

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Права человека : сборник международных документов / сост. Л. Н. Шестаков. – М. : Госунивер., 1986. – 232 с.
2. Alston, P. The right to food / P. Alston, K. Tomasevski. – Utrecht : Martinus Nuhoff publishers, 1984. – 227 p.
3. Courtis, C. The Right to Food as a Justiciable Right : Challenges and Strategies / C. Courtis // Max Planck Yearbook of United Nations Law. – 2007. – Vol. 11. – P. 317-337.
4. Eide, A. The human right to adequate food and freedom from hunger / A. Eide // The right to food in theory and practice. – Rome : FAO, 1998. – P. 1–5.
5. Sollner, S. The «Breakthrough» of the right to food: The meaning of General Comment № 12 and the Voluntary guidelines for the interpretation of the human right to food / S. Sollner // Max Planck Yearbook of Union Nations Law, 2007. – Vol. 11. – P. 391–415.
6. Narula, S. The right to food: holding global actors accountable under international law / S. Narula // CHRGG Working Paper. – 2006. – № 7. – P. 1-85.
7. Golay, C. The Right to Food and Access to Justice: examples at the national, regional and international levels / C. Golay. – Rome : FAO, 2009. – 65 p.
8. The right to food guidelines. Information papers and case studies / foreword H. de Haen, G. Pucci. – Rome : FAO, 2006. – 219 p.
9. Vidar, M. The Right to Food in International Law / M. Vidar. – South Africa: Centre University of the Western Cape, 2003. – 16 p.
10. Special reporters on the right to food. Mission to Canada: joint civil society submission. UN. 2011. – P. 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.srfood.org/index.php/en/right-to-food>.
11. Емельянова, Н. Н. Реализация права человека на питание как основа продовольственной безопасности / Н. Н. Емельянова // Международное право. – 2011. – № 2(46). – С. 185–194.

УДК 340.12+341.17

ЛОБИЗМ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ

LOBBYING IN THE EUROPEAN UNION: GENERAL THEORETICAL ANALYSIS

Яковюк І.В.,

*доктор юридичних наук, доцент,
заступник директора з наукової роботи
Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого
самоврядування Національної академії правових наук України*

У статті проаналізовано особливості здійснення лобістської діяльності в ЄС. Формування наднаціонального рівня влади, якому держави-члени делегують право здійснення широкого кола повноважень, обумовлює поширення лобістської діяльності на інституційний механізм Євросоюзу. Автор розкриває механізм взаємодії лобістських структур з ключовими інститутами ЄС, досліджено форми участі груп інтересів у виробленні рішень в ЄС.

Ключові слова: інститут лобізму, лобістська діяльність, правове регулювання, інституційний механізм, Європейський Союз.

В статье анализируются особенности лоббистской деятельности в ЕС. Формирование наднационального уровня власти, которому государства-члены делегируют право осуществления широкого круга полномочий, обуславливает распространение лоббистской деятельности на институционный механизм Евросоюза. Автор раскрывает механизм взаимодействия лоббистских структур с институтами ЕС, исследованы формы участия групп интересов при разработке решений в ЕС.

Ключевые слова: институт лоббизма, лоббистская деятельность, правовое регулирование, институциональный механизм, Европейский Союз.

The paper analyzes the features of lobbying in the EU. Formation of supra-national authority, that Member States the right to delegate the implementation of a wide range of powers, causes lobbistkoy dissemination activities on the EU institutional machinery. The author reveals the mechanism of interaction between lobbies with the EU institutions, studied the forms of participation of interest groups in the development of solutions in the EU.

Key words: lobbying institute, lobbying, legal regulation, institutional mechanism, the European Union.

Постановка проблеми. У сучасних демократичних суспільствах лобізм є важливим структурним елементом у механізмі формування економічної й соціальної політики держави. Однак не будь-яка діяльність, що спрямована на здійснення впливу на процес прийняття рішення державними органами й посадовими особами, вважається лобістською, а лише ті дії, що здійснюються відповідно до встановлених державою правових норм. У провідних європейських державах протягом ХХ ст. сформувалося законодавство, яке ефективно регулює лобістську діяльність на національному рівні. Однак запровадження й успішний розвиток інтеграційного процесу в Європі надав актуальності проблемі законодавчого регулювання лобістської діяльності на загальноєвропейському рівні.

Курс України на набуття членства в Європейському Союзі, підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і його державами-членами надає актуальності дослідженням досвіду законодавчого регулювання лобізму на рівні ЄС.

Стан дослідження. Інститут лобізму як елемент політичного процесу притаманний будь-якій державі. Зміст лобістської діяльності полягає у здійсненні впливу на владу, на процеси вироблення й прийняття нею рішень, що визначають засоби й методи реалізації правової політики держави у тій чи іншій сфері суспільного життя. У випадку легалізації цієї діяльності вона здатна позитивно впливати на процес демократизації політичних систем і навпаки, за відсутності ефективного правового регулювання, що визначає

її цивілізовані форми та методи, лобізм набуває неконтрольованого характеру, підриває основи правової державності, завдає шкоди побудованій на конкурентних засадах ринкової економіці. Це визначає потребу у чіткому правовому регулюванні лобізму.

Формування теорії правового регулювання лобізму, що припадає на кінець XIX–початок XX ст.ст., було пов'язане з процесом демократизації політичних систем країн Заходу, що обумовило актуальність наукових розробок цієї проблематики представниками передусім політичних наук. А. Бентлі, М. Дюверже, Д. Коул, А. Круасан, В. Меркель, Е. Херрінг, Ф. Шміттер, І. Шумпетер та інші приділяли увагу переважно аналізу політичної діяльності різних груп впливу, уникаючи розгляду проблеми правового регулювання лобізму. Вказана тенденція зберігається до сьогодні, внаслідок чого монографічних досліджень, присвячених саме правовому регулюванню лобістської діяльності, не так вже і багато.

На пострадянському просторі дослідження проблем, пов'язаних з лобізмом, активізувалися у зв'язку з необхідністю проведення політичної, адміністративної і судової реформ, а також прагненням окремих держав, зокрема й України, набути членства в Європейському Союзі. Лобізм і форми його прояву в об'єднаній Європі, а також процес його легітимізації стали предметом досліджень С. Мейзі, Дж. Річардсона, Ван Шенделена, Х. Уолласа, Т. Крістіанса, Е. Кіршнера, П. Боуена, Дж. Грінвуда, Дж. Петерсона О. Де Шуттера, Л. Боше, В. Декміна, В. Леманна, І. Томсона, М. Бідермана та ін. Разом з тим на пострадянському просторі науковців, чия увага зосереджена на проблемах правового регулювання лобізму, зокрема в Європейському Союзі, небагато (І.Ю. Богдановська, Н.Г. Зяблюк, І.Б. Жуган, С.С. Костяев, Є.О. Корольов, В.В. Красинський, У. Курчевська, О.П. Любимов, С.П. Перегудов, І.С. Семененко, С.П. Сиротенко, М.В. Стрежнева, І.В. Чебикін, О.М. Шохін та ін.).

Метою даної статті є дослідження досвіду правового регулювання лобістської діяльності в Європейському Союзі у контексті адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

Виклад основного матеріалу. Активізація процесів глобалізації на межі XX–XXI ст.ст. вплинула на практично усі сфери життєдіяльності суспільства. Успішний розвиток інтеграційного процесу в Європі позначився на усталеному порядку функціонування усіх рівнів публічної влади держав – членів ЄС. Тенденцією, що спостерігається з моменту започаткування інтеграції, є залучення Європейського Союзу до реалізації основних внутрішніх функцій держав-членів, що в свою чергу обумовлює невпинне поступове делегування повноважень від національних урядів інститутам Союзу [1, с. 535-610; 2; 3]. Як наслідок, інтеграція суттєво модифікувала усталений механізм здійснення лобіювання: в міру того, як на новий, в нашому випадку – наднаціональний, рівень влади переноситься центр прийняття найважливіших рішень, представники груп інтересів вимушені переносити свою діяльність на нові рівні публічної влади, формуючи таким чином дворівневу систему лобіювання.

Головним фактором, що визначає появу і стрімке

кількісне зростання лобістських груп в інституційному механізмі ЄС, є успіх у здійсненні економічної й правової інтеграції. Формування єдиного економічного простору, в основу якого покладено простір чотирьох свобод (вільне переміщення товарів, послуг, робочої сили й капіталів), обумовило вихід лобістської діяльності за національні межі та її поширення на наднаціональний рівень влади [4].

Активізація діяльності лобістських структур, стрімке зростання їх кількості спостерігається з кінця 1980-х рр., що було обумовлено підписанням у 1986 р. Єдиного Європейського Акту, який суттєво розширив компетенцію Європейських співтовариств, передавши у їхнє відання питання створення спільного ринку, а також правове регулювання науково-технічної, екологічної та регіональної політики. Європейський Союз послідовно проводить політику лібералізації економіки, що відповідає інтересам транснаціональних компаній. Прагнучи звільнитися від національного регулювання, вони шукають підтримки на наднаціональному рівні.

На розвиток лобізму в ЄС вказує не лише кількісне зростання лобістських структур, але й еволюція форм і методів їх діяльності [5]. Так, якщо спочатку метою діяльності лобістських груп було зниження ризиків, пов'язаних зі змінами законодавства, то з середини 1980-х рр. превалює тактика наступального лобізму, внаслідок чого основним вектором їх діяльності стає лобіювання розробки інститутами ЄС вигідного для великого бізнесу курсу промислової й конкурентної політики.

До середини 1980-х р. брюссельська бюрократія не переймалася проблемами лобістської діяльності. Це й не дивно, оскільки кількість представництв при інститутах Європейських співтовариств була незначною (налічувала біля 800 представників). Однак саме в цей період депутати Європейського Парламенту вперше піднімають питання про правове регулювання діяльності лобістських груп. Поглиблення економічної інтеграції, її поширення на політичну сферу призвело до стрімкого зростання таких представництв. Це цілком закономірний процес, зважаючи на той факт, що станом на 2004 р. до 75% законодавства, що регулює економічну сферу і затверджується національними парламентами, розробляється інститутами ЄС [6]. На сьогодні чисельність лобістських груп перевищує 10 тисяч (слід зазначити, що для підвищення ефективності своєї діяльності на рівні ЄС та зниження затрат національні лобісти об'єднуються у конфедеративні структури (так звані, єврогрупи)) [5, с. 121; 7, с. 3], внаслідок чого Брюссель перетворився на другий, після Вашингтона, світовий центр лобістської діяльності.

Орієнтація інститутів ЄС на співпрацю з єврогрупами, сприйняття їх як партнерів обумовлена тією підтримкою, яку транснаціональні компанії та національні бізнес-співтовариства надають процесу поглиблення і розширення інтеграційного процесу. Завдяки своїй репутації лобістські групи великого бізнесу володіють значним потенціалом впливу, а також привілейованим доступом до ключових суб'єктів прийняття рішень в ЄС.

Лобісти сьогодні працюють з усіма інститутами ЄС, від яких залежить підготовка та прийняття рішень. Передусім вони намагаються працювати з Радою, яка визначає зміст мандату стосовно проведення переговорів з питань торгівлі. Відносини Ради з лобістами будуються відповідно до корпоративної моделі. Слід зазначити, що лобіювання рішень Ради вкрай ускладнене, по-перше, через закритість цього інституту для груп інтересів, по-друге, через слабкість їх позицій на рівні національних міністерств економічного блоку, а також в Комітеті постійних представників. Як наслідок, успішне просування проектів через Раду сьогодні не має системного характеру. Тому для захисту своїх інтересів бізнес намагається здійснити вплив на національному рівні, для чого співпрацює з представниками відповідних національних міністерств.

Більш важливого значення набувають контакти лобістів з Комісією (залежно від рівня співпраці використовується корпоративна чи плюралістична модель), яка безпосередньо веде міжнародні торгові переговори і, відповідно, відчуває потребу в експертних висновках і правильній оцінці індексу агрегованих європейських інтересів, що дозволяє їй визначити реальні загальні потреби Союзу. Комісія зацікавлена у співробітництві з лобістськими групами, з якими вона проводить громадські обговорення різного формату і які надають їй експертні висновки з широкого кола питань. Слід зазначити, що в окремих випадках (наприклад, під час визначення пріоритетних для приватного сектора завдань, що пов'язано з отриманням доступу на ринки третіх країн) мандат на проведення торгових переговорів не може бути затверджений без урахування позицій неурядових організацій. Важливе значення для лобістів представляють структурні підрозділи Комісії, передусім Генеральний директорат з торгівлі, а також Комітет 133, що виконує функції консультативного органу з торгової політики.

Лобіювання інтересів через Європейський Парламент має обмежений характер, що пов'язано з тим, що цей інститут не відіграє важливої ролі під час визначення завдань торгової політики. У відносинах між Європарламентом і лобістськими групами використовується плюралістична модель, яка передбачає організацію позапарламентських форумних об'єднань, на яких проводяться постійні консультації з європейськими та національними асоціаціями, що мають найбільший ступінь доступу до цього інституту. Відкритість Парламенту для груп інтересів можна пояснити тим, що його депутати обираються на національному рівні, внаслідок чого успіх їх переобрання безпосередньо залежить, зокрема, від того, наскільки добре вони володіють інформацією про потреби свого електорату. Зацікавленість Європарламенту в цілому в проведенні таких консультацій полягає у можливості певним чином забезпечити свою незалежність у відносинах з іншими інститутами ЄС.

Аналізуючи діяльність лобістських структур в Євросоюзі, Є.О. Корольов доходить висновку, що в умовах дефіциту експертних ресурсів інститути і органи ЄС дедалі частіше звертаються до лобістів бізнес-співтовариства для розробки законо-

давчих актів. Хоча потреба у проведенні зовнішньої експертизи варіюється залежно від інститутів ЄС, все ж вона існує повсюдно, оскільки неможливо досягти досконалості європейського законодавства без урахування всебічних інтересів в проведенні відповідної зовнішньої експертизи. Союзні відносини великого бізнесу з інститутами ЄС, його експертна активність обумовили виникнення феномену «експертократії», тобто інституціоналізацію експертної діяльності лобістських груп, що представляють інтереси бізнесу в процесі вироблення політичних рішень в масштабах об'єднаної Європи [8, с. 18–19].

Оскільки лобізм прийнято вважати атрибутом демократичного суспільства, постає питання про шляхи його законодавчої легалізації з метою перевести прямий вплив, що допускає здійснення підкупу, у непрямий вплив, що полягає у наданні інститутам влади інформації, що підтверджує об'єктивний характер інтересів, а, отже, обґрунтовує вимоги відповідних груп впливу. Легалізація лобістської діяльності здійснюється в ЄС шляхом прийняття спеціальних актів, що регулюють питання реєстрації лобістських груп і порядок здійснення їх діяльності, запроваджують заборони і заходи відповідальності за їх недотримання.

Питання прозорості взаємовідносин інститутів ЄС з групами інтересів неодноразово піднімалося окремими депутатами Європарламенту, однак офіційно питання про лобістську діяльність було поставлене лише на початку 1990-х рр., коли були підготовлені ряд доповідей з цього питання (у жовтні 1992 р. була підготовлена доповідь М. Гале, а в 1994 р. – доповіді Г. Форда і Ж.-Т. Нордманна). Висновки цих доповідей після ретельного доопрацювання включені до Регламенту Європейського Парламенту (ст. 9), який набув чинності у травні 1997 р. Так, було узгоджені питання відвідування будівлі Європарламенту, подання депутатами Парламенту декларації про доходи, а також передбачено обов'язок депутатів публічно заявляти про свої особисті інтереси під час виступу на засіданнях Парламенту у випадку, коли ці інтереси певним чином пов'язані з предметом розгляду. Також було створено спеціальний публічний реєстр лобістів, що працюють в Європейському Парламенті.

Одночасно з Європарламентом питаннями лобістської діяльності займалася Комісія, яка заявила про свою відкритість для груп інтересів і про прагнення зберегти неформальний характер спілкування з лобістськими структурами. З метою упорядкування відносин своїх чиновників з лобістами Комісія створила власний реєстр, який сьогодні налічує понад 2700 лобістських структур. Створюючи цей добровільний реєстр, Комісія тим самим хоче надати можливість громадянам ЄС краще взяти, які загальні чи специфічні інтереси впливають на процес прийняття рішень в європейських інституціях і які ресурси на це витрачаються. Наступним логічним кроком у регулюванні лобістської діяльності в ЄС мало б стати створення спільного реєстру Європейського Парламенту і Комісії з уніфікованими правилами для всіх організацій, про що йшлося у резолюції Європарламенту про лобіювання (2008 р.) [9]. Такий Реєстр з'явився у 2011 р.

Передбачалося, що усі лобістські групи нададуть владі ЄС більш детальну інформацію як щодо своїх інтересів, так і розміру інвестицій в лобістську діяльність та своїх прибутках. Однак, оскільки реєстрація мала добровільний характер, то більшість лобістських структур утрималися від неї (станом на березень 2014 р. було зареєстровано лише 6370 організацій, підприємств, профспілок, аналітичних центрів). У цілому діяльність лобістських груп залишається непрозорою через ненадання відомостей щодо реального стану фінансування цієї діяльності, внесення у реєстр недостовірних даних, реєстрацію в одній категорії, тоді як насправді вони представляють іншу (наприклад, великі інтернет-компанії можуть реєструватися як аналітичні центри).

Через жорстку критику ЄС за «дефіцит демократії» Комісія 13 вересня 2000 р. затвердила «Кодекс належної адміністративної поведінки», в якому було закріплено принципи її взаємовідносин з громадськістю, а в Білій книзі з питань управління в Європі (2001 р.) було сформульовано завдання стосовно посилення залучення інститутів громадянського суспільства до процесу розробки політики ЄС. У 2005 р. Для забезпечення неупередженої роботи інститутів Союзу Комісія запустила програму «Європейська ініціатива щодо забезпечення прозорості», яка також регулює питання лобістської діяльності.

У 2007 р. провідні лобістські організації (EPACA, IPRA, SEAP) запропонували сформулювати принципи, відповідно до яких, на їх думку, має бути розроблений «Кодекс поведінки учасників взаємовідносин з європейськими органами влади». Комісія прямо не заперечувала проти прийняття цього Кодексу, однак висловила сумнів щодо доцільності його прийняття, оскільки Договір про ЄС і Внутрішній статут Комісії належною мірою регламентують етичні аспекти діяльності брюссельських чиновників. За цих умов прийняття вказаного Кодексу призведе до дублювання норм. Замість цього Кодексу Комісія запропонувала лобістським структурам перевести свою діяльність в русло самоорганізації, що передбачає прийняття власних кодексів поведінки на основі визначених Комісією мінімальних критеріїв поведінки (11 грудня 2002 р. Європейська комісія опублікувала Повідомлення «Загальні принципи і мінімальні норми для проведення Європейською комісією консультацій з зацікавленими сторонами»). Попри це, після тривалого обговорення Комісія все ж таки ухвалила Кодекс

поведінки, що містить правила для лобістів під час їх контактів з працівниками даного інституту.

В.А. Чернишова, оцінюючи ефективність сучасного стану правового регулювання лобізму в ЄС, закономірно доходить висновку про те, що регулювання лобістської діяльності в Європейському Союзі потребує подальшого удосконалення, оскільки полягає переважно у контролі за співробітниками інститутів і органів ЄС, а також депутатами Європарламенту, а не за лобістськими групами. Основними засобами регулювання лобізму в Євросоюзі є: розширення кола учасників процесу підготовки й прийняття рішень, сприяння конкуренції між ними, підвищення вимог до професійної етики службовців і депутатів ЄС, добровільне регулювання самого механізму лобіювання [10, с. 18-19].

Висновки. Дослідження досвіду взаємодії бізнес-співтовариства з інститутами Євросоюзу сприяє отриманню знань стосовно того, які механізми й технології є більш дієвими в умовах формування загальноєвропейського конкурентного середовища. Союзні відносини великого бізнесу з інститутами ЄС, його експертна активність обумовили виникнення феномену «експерткратії», тобто інституціоналізації експертної діяльності лобістських груп, що представляють інтереси бізнесу в процесі вироблення політичних рішень в масштабах об'єднаної Європи. У процесі взаємодії бізнес-структур з інститутами ЄС використовується модель політичної мережі, яка визначає практику усталених союзних відносин, запорукою яких є допомога бізнес-співтовариств процесу поглиблення економічної інтеграції, створення й ефективного функціонування єдиного ринку в Європі. Легалізація лобістської діяльності є неодмінною вимогою організації влади не лише в правовій державі, але й в наднаціональному міждержавному об'єднанні, яким є Європейський Союз. Регулювання лобістської діяльності в ЄС потребує подальшого удосконалення, оскільки полягає переважно у контролі за співробітниками інститутів і органів ЄС, а також депутатами Європарламенту, а не за лобістськими групами. Основними засобами регулювання лобізму в Євросоюзі є: розширення кола учасників процесу підготовки й прийняття рішень, сприяння конкуренції між ними, підвищення вимог до професійної етики службовців і депутатів ЄС, добровільне регулювання самого механізму лобіювання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Яковюк І.В. Правові основи європейської інтеграції: загальнотеоретичний аналіз : монографія / І.В. Яковюк. – Х. : Право, 2013. – 760 с.
2. Яковюк І.В. Про особливості прояву принципу поділу влади в інституційній системі Європейського Союзу: постановка питання / І.В. Яковюк // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / ред. кол. : Ю.П. Битяк та ін. – Х. : Право, 2003. – № 5. – С. 17–27.
3. Яковюк І.В. Субсидіарність як принцип взаємовідносин національних держав і Європейського Союзу / І.В. Яковюк // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2004. – № 4. – С. 22–30.
4. Яковюк І.В. Лоббизм и его влияние на функционирование институционального механизма Европейского Союза / И.В. Яковюк // Управление мегаполисом : науч.-теорет. и аналит. журнал. – 2012. – № 6(30). – С. 50–56.
5. Курчевска У. Лоббизм в Европейском Союзе / У. Курчевска // Европа. Журн. польского ин-та междунар. дел. – 2002. – Т. 2. – № 3(4). – С. 123–135.
6. Бордачёв Т.В. Лоббизм по-европейски / Т.В. Бордачёв // Россия в глобальной политике. – 2004. – № 1. – С. 88–98.
7. Боров А.В. Регулирование корпоративного лоббизма в Евросоюзе. Хроники компромиссов по поддержанию полупрозрачности / А.В. Боров // Информационно-аналитическое издание «Советник Президента». – 2008, март. – 12 с.
8. Королев Е.А. Взаимодействие бизнеса и власти на примере политических институтов Европейского Союза : автореф. дис. ... канд. полит. наук : специальность: 23.00.02 / Е.А. Королев. – М., 2009. – 28 с.
9. Лавров Ю. Европейские «Брокеры власти» / Ю. Лавров, П. Сих // Лоббист. – 2009. – № 2(14). – С. 80–84.
10. Чернышева В.А. Лоббирование интересов бизнеса в политических органах и институтах ЕС : автореф. дис. ... канд. полит. наук : специальность 23.00.02 / В.А. Чернышева. – 2013. – 23 с.