права и уважения прав человека [3, с. 10]. По мнению сторонников этой инициативы, человеческий эмбрион также заслуживает уважения и любые эксперименты над ним неэтичны. В связи с этим выдвигается законопроект о запрете финансирования ЕС исследований, связанных с клонированием, модификацией генного кода человека, а также любых других исследований, производимых на человеческих эмбрионах.

В последние два года ЕС рассмотрел большое количество гражданских инициатив. По нашему мнению, сегодня их роль в демократизации европейского интеграционного проекта не является значительной. Эксперты единодушны во мнении, чтобы инициатива граждан ЕС стала действенным инструментом воздействия гражданского общества на европейскую политику, требуется признание ее всеми сторонами политического процесса [11, с. 23]. Активное участие гражданского общества, представленного частными лицами и общественными объединениями, следует в этом отношении рассматривать как позитивный феномен: оно сигнализирует об убежденности граждан ЕС в том, что они могут воздействовать на принятие жизненно важных решений на уровне Евросоюза.

Анализ поданных гражданами ЕС инициатив дает представление о том, что они стремятся вынести на обсуждение вопросы, которые волнуют их больше всего: образование и социальная политика; защита окружающей среды и здравоохранение; права человека и политическое участие. Симптоматично, что гражданские инициативы не касались вопросов налогообложения, миграции, бюджетной

политики, прав наций на самоопределения в рамках Евросоюза и т. д. – острых политико-социальных проблем единого европейского пространства. Согласно последним опросам, граждан ЕС более всего волнуют проблемы безработицы, экономической ситуации и инфляции. В ряде стран обеспокоенность также вызывает иммиграция (Великобритания, Мальта), налогообложение (Италия, Ирландия) и преступность (Греция, Италия) [18, с. 11–12].

Таким образом, с помощью народной инициативы в политическом процессе на европейском уровне происходит своеобразное “разделение труда” среди различных групп интересов в гражданском обществе ЕС. Характерным примером этого является гражданская инициатива о воде и санитарных услугах, где инициаторами выступили европейские профсоюзы коммунальщиков. Во многих случаях организаторы и сторонники инициативы обращаются к Еврокомиссии как к последней инстанции, способной решить их проблемы. Этот шаг не всегда бывает оправдан. Еврокомиссия не берет на себя ответственности за принятие решений, входящих в компетенцию государств-участниц. Кроме того, “инициативный бум” имеет еще одну негативную сторону: на стол Еврокомиссии нередко ложатся проекты, не имеющие большого значения для ЕС. Эти инициативы, приобретая широкий общественный резонанс, отвлекают как институты Евросоюза, так и гражданское общество, от действительно важных и серьезных проблем.

Очевидно, что формирование европейской идентичности происходит постепенно. Можно достаточно быстро ввести институт европейского гражданства, но невозможно заставить людей почувствовать себя гражданами ЕС. Пройдут годы, прежде чем европейцы в массе своей осознают свою причастность к общеевропейским делам, всю совокупность прав и обязанностей, которые подразумевает наличие европейского гражданства. Это подтверждают статистика: по данным Евробарометра на 2013 г., в среднем по ЕС 73 % граждан знают о своем праве участия в народной инициативе, что на 5 % больше, чем в 2010 г. Однако о своем праве проживать в любом государстве-участнике ЕС и обращаться с жалобой в Европарламент, Еврокомиссию или к европейскому омбудсмену, знает большее количество европейцев [19, с. 7–41].

Процесс подачи и рассмотрения инициативы достаточно долгий – с момента регистрации до публикации официального ответа Еврокомиссии проходит около двух лет, при этом гарантии принятия каких-либо нормативно-правовых актов на

европейском уровне не существует. Инициатива граждан – это не прямое указание комиссии, скорее, это приглашение к сотрудничеству органов ЕС с гражданским обществом при решении тех или иных проблем на союзном уровне. Ответ-сообщение комиссии играет свою позитивную роль в законодательном процессе в качестве экспертного заключения при оценке текущей ситуации и существующей нормативно-правовой базы в той или иной сфере.

В целом в народной инициативе граждан содержится мощный ресурс усиления и консолидации общеевропейского гражданского общества. Законодательное требование широкой международной поддержки гражданских инициатив обуславливает необходимость коммуникации различных групп гражданского общества разных стран ЕС. Формулирование общеевропейских проблем усиливает европейскую идентичность граждан, заставляет их чувствовать себя гражданами ЕС. Демократизация политики посредством развития института народной инициативы должна способствовать укреплению Евросоюза, поскольку развитое гражданское общество – залог устойчивости любого демократического государства (или союза государств).

Литература

1. Charter of Fundamental rights of the European Union (2000/C 364/01) // Official Journal of the European Communities, 18 December 2000.
2. Let's act today for the Europe of tomorrow: Europe for citizens Programme 2007–2013 // Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2010.
3. Treaty of Lisbon, amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community (2007/C 306) // Official Journal of the European Union, 17 December 2007.
4. Regulation (EU) No 211/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 on the citizens' initiative (2011/L65) // Official Journal of the European Union, 11 March 2011.
5. Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union (2010/C83) // Official Journal of the European Union, 30 March 2010.
6. The European Citizens' Initiative / Refused requests for registration // URL: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered>.
7. The European Citizens' Initiative / Obsolete initiatives // URL: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete>.
8. The European Citizens' Initiative / Closed initiatives // URL: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised>.

9. The European Citizens' Initiative / Open initiatives // URL: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing>.
10. European Citizens' Initiative Water and sanitation are a human right Water is a public good, not a commodity! Explanatory note / Annex to ECI Water is a human right (2).pdf // URL: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/documents/20>
11. *Sydow V.E.* Civil society and democracy: The citizens' shortcut to EU // European Economic and Social Committee, 2013.
12. Резолюция, принятая Генеральной ассамблеей 28 июня 2010 г. 64/292 – Право человека на воду и санитариию // URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/479/37/PDF/N0947937.pdf?OpenElement>
13. The European Citizens' Initiative / One of us // URL: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000005>
14. Communication from the Commission on the European Citizen's Initiative "Water and sanitation are human right! Water is public good, not a commodity!" // COM(2014) 177 final, Brussels, 19.03.2014.
15. Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy // Official Journal L 327, 22/12/2000.
16. Council Directive 98/38/EC of 3 November 1998 on the quality of water intended for consumption // Official Journal L 330, 5.12.1998.
17. Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991 concerning urban waste-water treatment // Official Journal L 135, 30.5.1991
18. Standard Eurobarometer 80, Autumn 2013 // TNS opinion & social.
19. Flash Eurobarometer 365 (European Union Citizenship), Autumn 2012 // TNS opinion & social.