

ЗДІЙСНЕННЯ ЛОБІСТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЩОДО ЄВРОПАРЛАМЕНТУ З ОГЛЯДУ НА ОСОБЛИВОСТІ ЙОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ В ПОЛІТИЧНІЙ СИСТЕМІ ЄС

Сокур С.П.

здобувач

*Інститут міжнародних відносин при Київському національному університеті
імені Тараса Шевченка*

Стаття покликана дослідити основи функціонування Європарламенту та визначити особливості здійснення лобістської діяльності щодо останнього з огляду на його місце в інституціональній системі ЄС. Варто звернути увагу, що Європейський парламент обирається шляхом прямого голосування, тим самим забезпечуючи перехід з національного рівня на наднаціональний і надаючи можливість бути почутими звичайним громадянам. В той же час, Європарламент є тісно пов'язаним із іншими інституціями в процесі прийняття рішень, що зумовлює виникнення лобістської діяльності щодо нього.

В статье исследованы основы функционирования Европарламента и определены особенности осуществления лоббистской деятельности в отношении последнего исходя из его места в институциональной системе ЕС. Стоит обратить внимание, что Европейский парламент выбирается путем прямого голосования, тем самым обеспечивая переход с национального уровня на наднациональный и предоставляя возможность быть услышанным всем гражданам. В то же время, Европарламент тесно связан с другими институциями в процессе принятия решений, что обуславливает возникновение лоббистской деятельности в отношении него.

The present article is focused on the research of basics of the European Parliament functioning and the lobbying activities concerning the European Parliament on the assumption of its role in the institutional system of the European Union. Nowadays the European Parliament is chosen by direct voting and it ensures the transfer of the interests from national level to supranational, giving the opportunity to all citizens to be heard. At the same time, the European Parliament is closely linked with other institutions in the decision-making process, which leads to occurrence of lobbying activities towards it.

Постановка проблеми. Сьогоднішня політична система Євросоюзу має на меті забезпечення ефективного функціонування системи, але й підтримку участі суспільства у цьому процесі шляхом надання можливості здійснювати законний вплив на інституції Європейського Союзу. В той же час для ефективного використання наявних можливостей характерним є залучення підготовлених спеціалістів, які мають змогу професійно здійснювати лобістську діяльність в рамках ЄС. В той же час, лобістська діяльність щодо різних інституцій ЄС завжди має особливості відповідно до повноважень кожної окремої інституції та її організаційної побудови, в тому числі й лобістська діяльність щодо Європейського Парламенту та Єдиного економічного та соціального комітету.

Мета статті – ідентифікувати особливості здійснення лобістської діяльності щодо Європейського парламенту.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Європарламент завжди вважався однією з найперспективніших інституцій ЄС, а його функції в політичній системі ЄС зазнавали постійного розвитку. Якщо на початку свого існування Європарламент не мав якихось широких повноважень, то сьогодні він є однією з основних інституцій Європейського Союзу. Така значна роль не могла не привернути увагу дослідників та науковців. Так варто загадати дослідження Ф. Фарнела [1], Л. Зеттера [2], Дж. Грінвуда та Д. Дрегера [3], Д. Коена [4], Р. Айзінга [5], Р. ван Шенделена [6]. В той же час, дослідженням функціонування Європарламенту та визначення місця лобістської діяльності після вступу в дію Лісабонської угоди займалася невелика кількість дослідників.

Поняття «лобіювання» прийшло до нас від латинського «lobia», що в Середні віки означало хол чи вестибюль у важливих будівлях. Люди йшли у ці будівлі з метою отримати щось від голови, керівника або повноважної особи. Приходячи до цієї установи, вони очікували на розгляд своїх справ у холі, де знаходилися такі ж зацікавлені особи як і вони, із такими ж самими цілями та прагненнями. Поки відвідувачі чекали, вони намагалися дізнатися якомога більше про правила гри та потенційні інтереси керівництва керівників цих установ. Подібна тактика допомагала їм отримати перевагу при подальшому обговоренні та в процесі отримання бажаного.

Еволюція політичної організації суспільства веде до створення і поступового удосконалення складного механізму взаємодії держави, громадського суспільства та

громадян, що переслідують як власні окремі інтереси, так і інтереси держави. Результатом цієї взаємодії є намагання перетворити велику кількість інтересів в один єдиний загальний інтерес. Сьогодні добре відомо, що однією з важливих проблем функціонування політичної системи будь-якого типу є узгодження групових та загальнодержавних інтересів таким чином, щоб перші не протирічили останнім та навпаки.

Термін «лобістська діяльність» зазнавав найбільшого розвитку в західній політології. Одним з перших сформулювати зміст поняття «лобістська діяльність» спробував Д. Трумен, який визначив лобістську діяльність як надану природою громадянам можливість репрезентувати свої інтереси за допомогою лідерів груп впливу [7, 12].

Офіційним визначенням поняття «лобіста» в ЄС можна вважати визначення, що було йому визначене у Зеленій Книзі у травні 2006 року. Лобіст був визначений як «особа, що практикує лобіювання та представляє різноманітні види організацій, а саме: консалтингові кабінети, юридичні компанії, недержавні організації, дослідницькі групи, корпорації або професійні об'єднання». Також, документ встановив визначення терміна «лобіювання», як «вид діяльності, направлений на здійснення впливу щодо розробки політики та процедур прийняття рішень європейськими інститутами» [8].

Система прийняття рішень в ЄС зумовлює участь у прийнятті рішень багатьох інституцій. Так, Європейська Комісія є єдиною інституцією наділеною правом законодавчої ініціативи, що має змогу направляти законодавчі пропозиції до Європейського Парламенту та Раді ЄС, з метою подальшого обговорення на спеціальних читаннях (їх може бути до трьох). Якщо вони не можуть дійти згоди під час двох таких читань, пропозиція вноситься на Комітет Спільних Рішень, що складається із рівної кількості представників Ради ЄС та Європарламенту. Представники Європейської Комісії також мають змогу відвідувати засідання Комітету Спільних рішень та мають право брати участь у дискусіях з метою пошуку спільної позиції з приводу того чи іншого питання. Коли Комітет Спільних Рішень доходить згоди, погоджений текст надсилається в Європарламент та Раді ЄС на третє читання, на якому відбувається офіційне погодження тексту. Погодження обома інституціями є необхідним, якщо текст має бути схвалений як Європейський акт.

У питання оподаткування, промислової політики, сільськогосподарської політики та інших питаннях, в яких країни-члени мають велику зацікавленість, Європарламент надає лише рекомендації (консультаційна процедура). В деяких випадках, консультування є обов'язковим відповідно до нормативно-правової бази і пропозиції не можуть набути обов'язкової до виконання сили за відсутності консультаційного висновку Європейського Парламенту.

У той же час, Європарламент має право законодавчої ініціативи, але не напряму. Європарламент отримує звіти від Єврокомісії за здійснену за рік роботу та висловлює пріоритетні питання на майбутній рік. За необхідності він може шляхом прийняття рішення більшістю звернутися до Єврокомісії з запитом щодо винесення законодавчої ініціативи на розгляд.

Перед тим як Комісія вносить пропозицію, проводяться широкі консультаційні заходи між нею та Європарламентом. Мета цих консультацій полягає у визначення передумов та необхідності внесення тієї чи іншої пропозиції. В той же час, консультації не обмежуються Європейським Парламентом, адже вони можуть проводитися із зацікавленими сторонами та їх представниками, тобто із суб'єктами лобістської діяльності. Як правило, після подібних консультацій, Європарламент направляє до Єврокомісії запит щодо до учасників консультацій та предмету обговорення.

Лобіювання інтересів або представництво інтересів відбувається там, де приймаються рішення. Із прийняттям у 1987 році Єдиного Європейського Акту суб'єкти лобістської діяльності віддавали перевагу Раді ЄС та Комісії, коли Європарламент не мав широких повноважень, а його вплив не був дійсно вагомим. В період набуття нових сфер впливу він почав ставати одним з провідних об'єктів лобістської діяльності. За нових умов суб'єкти лобістської діяльності прагнули за допомогою співпраці із Європарламентом посилити свої позиції, хоча об'єктом лобістської діяльності залишалася Рада ЄС та Комісія.

Першим етапом прийняття будь-якого рішення є визначення доповідача, який має за мету підготувати свою доповідь та виступити з нею. Від доповідача багато чого залежить перш за все тому що він має змогу сформулювати первинний погляд депутатів на певне питання. Відповідно вже на цьому етапі суб'єкти лобістської діяльності намагаються вплинути на внутрішні процеси та визначити лояльного до себе доповідача.

При здійсненні вибору, щодо відповідного кандидата, суб'єкти звертають увагу на всі його особливості починаючи від віросповідання і закінчуючи наявністю харизми. Також, важливим є отримати інформацію про оточення цього депутата, адже підтримання контактів ще й з помічниками може надати додаткового впливу та додаткову інформації зсередини.

Під час здійснення впливу на депутатів необхідним є розуміння існування власних цілей та прагнень кожного з депутатів. Задля того, щоб підтримувати свій власний імідж та прикрашати його якісними експертними оцінками чи консультаціями з профільними фахівцями, депутати, зазвичай, охоче йдуть на співпрацю з суб'єктами лобістської діяльності, що можуть надати їм певну підтримку. Також для депутатів є важливим чи зрозуміє виборець його дії та пропозиції. Якщо депутату вдалося обґрунтувати доцільність зміни деяких промислових змін, то це не означає, що його виборець прийме таку позицію. Така ситуація може завдати депутатові більше шкоди ніж користі і це може стати вирішальним у його бажанні зайняти певну позицію.

Загалом, в Європарламенті існують біля десяти політичних груп, що сформовані приблизно з 200 партій країн-членів. Вони мають скоріше наглядний характер, ніж робочий. У якості двох найбільших груп виступають християнські демократи European People's Party та альянс соціалістів та демократів Progressive Alliance of Socialists and Democrats. Іншими групами є Alliance of Liberals and Democrats for Europe (альянс лібералів та демократів), European Greens–European Free Alliance (зелені), European Conservatives and Reformists (консерватори та реформісти), European United Left–Nordic Green Left (європейські об'єднані ліві), Europe of Freedom and Democracy (Європа свободи та демократії/євро скептики) та безпартійні депутати[8]. Європейський парламент має надзвичайно велику кількість депутатів, тому досягнення згоди необхідною кількістю парламентарів не є легкою справою.

В Європарламенті депутати, як правило, працюють в одному чи кількох законодавчих комітетах, які безпосередньо займаються підготовкою що звіту стосовно пропозицій Комісії. Комітети проводять голосування щодо звітів та за необхідності вносять зміни до пропозицій. Після опрацювання та погодження та пленарному засіданні Європарламент схвалює пропозицію шляхом прийняття відповідної резолюції. Ця процедура може повторюватися один або кілька разів, зважаючи на тип процедури та наявності погодження Радою ЄС на певних етапах. Процедура спільного прийняття рішень ставить Європарламент на один щабель із Радою ЄС.

При Європарламенті існують близько 20 комітетів, не включаючи тимчасові комітети. Кожен подібний комітет представляє з себе його малу копію, діючи у певній окремій сфері. Зазвичай, у комітет входять до 50 осіб, хоча ця цифра не є сталою і вона може змінюватися у будь-який бік. Серед загальної кількості депутатів є такі, що займають лідируючі позиції та утворюють свої певні групки з певним персоналом. Такі ключові депутати знаходяться постійно у полі зору суб'єктів лобістської діяльності, адже вони вважаються найбільш ефективними об'єктами лобювання. Саме вони зазвичай готують резолюції, що можуть бути прийнятими на пленарних засіданнях. Одночасно вони можуть здійснювати неформальний вплив всередині комітету чи комітетів.

Важливим елементом роботи Європарламенту є приблизно 50 міжгрупових об'єднань, що не мають формального статусу і не можуть діяти від його імені чи представляти його. У своїй діяльності вони керуються міжгруповим договором. Існують близько 20 зареєстрованих міжгрупових об'єднань. Решта існує без наявності спеціальної реєстрації. Всередині Європарламенту вони діють як групи інтересів депутатів, які розділяють певні переконання. Люди, які є представниками суб'єктів лобістської діяльності, що не входять до Європарламенту, можуть приєднуватися до міжгрупових зустрічей. Загальна мета полягає у прощтовхуванні інтересів відповідно до загального порядку денного ЄС шляхом прийняття відповідних резолюцій на пленарних засіданнях. У той же час, будь які пропозиції не мають обов'язкового характеру, адже тільки Комісія та Рада ЄС може внести обов'язкову до розгляду пропозицію.

Міжгрупові об'єднання демонструють нам, що вплив Європарламенту може бути набагато більшим ніж такий, що регулюється його формальними повноваженнями. Багато в чому маємо завдячувати за це процедурі спільного прийняття рішень, що починаючи з 1995 року охоплює все більше рішень у ЄС. Практика яскраво демонструє, що процес спільного прийняття рішень є дійсно потужним в реальності, а не тільки на папері. Відповідно до власної статистики починаючи з 1999 по 2004 рік, відповідно до положень Амстердамського та Ніццького договорів, близько 403 актів було прийнято за допомогою процесу спільного прийняття рішень [9]. У період із 2004 по 2009 рік було прийнято вже 447 актів. В проміжний період починаючи з 2009 по 2011 рік було прийнято вже 177 актів та ця цифра має зрости.

У той же час, більша частина пленарного часу, як правило, витрачається на необов'язкові доповіді та звіти Комісії та Ради ЄС та на розробку власних ініціатив. Пропозиції щодо спільних рішень, як правило, надходять із кількох генеральних директоратів, серед яких TREN, ENTR, ENVI та SANCO. Якщо б формальна влада дорівнювала б впливу, то Європарламент до 1995 року не мав би жодного впливу. На практиці ж його вплив сягає далеко за межі формальних повноважень. Зазнаючи впливу від суспільства, Європарламент

завжди був ініціатором багатьох порядків денних та напрямків розвитку ЄС, а так як вплив здійснювали самі суспільні групи, то це відображалось на соціальних ініціативах, ініціативах з охорони навколишнього середовища та ініціативах щодо прав споживачів. Навіть під час консультацій Європарламент може здійснювати дійсний вплив шляхом використання наявних ресурсів, наприклад за допомогою мобілізації та здійснення впливу лобістських груп чи/або ЗМІ на Єврокомісію та Раду ЄС. З бюджетних питань Європарламент має завжди спільний інтерес із Єврокомісією.

Висновки. Шляхом узагальнення можливо визначити 4 основні точки дотику для здійснення впливу в Європарламенті:

- Наявність лояльно налаштованого доповідача може надати серйозну перевагу. Його визначення є справою виключної компетенції і вплинути на цей процес видається досить важким завданням.

- Перемовини на етапі розгляду комітетами можуть надати додаткові переваги, але тут важливою є серйозна підготовка та наявність ґрунтовної інформації щодо компетенції відповідних комітетів.

- Якщо питання перейшло до розгляду у Комітеті Спільних Рішень, то підвищення рівня формалізації розгляду є неминучим. За такої ситуації важливими стають перемовини між Радою ЄС та країнами-членами.

- Читання та голосування на пленарних засіданнях як правило є сильно контрольованими політичними групами. За цих умов діє правило, що чим більше етапів проходить певне питання, тим важче здійснювати вплив.

Європарламент є організацією поліцентричною та мультифункціональною, що виражається у тому, що він надає підтримку усім депутатам, групам та комітетам практично з будь-яких питань. В той же час, питання діяльності комітетів є сильно регламентованим та мінімізує можливість відмови комітетів від розгляду профільних питань. Процес розробки нових ідей та напрямків відбувається наступним чином: депутат пропонує внести ідею до порядку денного Європарламенту, проводить перемовини із Комісією та Радою ЄС, вивчає їх точку зору та надає свою підтримку у випадку виникнення будь-яких питань. В контексті лобіювання, депутати є потужними гравцями, адже часто децентралізовані уряди та лобістські групи намагаються використовувати депутатів у якості інструментів досягнення своєї мети. Не останнім чинником здійснення впливу на депутатів є сильна відкритість Європарламенту у порівнянні з Комісією та Радою ЄС.

Література

1. Frank J. Farnel. Le lobbying: un mouvement en constante evolution // Revue de la Recherche Juridique, Droit prospectif: Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1993.
2. Zetter L. Lobbying. The Art of Political Persuasion // L. Zetter. – Great Britain : Harriman House LTD, 2008. – 454 p.
3. J.Greenwood, J.Dreger The Transparency Register: A European vanguard of strong lobby regulation? Interest Groups & Advocacy (2013) 2, 139–162. <http://www.palgrave-journals.com/iga/journal/v2/n2/full/iga20133a.html>
4. Coen D., Richardson J. Lobbying the European Union: Institutions, actors, and issues Oxford University Press Inc., New York 2009 p.351.
5. Eising R. Interest groups in EU policy-making [Електронний ресурс] / R. Eising – Режим доступу: <http://www.livingreviews.org/lreg-2008-4>
6. R. van Schendelen More Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU // Amsterdam University Press, 2010 p. 382
7. Truman, David B The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion. / Alfred A. Knopf - New York 1951 – 544 p.
8. European Transparency Initiative. A Green Paper. Brussels, 3.5.2006 [Електронний ресурс] / European Parliament and European Commission – Режим доступу: http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_194_en.pdf
9. Представительство Европейского союза в Беларуси Минск 2010 Как работает Европейский союз Справочник для белорусских журналистов [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://eeas.europa.eu/delegations/belarus/documents/press_corner/virtual_library/how_the_eu_works_ru.pdf