

Шведа О. С.,
асpirант відділу європейського права та міжнародної інтеграції
Інституту законодавства Верховної Ради України,
заступник керівника управління – завідувач відділу
Координаційного центру забезпечення взаємодії з Кабінетом Міністрів України
Адміністрації Президента України

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЛОБІЮВАННЯ НА ПРИКЛАДІ РАДИ ЄВРОПИ

INTERNATIONAL LEGAL BASIS FOR THE EXAMPLE OF THE COUNCIL OF EUROPE

У статті досліджуються наявні правові засади регулювання лобіювання в межах Ради Європи загалом та участі громадян в ухваленні політичних рішень зокрема. Аналізуються положення рекомендацій, доповідей та ін. актів Парламентської асамблеї Ради Європи, адресовані державам-членам і спрямовані на інституціоналізацію інституту лобіювання. Робиться висновок про те, що нині складно говорити про цілісний правовий механізм лобіювання статутних органів Ради Європи, оскільки відповідні правові засоби досить обмежені та містяться в різних актах, зокрема у внутрішніх. Констатується, що відсутність відпрацьованих демократичних механізмів взаємодії влади та суспільства в Раді Європи та наявність негативних стереотипних уявлень щодо необхідності правового регулювання лобіювання значно стримують його інституційне оформлення

Ключові слова: лобіювання, лобістська діяльність, міжнародно-правове регулювання, Рада Європи, статутні органи Ради Європи, участь громадськості в ухваленні політичних рішень, інституціоналізація лобіювання.

В статье исследуются существующие правовые основы регулирования лоббирования в рамках Совета Европы в целом и участия граждан в принятии политических решений в частности. Анализируются положения рекомендаций, докладов и др. актов Парламентской ассамблеи Совета Европы, адресованные государствам-членам и направленные на институционализацию института лоббирования. Делается вывод о том, что пока сложно говорить о целостном правовом механизме лоббирования уставных органов Совета Европы, поскольку соответствующие правовые средства весьма ограничены и содержатся в различных актах, в том числе внутренних. Констатируется, что отсутствие отработанных демократических механизмов взаимодействия власти и общества в Совете Европы и наличие негативных стереотипных представлений о необходимости правового регулирования лоббирования значительно сдерживают его институциональное оформление.

Ключевые слова: лоббирование, лоббистская деятельность, международно-правовое регулирование, Совет Европы, уставные органы Совета Европы, участие общественности в принятии политических решений, институционализация лоббирования.

The article examines the existing legal framework for regulating lobbying in general and the participation of citizens in political decision-making, in particular. The provisions of the recommendations, reports, etc. are analyzed Acts of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, addressed to Member States and aimed at institutionalizing the lobbying institute. It is concluded that it is difficult to speak of a holistic legal mechanism for lobbying the statutory bodies of the Council of Europe, as the legal means are rather limited and contained in various acts, including the internal ones. It is stated that the absence of the stable democratic mechanisms of interaction of power and society in the Council of Europe and the presence of negative stereotypical ideas about the need for legal regulation of lobbying significantly impede its institutionalization

Key words: lobbying, lobbying, international legal regulation, Council of Europe, statutory bodies of Council of Europe, public participation in making political decisions, institutionalization of lobbying.

Постановка проблеми. Насамперед варто зазначити, що лобіювання довгий час залишалося поза увагою не лише міжнародно-правового, але й внутрішнього правового регулювання держав. У зв'язку із цим, як зазначають В. Нестровський і Д. Базілевич, протягом багатьох років домінувала думка, що лобіювання є суто американським феноменом представництва інтересів, непридатне для застосування в інших національних правових системах. Але ускладнення сучасної демократичної системи та посилення ролі інститутів громадського суспільства у вирішенні державних та суспільних справ наочно засвідчило прийнятність ідеї лобіювання і для інших країн. Як зазначають вітчизняні дослідники, спочатку процес законодавчого урегулювання лобіювання на національному рівні йшов занадто повільно. Зокрема, з 1940-х рр. до початку 2000-х рр. тільки 5 держав (Сполучені Штати Америки (далі – США), Австралія, Канада, Федеративна Республіка Німеччини (далі – ФРН), Грузія) урегулювали прак-

тику лобіювання спеціальним законом, який доповнювався низкою суміжних законодавчих актів про конфлікт інтересів та правилами етичної поведінки представників влади [5, с. 15]. Проте із 2005 р. процес законодавчого урегулювання лобіювання суттєво прискорився – більше 10 країн ухвалили спеціальне законодавство про лобіювання. Сприяло прориву щодо законодавчого урегулювання лобіювання на національному рівні вироблення первинних мінімальних міжнародних лобістських стандартів на рівні Європейського Союзу (далі – ЄС) та Ради Європи (далі – РЄ) [5, с. 15].

Нині схвалили спеціальне законодавство щодо лобістської діяльності такі держави: США, Австралія, Канада, Франція, ФРН, Угорщина, Ізраїль, Мексика, Грузія, Литва, Польща, Словенія, Чорногорія, Австрія, Нідерланди й Ірландія. Крім того, лобіювання набуло міжнародно-правового регулювання на рівні органів влади ЄС, статутних органів РЄ, ОЕСР, а також у межах модельного законодавства

СНД. Такі країни, як Бразилія, Чилі, Італія, Іспанія, Великобританія, Латвія, Естонія, Російська Федерація, Україна, Молдова, Казахстан, обговорювали або продовжують обговорювати проекти законів про лобіювання [4].

Зарах РЄ є впливовою міжнародною регіональною організацією, рішення якої можуть суттєво впливати на міжнародно-політичну ситуацію в європейському регіоні. Отже, рівень статутних та інших органів РЄ стає об'єктом лобістської діяльності, яка досить часто реалізується в поєднанні з лобіюванням на рівні держав-членів РЄ. Саме тому проблематика лобістської діяльності в РЄ в умовах постійного зіткнення інтересів як внутрішніх, так і зовнішніх, потребує грунтовного дослідження і має істотне наукове і практичне значення для сучасних міжнародно-правових відносин. Прикладом важливості порушеного питання є також нещодавній скандал, пов'язаний із лобіюванням інтересів РФ деякими членами ПАРЄ щодо повернення РФ до складу ПАРЄ. Так, 10 жовтня 2018 р. президент ПАРЄ Педро Аграмунт заявив, що Асамблея має повернути до пленарної засідання представників Росії, які залишили ПАРЄ через санкції. Натомість колишній президент ПАРЄ Стелла Кіріакідес заявила, що «насправді йдеться не про «повернення Росії в ПАРЄ» як таке, а про скасування мораторію на голосування російської делегації, а також участь у керівних органах. Умовно кажучи, членство РФ було призупинено, і російську делегацію з ПАРЄ ніхто не виганяв. Проте весь цей час, поки росіяні не мають права голосу в ПАРЄ, вони проводять активні дипломатичні та інші заходи для того, щоб відновити свою повноцінну участь. Адже ПАРЄ є такою організацією, де росіянам потрібно проводити свою пропагандистську лінію, потрібно показувати, що «весь світ неправий, а Росія просто захищається від усіх» [9]. Тим часом представник України в РЄ Дмитро Кулеба заявив, що Росія намагається змінити структуру та режим роботи ПАРЄ, щоби налаштувати РЄ під себе. Проте в ПАРЄ відмовилися змінювати правила в інтересах Росії [9].

Здається, що грунтовний аналіз механізмів правового регулювання лобіювання, що склались в межах РЄ, є корисним і необхідним для України в сучасних умовах реформування практично всіх сфер суспільного життя. Особливо це питання актуалізується у зв'язку зі збройним конфліктом в окремих районах Донецької та Луганської областей та тимчасовою окупацією РФ АРК та м. Севастополь, необхідністю лобіювання проукраїнських інтересів в Європі, насамперед у РЄ.

Аналіз останніх публікацій і досліджень. Питання щодо формування правового механізму лобістської діяльності, її правового забезпечення для вітчизняної наукової спільноти та законотворчості не є новими. Серед українських науковців, які досліджували проблеми лобіювання, варто виділити наукові праці М. Барышевської, П. Демченка, О. Дягілєва, А. Євгеньєва, С. Левенець, В. Марченка, О. Молодцової, О. Одінцової, М. Рачинської, В. Федоренка

та ін. Особливо варто відзначити роботи вітчизняного вченого В. Нестеровича, який присвятив цій проблематиці цикл публікацій і підготував першу в Україні монографію, присвячену проблемам теорії та практики лобіювання. Вагомим теоретико-методологічним і експертно-аналітичним доробком у вивченні означеній проблемі стало кандидатське дослідження «Правовий механізм лобіювання: загальнотеоретична порівняльно-правова характеристика» (Львів, 2017 р.), в якому автор дослідив юридичну природу правового механізму лобіювання, його особливостей у правових системах загального, континентального, європейського міждержавного типу та в Україні [2]. Проте варто констатувати, що проблематика міжнародно-правового регулювання інституту лобіювання не повною мірою висвітлена у вітчизняній юридичній науці. Тому вважаємо, що міжнародно-правовий досвід щодо правового регулювання лобістської діяльності та його позитивні досягнення потребують подальших грунтовних досліджень для його апробації у вітчизняному правовому просторі.

Мета статті – дослідження міжнародно-правових зasad інституту лобіювання на прикладі Ради Європи.

Виклад основного матеріалу. Механізм правового регулювання лобіювання є специфічним у країнах загального або континентального типу правової системи, має він свої особливості й у міждержавних європейських правових системах, зокрема в РЄ. У межах РЄ процес ухвалення рішень є доволі складним, передбачає участь значної кількості інституцій як самих міждержавних організацій, так і держав-учасниць. Як зазначає вітчизняний фахівець у даній сфері М. Бризіцький, «такий порядок збільшує можливості представництва, але водночас створює значні перешкоди для істотного лобіювання: за таких умов виключається монопольний доступ до суб'єктів ухвалення рішень чи надмірний на них вплив» [3, с. 3]. У цьому зв'язку можна погодитися із цитованим вище автором у тому, що за таких умов особливо важко ухвалюються рішення, які повинні врегульовувати лобістську діяльність, оскільки учасниками міждержавних об'єднань часто є держави, які належать до різних типів правової системи (континентального або загального типу права).

Як зазначається в юридичній літературі, формування правового механізму лобіювання в РЄ отримало значний поштовх після доповіді Комітету з економічних справ і розвитку Парламентської асамблеї ПАРЄ від 26 квітня 2010 р. під назвою «Лобіювання в демократичному суспільстві (Європейський кодекс етики з лобіювання)» [15] (далі – Доповідь). Ця Доповідь містила низку важливих та революційних тез як для самої організації, так і для держав-учасників. Зокрема, Парламентська асамблея констатувала, що останніми десятиліттями діяльність різних груп інтересів постійно розвивається. Це явище спостерігається як на рівні держав-членів Ради Європи, так і на рівні європейських інститутів. Okрім того, збільшення і концентрація лобістської діяльності в Брюсселі та Страсбурзі кореспонду-

ють процесу об'єднання і розширення ЄС. Сьогодні в Брюсселі діє понад 15 000 груп з особливими інтересами, понад 2 600 з яких мають свої постійні офіси та виконують лобістську діяльність з установами Європейського Союзу (п. 1) [15].

Асамблея вітає той факт, що Європейський парламент був першим європейським інститутом, який регулював лобістську діяльність на своїх власних засадах. Був створений реєстр лобістів та запроваджено етичний кодекс, якого лобісти повинні дотримуватися. Крім того, відкриття Європейською комісією першого реєстру європейських лобістів 23 червня 2008 р. є важливим кроком у тому сенсі, що це дозволяє стандартизувати цю діяльність на європейському рівні, посилює культуру діалогу та консультацій, підвищує прозорість, у перспективі покращить негативний публічний імідж лобістів.

У Доповіді зазначається, що Асамблея передона, що багатоманітність інтересів є важливою ознакою демократії, що члени суспільства можуть цілком законно організовуватися та лобіювати свої інтереси. Однак неврегульоване, таємне лобіювання як таке може підривати демократичні принципи і належне урядування. В умовах демократії всі інтереси мають належним чином враховуватися, і всі громадяни повинні мати рівний доступ до процесу ухвалення рішень [15].

Проте європейські країни значно відстають у законодавчому регулюванні лобіювання. Тому в Доповіді звертається увага на п'ять чинників щодо стану та перспектив правового регулювання лобіювання в Європі. Серед 14 країн, які врегулювали лобіювання або розглядали це питання у своїх парламентах, лише чотири європейські країни ухвалили відповідні закони. Так, дослідження 2012 р. показало, що тільки в 5 із 32 держав-членів Ради Європи були закони, що регулюють лобіювання в національних парламентах [13]; стурбованість тим фактом, що така ситуація може підривати демократичні принципи і належне урядування в тих державах-учасницях РЄ, де демократичні традиції ще недостатньо глибоко укорінені і де брак ефективного механізму стримувань і противаг із боку громадянського суспільства становить небезпеку; стурбованість тим, що останніми десятиліттями спостережено різке падіння довіри громадськості до політиків у багатьох держав-учасницях Ради Європи. Брак прозорості в політичному лобіюванні, очевидно, є однією із причин цього явища; переконаність, що в демократичному суспільстві громадяни мають право знати, хто саме займається лобіюванням і впливає на ухвалення політичних рішень, голосування депутатів парламенту.

Отже, підвищення прозорості лобістської діяльності може зробити політичних гравців відповідальнішими і відновити довіру громадськості до демократичного функціонування органів влади; громадяни вважають доступ до політиків із метою надання їм інформації і намаганням вплинути на їхні рішення одним зі своїх демократичних прав. Однак доступ до можливості здійснювати лобіювання має бути справедливим, рівним, прозорим і регульова-

ним демократичними правилами. Якщо громадяни не бачать, що вони мають реальний вплив на осіб, які ухвалюють політичні рішення, демократія може бути підірваною [15].

У цій Доповіді надано рекомендацію КМ РЄ спеціально врегулювати лобіювання розробленням Європейського кодексу поведінки з лобіювання на основі таких принципів [5, с. 68–69]:

1. Лобіювання має бути визначене дуже чітко, з розмежуванням лобіювання як професійної оплачуваної діяльності та діяльності організацій громадянського суспільства.

2. Варто забезпечити відкритість і прозорість у сфері лобіювання. Дуже мало держав-учасниць Ради Європи певним чином врегулювали лобістську діяльність.

3. Має бути викладено правила, що стосуються політиків, державних службовців, лобістів і комерційних підприємств, зокрема принципи потенційних конфліктів інтересів і період часу після залишення посади, протягом якого має бути заборонено здійснювати лобіювання.

4. Осіб, які здійснюють лобіювання, має бути зареєстровано у спеціальному реєстрі.

5. З лобістськими організаціями має бути проведено попередні консультації щодо будь-якого законопроекту в цій сфері.

6. Треба заохочувати детально визначене, прозоре, чесне лобіювання з метою покращення публічного іміджу осіб, зaintягтих у цій діяльності.

Ще одним важливим документом у сфері лобіювання є Резолюція ПАРЄ «Позаінституційні учасники у демократичній системі» від 23 червня 2010 р. [16]. ПАРЄ наголосила на ролі і відповідальності РЄ за гарантування та розвиток плюралістичної демократії в Європі та необхідності уважно відстежувати останні тренди та передбачати тенденції в еволюції суспільства з метою виявлення і виправлення недоліків, дотримання демократії як найбільшої цінності всіх європейців. Також зазначається, що традиційні державні і політичні інститути – парламент, уряд, судова система, політичні партії – не є єдиними учасниками демократичних політичних процесів.

У сучасних суспільствах є низка інших суб'єктів, які не причетні до традиційних гілок влади, але впливають на процес формування цих інститутів і процес ухвалення політичних рішень у них. Такими позаінституційними учасниками можуть бути профспілки, консультативні органи при суб'єктах публічної влади, організації бізнесу, групи інтересів і групи тиску, групи адвокатів, лобісти. Крім того, засоби масової інформації відіграють важливу роль у політичному процесі, а також організації громадянського суспільства (благодійні, некомерційні та неурядові організації, добровільні асоціації тощо), релігійні організації часто мають політичні цілі і зазвичай впливають на ухвалення політичних рішень. Не варто недооцінювати спроби впливати на ухвалення політичних рішень групами, що беруть участь у незаконній діяльності (організована злочинність). Тоді як вплив позаінституційних учасни-

ків на політику не є новим явищем, його масштаб і наочність значно зросли останніми роками, зокрема з поширенням інформаційних і комунікаційних технологій. У зв'язку із цим Асамблея вважає, що роль позаінституційних учасників повинна бути краще досліджена щодо їхнього впливу на демократичні інститути і процедури, взята до уваги в зусиллях щодо зміцнення демократії.

ПАРЄ рішуче підтримує політичний плюралізм як один із ключових принципів справжньої демократії та зазначає, що за деяких умов діяльність позаінституційних учасників може бути корисною для функціонування демократичної політичної системи, оскільки ці учасники: забезпечують основу для об'єднання індивідів і спільного висловлення ними своєї думки, обстоювання своїх інтересів; заохочують більш широке представництво в громадському житті та надають можливість брати участь у політичному процесі; пропонують сталий зв'язок між громадянами і політичними інститутами; дозволяють краще представлення конкретних інтересів і потреб, зокрема меншин; забезпечують експертною інформацією у сфері їхньої діяльності, яка необхідна для обґрунтованого ухвалення політичних рішень; забезпечують додаткові способи громадського контролю над політичними рішеннями.

Водночас ПАРЄ вважає, що деякі аспекти діяльності позаінституційних учасників, спрямованої на впливання на ухвалення політичних рішень, можуть спричиняти цілу низку проблем у питаннях засадничих принципів демократії. Зокрема, легітимність таких учасників часто сумнівна, оскільки їхній мандат не підтверджений усім суспільством; їхня репрезентативність обмежена і важко піддається оцінюванню. На думку ПАРЄ, реальний вплив і авторитет таких суб'єктів може сягати далеко за межі їхньої легітимності та репрезентативності. Відсутність прозорості в питаннях внутрішнього функціонування позаінституційних учасників і їхніх відносин із державними органами і посадовими особами може викликати підозри в політичній корупції і надалі завдати шкоди іміджу останніх, зменшити довіру громадськості до політичних інститутів. Окрім того, такі учасники не підлягають будь-якій демократичній підзвітності.

Крім того, ПАРЄ запропонувала Європейській комісії за демократію через право (Венеціанська комісія) вивчити питання впливу позаінституційних учасників на політичні процеси [14]. У Звіті зазначалось таке: 1) попри збільшення кількості та ролі таких учасників у всіх країнах, виборці і надалі залишаються основним компонентом демократичного життя; 2) положення ст. ст. 10 і 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, хоча і не визнають прямого права на лобіювання, проте фрагментарно закріплюють основні його гарантії. Це означає, що будь-яке регулювання лобістської діяльності не повинно надмірно обмежувати основні права лобістів. Будь-яке регулювання має бути відповідним та забезпечувати досягнення законних цілей, зокрема збереження ефективної демократії. Тому

повинно бути дві мети такого регулювання: забезпечення прозорості політичної системи і підзвітності політичних діячів. Підзвітність Венеціанська комісія розуміє як відносини між особою і суспільством (*an actor and a forum*), якому особа зобов'язана роз'яснити свою поведінку, а суспільство може ставити питання і робити висновки, особа може зіткнутися з відповідними наслідками [11, с. 447–468].

27 вересня 2017 р. на 1295 засіданні заступників міністрів Комітетом міністрів РЄ схвалені Керівні принципи щодо громадської участі в процесі ухвалення політичних рішень [6], мета яких – посилити та сприяти участі окремих громадян, неурядових організацій (далі – НУО) та громадянського суспільства загалом в ухваленні політичних рішень. Так, у преамбулі Керівних принципів зазначено, що демократія участі має в основі право визначати чи впливати на здійснення повноважень і обов'язків публічних органів, є складником представницької і прямої демократії, право на участь громадськості в ухваленні політичних рішень має забезпечуватися для окремих громадян, НУО і громадянського суспільства загалом. Громадська участь у процесі ухвалення рішень може мати різні форми, зокрема це надання інформації, консультування, діалог і активна участь [7]. У документі вказується на те, що «заохочуючи держави-члени спиратися на погляди, інформацію та досвід, отримані завдяки участі, і розвивати культуру ефективної участі на основі поваги до прав людини, демократії та верховенства права, РЄ приймає ці рекомендації та запрошує держави-члени якнайширше їх застосовувати та забезпечувати їх поширення, зокрема серед усіх органів влади, що відповідають чи іншим чином пов'язані з участю громадян в ухваленні політичних рішень» [7].

Проте, як слішно зазначають В. Несторович і М. Бризіцький, складно говорити про цілісний правовий механізм лобіювання статутних органів Ради Європи. Відповідні правові засоби досить обмежені та містяться у різних актах, часто навіть у внутрішніх положеннях для персоналу, їх необхідно окремими фрагментами збирати та систематизувати з багатьох джерел права. Як зазначають деякі дослідники, відсутність відпрацьованих демократичних механізмів взаємодії влади та суспільства в цій організації та неподолання негативних стереотипних уявлень щодо лобіювання значно стримують його інституційне оформлення [10, с. 33–41].

Зауважимо, що відносини між структурами РЄ та зовнішніми інтересами врегульовані Статутом (ст. ст. 36 і 40) [18], Статутною резолюцією (51) 30 (р. «Е») [19], а також низкою актів, ухвалених ПАРЄ та Комітетом міністрів, як-от: Рекомендація ПАРЄ № 1516 «Про фінансування політичних партій» (2001 р.); резолюції ПАРЄ № 1214 «Про боротьбу з корупцією» (2000 р.), № 1264 «Кодекс належної практики у питаннях виборів» (2001 р.), № 1546 «Кодекс належної практики для політичних партій» (2007 р.), № 1392 «Про корпоративну етику в Європі» (2004 р.), № 1554 «Про конфлікт інтересів членів Парламентської Асамблей

Ради Європи» (2007 р.); № 1547 «Про стан демократії і прав людини в Європі» (2207 р.); Рекомендація ПАРЄ № 1791 (2007 р.); Рекомендація Комітету міністрів № 14 «Про правовий статус неурядових організацій у Європі» (2007 р.); Резолюція Комітету міністрів № 9 «Про статус партнерства між Радою Європи та національними неурядовими організаціями» (2003 р.); серія звітів по державах-учасницях, підготовлених у межах процедури моніторингу ПАРЄ їхніх зобов'язань.

Характеризуючи вищеописане через структуру правового механізму лобіювання в межах правої системи РЄ, М. Бризіцький робить деякі висновки, які, на нашу думку, є цілком слушними. Так, по-перше, на думку зазначеного вище автора, «правові засоби не повністю забезпечують лобітську діяльність, а тому має місце застосування правових засобів, що функціонують у державах-членах організації. Вказане зумовлено тим, що більшість лобійованих інтересів обмежені національними рамками, тому їх виявлення, оформлення, збір і оброблення інформації про проблему, бажані способи та наслідки її вирішення здійснюються за допомогою правових засобів держави-члена організації. Натомість комунікація між лобістом та РЄ опосередковується засобами, що встановлені останньою. Наприклад, Резолюція Комітету міністрів № 9 (2003 р.) «Про статус партнерства між Радою Європи та національними неурядовими організаціями» [17] передбачає, зокрема, можливість укладення договорів про співпрацю з такими організаціями та надання останнім, завдяки специфіці їхньої діяльності та досвіду, експертних рекомендацій із питань політики Ради Європи. Із цією метою представники неурядових організацій можуть: бути присутніми на відкритих засіданнях Парламентської Асамблей та Конгресу місцевих і регіональних влад Європи; відвідувати семінари, конференції та слухання, цікаві для їхньої діяльності; регулярно поширювати інформацію серед своїх членів про стандарти, діяльність та досягнення Ради Європи; забезпечувати із власної ініціативи або на прохання різних органів Ради Європи інформацію, документи або фахові висновки, що стосуються сфері їхньої компетенції» [2, с. 137–140].

По-друге, як зауважує М. Бризіцький, лобійований інтерес в основному має політичний, а не комерційний характер, оскільки це випливає із сутності РЄ як спільноти держав, які визнають принцип верховенства права і гарантують основні права людини і свободи для своїх громадян. Отже, суб'єктами лобіювання часто є окрім держави та різноманітні громадські об'єднання, а результат лобіювання закріплюється в різного типу інституційних актах – рекомендаціях, резолюціях, деклараціях, рішеннях Комітету міністрів та рекомендаціях, резолюціях ПАРЄ [2, с. 137–140].

По-третє, у правовій системі РЄ вимоги до суб'єктів лобіювання неформалізовані, відсутні спеціальні норми стосовно лобітів, не передбачено їх реєстрацію або особливі права, обов'язки. Натомість діяльність службових осіб в усіх структурах

організації чітко регламентована та передбачає відповідні правила в частині взаємодії із зовнішніми інтересами. Так, Резолюція № 1554 від 2007 р. «Про конфлікт інтересів членів Парламентської Асамблей Ради Європи» [12] встановлює, що всі кандидати на роль доповідача повинні зробити усну заяву про будь-які професійні, особисті, фінансові або економічні інтереси, які можуть бути визнані такими, що стосуються теми доповіді чи відповідної країни в доповіді. Комітети мають право видати доповідача, який не заявив про такі інтереси або зробив недостовірну заяву.

На думку М. Бризіцького, і ми з нею цілком погоджуємося, РЄ лише рекомендує розроблення Європейського кодексу поведінки з лобіювання, тому сьогодні відсутні положення, які б регламентували процедуру лобітської діяльності. Така процедура регулюється тільки етичними вимогами до службових осіб, що працюють в організації.

Висновки та пропозиції. Отже, можна дійти висновку, що в межах правої системи РЄ в контексті врегулювання питання лобітської діяльності простежується тенденція до її схожості із правовим регулюванням цього інституту державами континентальної правової сім'ї, а саме: неповний, розгалужений та несистематизований правовий механізм; відсутність інституційного оформлення інституту лобіювання тощо. Однією із причин такої ситуації, очевидно, є те, що РЄ є організацією, доволі широкою за своїм суб'єктним складом і менш централізованою структурою, в якій частка держав-членів, правові системи яких належать до континентального типу, значно більша, а отже, саме їхні політичні та правові традиції мають більший шанс на реалізацію в структурах самої організації. Проте вбачається, що ухвалення ініційованого ПАРЄ Європейського кодексу поведінки лобітів може сприяти прозорості, відповідальності, громадянської довіри та участі громадян в ухваленні політичних рішень. Сьогодні наявність позаправового тіньового лобіювання в межах РЄ зумовлює першочергову необхідність його схвалення. Такий крок має заохотити держави-члени РЄ, зокрема Україну, яка є членом цієї організації з 1995 р., до ухвалення відповідних правових механізмів із лобіювання на внутрішньодержавному рівні.

У цьому зв'язку слушною є думка вітчизняного науковця, члена Венеціанської комісії М. Ставнійчука, яка вважає, що «навряд чи сьогодні в Україні є повне розуміння необхідності впровадження лобізму як складової частини політично-демократичного процесу. Нині є необхідність розробити систему законодавства, яка б інституційлювала лобізм в Україні, надала б йому абсолютно цивілізованих рамок, щоби з користю для суспільства та економіки використати цей демократичний інститут, що вже давно функціонує в тих же європейських країнах. У нас лобізм вже існує, але немов у кривому дзеркалі. Корупційний складник, на жаль, наявний у ньому у вигляді характерної діяльності тих або інших груп, які не завжди враховують екологічні, соціальні, економічні чинники».

Отже, вбачається, що циклічність повернення наукової думки до питання юридичної формалізації лобіювання, спірний досвід ухвалення та функціонування деяких законів України підтверджують

необхідність надзвичайно обережного та виваженого розпорядження таким ресурсом, яким є інститут лобіювання, оскільки помилка може унеможливити його розвиток в Україні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бризицький М. Правовий механізм лобіювання: загальнотеоретична порівняльно-правова характеристика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук; Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. Львів, 2017. 15 с.
2. Бризицький М. Правовий механізм лобіювання у європейських міждержавних правових системах. Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: мат. ХХІ Звіт. наук.-практ. конф., 12–13 лютого 2015 р. Львів: юрид. факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2015. 244 с.
3. Законодавче регулювання лобістської діяльності (досвід країн Європейського Союзу та Сполучених Штатів Америки): інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України. URL: <http://euiinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28920.pdf>.
4. Інститут лобіювання в Україні та за кордоном: походження, проблеми, перспективи розвитку. Науково-інформаційне видання / Д. Базілевич, В. Нестерович, В. Федоренко; Інститут професійного лобіювання та адвокасі. К.: ФОП О.М. Москаленко, 2015. 111 с.
5. Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень 27 вересня 2017 р. на 1295-му засіданні заступників міністрів Комітетом міністрів РС були схвалені. URL: <https://rm.coe.int/native/16807667b6>.
6. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень CONF/PLE(2009)CODE1, ухвалений Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи на засіданні 1 жовтня 2009 р. URL: <https://rm.coe.int/16802eeddb>.
7. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод // Сайт Верховної Ради України. 1950. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
8. Нардеп розповів, хто лобіює інтереси Росії в ПАРЄ. URL: <https://glavcom.ua/news/nardep-rozgoviv-hto-lobiyuje-interesi-rosiji-i-parje-377028.html>.
9. Нестерович В. Міжнародно-правове закріплення інституту лобіювання на прикладі Ради Європи та модельного законодавства СНД. Влада. Людина. Закон: міжнар. наук. журн. 2010. № 9. С. 33–41.
10. Bovens M. Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. European Law Journal. 2007. № 13. P. 447–468.
11. Conflict of interest: Resolution 1554 (2007) / Adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 24 May 2007. URL: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML>.
12. Doublet Y. Thematic Article: Lobbying and Corruption // GRECO 2012 Activity Report. 2013. URL: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2013/Greco\(2013\)1_Gen.Act.Report2012_EN.pdfen.asp?fileid=17542&lang=en](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2013/Greco(2013)1_Gen.Act.Report2012_EN.pdfen.asp?fileid=17542&lang=en).
13. European Commission for Democracy through Law (Venice commission). Report on the role of extra-institutional actors in the democratic system (lobbying) / European Commission for Democracy through Law (Venice commission). 2013. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)011-e).
14. Lobbying in a democratic society (European Code of conduct on lobbying): Report Committee on Economic Affairs and Development on 26 April 2010 (11th Sitting) / Council of Europe Parliamentary Assembly. Strasbourg. 2009. 16 p.
15. Resolution 1744 (2010): Extrastitutional actors in the democratic system // Parliamentary Assembly. 2010. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17884&lang=en>.
16. Status of partnership between the Council of Europe and national non-governmental organisations: Resolution Res (2003) 9 / Adopted by the Committee of Ministers on 19 November 2003. URL: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=Res\(2003\)9&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=Res(2003)9&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75&direct=true).
17. Statute of the Council of Europe // Council of Europe's website. 1949. URL: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680306052>.
18. Statutory Resolution (51) 30 // Council of Europe's website. 1951. URL: http://assembly.coe.int/nw/xml/RoP/Statut_CE_2015-EN.pdf.