

§ ИНТЕГРАЦИОННОЕ ПРАВО И НАДНАЦИОНАЛЬНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Агапов И.О.

РЕЕСТР ПРОЗРАЧНОСТИ ЕС: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Аннотация: Предметом исследования является система добровольной регистрации организаций и работающих на себя физических лиц, вовлеченных в разработку и реализацию политики ЕС и взаимодействующих с этой целью с Европейским парламентом и Европейской комиссией. Автор рассматриваются принципы регистрации лоббистов, структура и сфера действия реестра прозрачности, правила, применяемые к регистрантам, меры поощрения регистрации, а также меры, применяемые за нарушение кодекса поведения, содержащиеся в действующем межведомственном соглашении, в сравнении с предыдущим. В работе активно используются исторический, сравнительно-правовой и формально-юридический методы исследования. Анализируются правовые акты, принятые Европарламентом и Еврокомиссией и направленные на регулирование отношений между представителями интересов и должностными лицами учреждений ЕС. Новизна проведенного исследования заключается в том, что одобренное Европарламентом 15 апреля 2014 г. межведомственное соглашение до настоящего времени не являлось предметом изучения отечественных авторов. Вместе с тем, содержащиеся в данном соглашении положения, а также мнения и комментарии заинтересованных в регулировании лоббирования на уровне ЕС сторон свидетельствуют о постепенном приближении европейского способа регламентации этих отношений к американской модели, олицетворением которой является Закон о раскрытии лоббирования.

Ключевые слова: Европейский союз, Европейский парламент, Европейская комиссия, лоббирование, заинтересованная сторона, представитель интересов, лоббист, межведомственное соглашение, реестр прозрачности, кодекс поведения.

Abstract: The subject of this research is the system of voluntary registration of organizations and sole proprietors engaged in development and realization of the EU policy and working with the European Parliament and the European Commission. The author examines the principles of registration of lobbyists, the structure and sphere of activity of the transparency register, the rules applied towards registrants, measures of encouragement of registration, as well as measures implemented for violations of the code of conduct, contained in the current interinstitutional agreement in comparison to its predecessor. The author analyzes the legal acts passed by the European Parliament and European Commission aimed at regulation of relations between the special interests representatives and EU officials. The scientific novelty of this research consists in the fact that the interinstitutional agreement, passed by the European Parliament on April 15 of 2014, has not been the subject of study of Russian researchers until now. At the same time, the positions contained within this agreement, as well as opinions and comments of interested parties in the regulation of lobbying on the EU level, testifies to the gradual shift of the European means of regulation of these relations towards the American model, the embodiment of which is the American Lobbying Disclosure Act.

Keywords: Interinstitutional agreement, lobbyist, special interests representative, interested party, lobbying, European Commission, European Parliament, European Union, transparency register, code of conduct.

Лоббирование учреждений ЕС (в первую очередь, Европейского парламента, Европейской комиссии и Совета Европейского союза) привело к критике прозрачности и подотчетности европейского процесса принятия государственно-властных решений. В ответ на критику Европарламент создает так называемый «реестр прозрачности» в

1995 г., тоже самое делает Еврокомиссия в 2008 г. Оба эти учреждения объединяют свои усилия в 2011 г., заключая между собой Соглашение об учреждении реестра прозрачности для организаций и работающих на себя физических лиц, вовлеченных в разработку и реализацию политики ЕС. Совет ЕС, однако, до сих пор остается всего лишь наблюдателем.

Реестр прозрачности представляет собой систему добровольной регистрации лиц, желающих прямо или косвенно влиять на процесс принятия решений на уровне ЕС. За первый год его существования процедура регистрации прошло около 1 тыс. организаций, на сегодняшний день эта цифра достигла почти 8,5 тыс. [11]. Исследование, проведенное «Бюрсон-Марстеллер» (Burson-Marsteller) в 2013 г., показало, что реестр прозрачности охватывает 60-75% лоббистских организаций, действующих на уровне ЕС [1]. В конце 2013 г. состоялся пересмотр единого реестра прозрачности. В результате новая усовершенствованная система регистрации лоббистов была введена в действие с 1 января 2015 г.

Европарламент призывает к созданию обязательной системы регистрации лоббистов, активно взаимодействующих с учреждениями ЕС, начиная с 2008 г. Утверждается, что обязательная регистрация обеспечит полное соблюдение кодекса поведения представителей интересов. Эта тема становится все более актуальной, особенно после того, как председатель Еврокомиссии Жан-Клод Юнкер пообещал представить предложения о создании системы обязательной регистрации лоббистов к концу 2016 г. Кроме того, с 1 декабря 2014 г. Еврокомиссия публикует информацию о встречах комиссаров, членов кабинетов и генеральных директоратов с лоббистами.

Законы государств-членов ЕС о регулировании лоббирования различны. Системы обязательной регистрации представителей интересов существуют в Литве, Польше, Словении, Австрии и Великобритании. Парламент Ирландии в настоящее время работает над законодательством, предусматривающим создание такой системы. Добровольная регистрация лоббистов предусмотрена законодательством Германии, Франции и Нидерландов.

Соглашение между Европарламентом и Еврокомиссией от 15 апреля 2014 г. о реестре прозрачности не содержит определения термина «лоббист», но говорит об «организациях и работающих на себя физических лицах, вовлеченных в разработку и реализацию политики ЕС». Соглашение использует так называемый «деятельностный» подход к определению лоббирования. Другими словами, является юридическое лицо лоббистом или нет зависит от того, что она делает, а не от его правового статуса. Лоббистская деятельность поэтому определяется как «деятельность, осуществляемая с целью оказания прямого или косвенного влияния на разработку или реализацию политики и процессы принятия решений учреждениями ЕС независимо от канала или среды коммуникации». Определение лоббирования, со-

держажееся в Соглашении, которое включает в себя косвенное влияние, имеет очень широкую сферу применения по сравнению с другими системами.

Соглашение содержит следующие виды лоббирования:

- контакты с членами и их помощниками, чиновниками и другими сотрудниками учреждений ЕС;
- подготовка, передача и направление писем, информационных материалов или документов для обсуждения и с изложением позиции;
- организация событий, встреч, рекламных кампаний, конференций или общественных мероприятий, на которые были приглашены члены и их помощники, чиновники и другие сотрудники учреждений ЕС;
- добровольное участие в формальных консультациях или слушаниях по предложенному законодательству ЕС или другим правовым актам либо в других открытых консультациях [7, р. 12].

Прозрачность лоббирования европейскими договорами (Договор о Европейском союзе и Договор о функционировании Европейского союза) не регулируется. Тем не менее, указание на важность проведения консультаций с заинтересованными сторонами содержится в статье 11(1) Договора о ЕС, согласно которой учреждения ЕС обязаны «предоставлять гражданам и представителям ассоциаций возможность публично выражать свои мнения во всех сферах деятельности Союза». Согласно пункту 2 этой статьи, учреждения «должны поддерживать открытый, прозрачный и регулярный диалог с представительскими ассоциациями и гражданским обществом» [8, р. 21].

Кроме того, Еврокомиссия обязана «проводить широкие консультации с заинтересованными сторонами в целях обеспечения последовательности и прозрачности деятельности Союза». Таким образом, лоббирование *per se*, понимаемое как участие представителей интересов в диалоге с учреждениями ЕС, имеет юридическую основу в европейских договорах, выступает одним из необходимых элементов представительной демократии.

Начало регулированию лоббирования на уровне ЕС было положено в 1995 г., когда Европарламент создал реестр для лоббистов, желающих получить доступ в его помещения. Этот реестр представлял собой список представителей интересов, имеющих специальные пропуска. К маю 2011 г. в этом списке значилось около 4000 лиц, однако не все из них были реальными людьми. В реестре содержалась информация только об именах лоббистов и названиях организаций, которых они представляют.

Еврокомиссия создала систему добровольной регистрации лоббистов в июне 2008 г. после принятия

кодекса поведения представителей интересов месяцем ранее. Реестр Еврокомиссии был частью реализации «Европейской инициативы прозрачности». К 2011 г. в этом реестре содержалось 3900 организаций.

В резолюции от 8 мая 2008 г. Европарламент призвал к созданию обязательного реестра прозрачности, который охватывал бы все исполнительные и законодательные учреждения ЕС (т.е. Еврокомиссию, Европарламент и Совет ЕС). В результате 23 июня 2011 г. было подписано Межведомственное соглашение об учреждении реестра прозрачности. Система регистрации осталась добровольной, но лоббистам требовалось предоставлять о себе больше информации по сравнению с предыдущими реестрами. Регистрантам также необходимо было предоставлять смету годовых расходов, связанных с лоббистской деятельностью, и сведения о количестве лиц, занимающихся такой деятельностью, а также сообщать о какой-либо финансовой помощи, которую они получают от учреждений ЕС.

Также требовалось раскрытие информации о законодательных предложениях, на которые они повлияли. Регистрация в этой общедоступной базе данных осуществлялась онлайн, регистранты должны были обновлять свои данные ежегодно. Был предусмотрен порядок подачи жалоб на регистрантов, которые, по мнению заявителя, не соблюдают кодекс поведения.

Одним из приложений Соглашения являлся кодекс поведения, который регистранты обязаны были соблюдать. Он состоял из 12 пунктов, охватывающих различные аспекты взаимодействия представителей интересов с учреждениями ЕС. Среди прочего, кодекс обязывал регистранта называть себя в отношениях с должностными лицами учреждений ЕС путем сообщения своего имени и названия представляемой им организации, а также продвигаемых интересов, преследуемых задач и целей и, в соответствующих случаях, путем раскрытия своих клиентов. Регистрант также не должен был получать или пытаться получить информацию нечетным путем, вынуждать должностных лиц нарушать применяемые к ним правила и стандарты, а в случае, когда бывшие сотрудники ЕС принимались на работу в качестве лоббистов, должны были уважаться их обязательства, связанные с конфиденциальностью.

Реестр находился в ведении секретариата единого реестра прозрачности. Он контролировал всю базу данных посредством выборочной проверки предоставленной регистрантами информации. Регистранты, которые не обеспечивали обновления информации или отказывались от сотрудничества, могли быть удалены из реестра[9].

В декабре 2013 г. совместная (Европарламента и Еврокомиссии) рабочая группа высокого уровня пересмотрела данное Соглашение и приняла проект рекомендаций о необходимых изменениях технического и политического характера. Основные рекомендации включали введение более точных определений (например, прямого и косвенного влияния), нового положения, согласно которому лицу рекомендуется регистрироваться уже на стадии подготовки к осуществлению соответствующих видов деятельности, более подробных положений о лоббистской деятельности, положения о стимулах для регистрации, новых положений о предупреждениях и жалобах, положений, требующих от лоббистов предоставления более полной информации (например, о членстве в группах высокого уровня, консультативных комитетах, группах экспертов, о членстве или участии в «интергруппах» Европарламента или промышленных форумах, других поддерживаемых ЕС структурах и платформах и т.д.). Наконец, было предложено внести изменения в кодекс поведения в части, касающейся применения его правил в отношении всех представителей интересов, а не только в отношении тех, кто зарегистрирован в системе[2].

Действующий в настоящее время кодекс поведения устанавливает четкие правила, направленные на предотвращение ситуаций, в которых лоббисты могут повлиять на надлежащее поведение членов и сотрудников учреждений ЕС. В частности, представители интересов обязаны «уважать и не препятствовать введению в действие и применению всех правил, кодексов и передового опыта управления, устанавливаемых учреждениями ЕС». Лоббисты не должны «вынуждать должностных лиц нарушать правила и стандарты, которые к ним применяются». Кроме того, при приеме на работу бывших чиновников и других сотрудников (помощников или стажеров членов) учреждений ЕС, регистранты должны «уважать обязанности таких сотрудников соблюдать правила и требования конфиденциальности, которые к ним применяются». Наконец, лоббисты должны соблюдать любые правила, вытекающие из прав и обязанностей бывших членов этих учреждений[7, p. 21].

Отчет Европарламента о внесении изменений в Соглашение от 23 июня 2011 г., прошедший обсуждение в комитете по конституционным делам (Committee on Constitutional Affairs, AFCO), был принят на пленарном заседании 15 апреля 2014 г. одновременно с утверждением пересмотренного Соглашения. В то же время Европарламент повторил свой призыв к созданию обязательного реестра, попросив Еврокомиссию представить свои предложения к концу 2016 г. Европарламент также подчеркнул, что необходимо ввести понятие «законо-

дательный след» для подачи на добровольной основе отчетов, подготовленных членами Европарламента, с подробным описанием всех лоббистов, которые оказали на них существенное влияние[4].

Соглашение от 15 апреля 2014 г. вступило в силу с 1 января 2015 г. Новая система призвана существенно улучшить качество предоставляемых регистрантами сведений – через требование о предоставлении более полной и актуальной информации, обеспечение более подробного мониторинга базы данных и повышение осведомленности о реестре прозрачности и новых требованиях среди заинтересованных сторон.

Учреждения ЕС также решили укрепить систему поощрения регистрации. Основным стимулом ранее являлось предоставление доступа в помещения Европарламента (в настоящее время Европарламентом аккредитовано более 5700 лиц) и получение уведомлений от Еврокомиссии о предстоящих консультациях. Были внедрены новые стимулы. Со стороны Еврокомиссии они включают в себя особое отношение к зарегистрированным организациям в части, касающейся включения их в состав групп экспертов или консультативных комитетов, участвующих в общественных обсуждениях. Сотрудникам Еврокомиссии рекомендуется просить заинтересованные стороны зарегистрироваться перед тем, как встречаться с ними; комиссары, члены кабинетов и генеральных директоратов могут встречаться только с зарегистрированными лицами, когда их деятельность обуславливает необходимость регистрации. Еврокомиссия также может оказывать покровительство только зарегистрированным организациям.

Бюро Европарламента ввело новое правило, предусматривающее, что выступать на слушаниях комитетов могут только лица из зарегистрированных организаций, когда их деятельность требует регистрации в реестре прозрачности. Кроме того, будет упорядочена и улучшена процедура аккредитации. Новые стимулы будут введены в действие весной-летом 2015 г.

Существующая система регистрации представителей интересов, взаимодействующих с учреждениями ЕС, является добровольной; поэтому заниматься лоббированием при отсутствии регистрации не является незаконным.

Стоит отметить, что многие заинтересованные стороны поддерживают предложение о создании системы обязательной регистрации, в том числе, Европейская ассоциация консалтинговых фирм по

связям с общественностью (European Public Affairs Consultancies' Association, EPACA)[3] и «Транспаренси Интернейшнл» (Transparency International)[5]. Тем не менее, Организация экономического сотрудничества и развития (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) подчеркивает, что важность повышения прозрачности процесса принятия решений на уровне ЕС и необходимость обеспечения исполнения кодекса поведения лоббистов не оправдывает введение обязательного реестра[10].

Председатель Еврокомиссии, приступившей к исполнению своих полномочий с ноября 2014 г., Жан-Клод Юнкер пообещал, что вверенное ему учреждение будет служить образцом прозрачности и открытости. С этой целью он поручил первому вице-президенту Франсу Тиммермансу подготовить к концу 2016 г. предложения по созданию системы обязательной регистрации представителей интересов, работающих с Еврокомиссией, Европарламентом и Советом ЕС[6].

В заключение хотелось бы поговорить о проблеме правовой основы введения на уровне ЕС обязательного реестра прозрачности. Дело в том, что ЕС может принимать законы, возлагающие какие-либо обязанности на граждан и организаций, только при наличии соответствующего (явного) полномочия. Статья 298 Договора о функционировании ЕС позволяет Европарламенту и Совету ЕС разрабатывать в рамках обычной законодательной процедуры положения, обеспечивающие выполнение учреждениями ЕС своих задач с целью «поддержания открытости и прозрачности европейской администрации»[8, р. 176]. Тем не менее, эта норма позволяет ЕС регулировать вопросы прозрачности только в отношении должностных лиц, но не в отношении лоббистов.

В данном случае, как представляется, может быть использовано положение статьи 352 Договора о функционировании ЕС. Эта статья предусматривает, что, если ЕС необходимо принять какой-либо закон для достижения одной из целей создания Союза, но соответствующее полномочие в европейских договорах не закреплено, такой закон может быть принят в рамках специальной законодательной процедуры (единогласное решение Совета ЕС, одобрение этого решения Европарламентом) [8, р. 196]. В этом контексте целью ЕС могло бы стать обеспечение прозрачности процесса принятия государственно-властных решений (статьи 1 и 15 Договора о функционировании ЕС, 10 и 11 Договора о ЕС).

Библиография:

1. A Guide to Effective Lobbying In Europe. The View of Policy-Makers. Burson-Marsteller, 2013. 76 p.
2. Draft Report on the modification of the Interinstitutional agreement on the Transparency Register (2014/2010(ACI)). 31.1.2014. 36 p.
3. EPACA welcomes European Parliament's call for a mandatory Transparency Register. EPACA. URL: <http://www.epaca.org/newsroom/30/47/EPACA-welcomes-European-Parliament-s-call-for-a-mandatory-Transparency-Register>.

Интеграционное право и наднациональные организации

4. European Parliament decision of 15 April 2014 on the modification of the Interinstitutional agreement on the Transparency Register (2014/2010(ACI)). European Parliament. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2014-0376>.
5. EU Lobbying. Transparency International. URL: http://www.transparencyinternational.eu/focus_areas/lobbying-the-eu/.
6. Jean-Claude Juncker. A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Strasbourg, 2014. 35 p.
7. OJ L 277. 19.9.2014. Pp. 11-24.
8. OJ C 326. 26.10.2012.
9. OJ L 191. 22.7.2011. Pp. 29-38. Transparency and Integrity in Lobbying. OECD, 2013. 6 p.
10. Transparency and Integrity in Lobbying. OECD, 2013. 6 p.
11. Transparency Register. URL: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=en>.

References (transliterated):

1. Jean-Claude Juncker. A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Strasbourg, 2014. 35 p.