

Belyaeva Yuliya Leonidovna,
degree-seeking student of the Department of Human Rights
and International Law
of the Kikot Moscow University,
of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation,
Moscow,
e-mail: Ms.JLBelyaeva@gmail.com

Беляева Юлия Леонидовна,
соискатель кафедры прав человека
и международного права,
Московский университет МВД России
имени В. Я. Кикотя,
г. Москва,
e-mail: Ms.JLBelyaeva@gmail.com

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАКЛЮЧЕНИЯ МЕЖИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО СОГЛАШЕНИЯ ОБ ОБЯЗАТЕЛЬНОМ РЕЕСТРЕ ПРОЗРАЧНОСТИ И ЕГО ПЕРСПЕКТИВЫ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

ACTUAL ISSUES OF CONCLUDING INTERINSTITUTIONAL AGREEMENT ON A MANDATORY TRANSPARENCY REGISTER AND ITS PERSPECTIVES IN COUNTERING CORRUPTION IN THE EUROPEAN UNION

12.00.10 – Международное право; европейское право

12.00.10 – International law; European law

Противодействие незаконному лоббированию является элементом новой антикоррупционной стратегии Европейского Союза. Настоящая статья посвящена выявлению проблемных аспектов и перспектив заключения предложенного Европейской комиссией Межинституционального соглашения об обязательном Реестре прозрачности в целях регулирования лоббирования и противодействия коррупции. Автор представляет правовую и доктринальную характеристику лоббирования в Европейском Союзе и устанавливает взаимосвязь лоббирования и коррупции. Рассматривая незаконное лоббирование как форму проявления коррупции, автор выявляет, что регистрация лоббистов в специальном Реестре прозрачности Еврокомиссии и Европарламента является эффективной мерой противодействия политической коррупции в институтах ЕС. Проведенный анализ действующего Соглашения между Европейским парламентом и Европейской комиссией «О создании реестра прозрачности для организаций и лиц, работающих не по найму, которые участвуют в разработке и реализации политики ЕС» показал, что добровольный характер регистрации и участие в соглашении только двух институтов ЕС ослабляют эффективность реализации мер по обеспечению прозрачности лоббирования и противодействия коррупции. В этой связи автор обосновывает необходимость создания общей единой системы обязательной регистрации представителей интересов ЕС в Реестре прозрачности. Еврокомиссия, осознавая необходимость усиления мер правового регулирования лоббирования, уже инициировала предложение для принятия Межинституционального соглашения об обязательном Реестре прозрачности, которое предполагает создание обязательной системы регистрации в Реестре прозрачности для Еврокомиссии, Европарламента и с участием Совета ЕС, в данный момент ведутся переговоры по его принятию. Автором проведен анализ деятельности государств — членов ЕС по регулированию лоббирования, рассмотрены перспективы при заключении соглашения, предложенного Еврокомиссией, и выявлены проблемные стороны процедуры его принятия, а также недостатки выбранной правовой основы, установлены возможные пути их устранения.

Countering illegal lobbying is an element of the new anti-corruption strategy of the European Union. This article is devoted to identifying the problematic aspects and prospects of execution of an Interinstitutional Agreement on a mandatory Transparency Register proposed by the European Commission for regulation of lobbying and countering corruption. The author presents the legal and doctrinal characteristics of lobbying in the European Union and defines the relationship between lobbying and corruption. Considering illegal lobbying as a form of corruption, the author reveals that the registration of lobbyists in the special European Commission and European Parliament common Transparency Register is an effective measure to counter political corruption in the EU institutions. The analysis of the current Agreement between the European Parliament and the European Commission on establishment of a Transparency Register for organizations and self-employed individuals engaged in the EU policy-making and policy implementation showed that the voluntary nature of registration and participation in the agreement of only two EU institutions weaken the effectiveness of implementation of measures for ensuring transparency of lobbying and countering corruption. In this regard, the author justifies the need of creation of a common unified system for mandatory registration of all EU interest representatives in the Transparency Register. The European Commission, realizing the need to strengthen the measures for legal regulation of lobbying, has already initiated a proposal for adoption of the Interinstitutional Agreement on the Mandatory Transparency Register, which implies the creation of a mandatory registration system in the Transparency Register for the European Commission, the European Parliament and with participation of the Council of EU, currently, negotiations are underway for its adoption. The author analyzed the activities of the EU member states in lobbying regulation, considered the prospects of concluding the agreement proposed by the European Commission, and identified the problematic aspects of the procedure for its adoption, as well as shortcomings of the chosen legal framework, and identified possible solutions.

Ключевые слова: противодействие коррупции, лоббирование, представители интересов, политическая коррупция, Реестр прозрачности, Европейский Союз,

антикоррупционная стратегия ЕС, противодействие незаконному лоббированию, Межинституциональное соглашение об обязательном Реестре прозрачности, право Европейского Союза.

Key words: countering corruption, lobbying, interests representatives, political corruption, Transparency Register, European Union, EU anti-corruption strategy, countering illegal lobbying, Interinstitutional agreement on the mandatory Transparency Register, European Union law.

Введение

Лиссабонский договор, изменяющий Договор о Европейском Союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества [1], вступивший в силу 1 декабря 2009 г., стал новым этапом в усилении интеграции ЕС в сфере противодействия коррупции, что обеспечило формирование новой единой антикоррупционной политики и стратегии Европейского союза (далее — ЕС, Евросоюз), расширение компетенции институтов ЕС в сфере принятия антикоррупционных правовых актов, а также установление механизмов мониторинга антикоррупционных стандартов ЕС и привлечение государств — членов ЕС к ответственности за их невыполнение.

Незаконное политическое лоббирование негативно влияет на всю политическую систему ЕС, способствуя политической коррупции, реализации теневых схем финансирования политических партий с целью незаконного влияния на принятие политических решений, нарушая принципы демократии и законности, позволяя узким заинтересованным группам продвигать собственные интересы и вторгаться в законодательный процесс, тем самым ущемляя интересы и права большинства граждан ЕС. Противодействие незаконному лоббированию является элементом действующей антикоррупционной стратегии Евросоюза.

С целью обеспечения прозрачности лоббирования Европейским парламентом и Европейской комиссией был создан общий Реестр прозрачности (далее — РП) для регистрации лиц, занимающихся лоббистской деятельностью, носящий добровольный характер. В целях усиления механизма институтами ЕС предприняты шаги по заключению нового Межинституционального соглашения об обязательном РП (далее — Соглашение об обязательном РП) [2]. Обязательный РП позволит обеспечить полноценное регулирование лоббирования в институтах ЕС и превентивный эффект противодействия коррупции, что обуславливает **актуальность** выбранной темы исследования.

Проведенный анализ позволит показать актуальную картину регулирования лоббирования в ЕС в целях противодействия коррупции, выявить проблемные аспекты принятия предложенного Соглашения об обязательном РП, а также перспективы создания единого обязательного РП для всех представителей интересов ЕС, что обуславливает **целесообразность** выбранной темы.

Несмотря на наличие ряда отечественных работ, посвященных правовому регулированию лоббирования в ЕС, ранее исследования актуальных проблем заключения Соглашения об обязательном РП и его роли в противодействии незаконному лоббированию и коррупции не проводилось, что обуславливает **научную новизну** исследования.

Цель исследования состоит в обстоятельном анализе необходимости и проблемных аспектов создания системы обязательного РП институтами ЕС.

Поставленная цель предполагает решение следующих **задач**: 1) исследовать понятие «лоббирование» в контексте права ЕС; 2) выявить взаимосвязь лоббирования и коррупции в ЕС; 3) провести анализ правового регулирования лоббирования в институтах ЕС и государствах — членах ЕС; 4) установить роль обязательного РП в сфере противодействия незаконному лоббированию и коррупции в ЕС; 5) выявить актуальные проблемы заключения предложенного Соглашения об обязательном РП, а также перспективы создания системы обязательного РП для всех лоббистов на уровне ЕС.

Теоретическое значение работы. Анализ доктринальной и нормативно-правовой базы исследования обеспечивает выработку целостного представления о правовом регулировании лоббирования в контексте противодействия коррупции в ЕС. Проведенное исследование направлено на выявление актуальных проблем, препятствующих заключению Межинституционального соглашения об обязательном РП в целях противодействия незаконному лоббированию в ЕС, а также на развитие теоретических основ права Европейского союза в данной сфере.

В Российской Федерации лоббирование не урегулировано на законодательном уровне, что создает негативные последствия для политической системы РФ. **Практическое значение** исследования состоит в том, что его результаты могут быть использованы при выработке внешнеполитических инициатив и в переговорной практике Российской Федерации по вопросам борьбы с незаконным лоббированием и политической коррупцией, в работе Федерального Собрания Российской Федерации по совершенствованию законодательства в сфере регулирования лоббирования.

Основная часть

В соответствии с п. 3 ст. 10 Договора о Европейском союзе (далее — ДЕС) «каждый гражданин имеет право участвовать в демократической жизни Союза» [3]. В Зеленой книге Европейской комиссии «Европейская инициатива прозрачности» [4] от 5 марта 2006 г. лоббирование определено как «любая деятельность с целью оказания влияния на формирование политики и процессы принятия решений в институтах ЕС» [4].

В последнее время в правовых актах ЕС «лоббирование» синонимично термину «представительство интересов», а «лоббисты» — «представителям интересов». Как подчеркивает немецкий профессор Р. Айзинг, вместе с динамичным развитием европейских институтов также выросло количество представителей, лоббирующих интересы на европейском уровне [5]. Таких представителей можно разделить на две группы: деловые и некоммерческие интересы. Последние включают неправительственные организации и иных представителей гражданского общества [6].

Деловые интересы европейскими учеными широко рассматриваются как доминирующие как в численном, так и в политическом отношении в процессе выработки политических решений ЕС [7; 8], что вызывает обвинения в несбалансированном представительстве [9]. Поэтому лоббирование в ЕС стало ключевым механизмом, благодаря которому деловые интересы гарантируют благоприятную нормативно-правовую среду для своей деятельности [10].

Профессор Б. Г. Питерс критически оценивает участие заинтересованных групп в процессе принятия политических решений ЕС, подчеркивая, что «повышенное участие заинтересованных групп может быть лишь

присвоением государственной власти на благо ограниченными слоям общества, а не на любое общественное благо», признавая лоббистскую деятельность заинтересованных групп разрушительной для демократического функционирования всего ЕС [11].

Тем не менее голландский профессор Р. Ван Шенделен утверждает, что лоббирование позволяет гражданскому обществу выражать свои интересы, способствуя усилению интеграции в политический процесс, эффективному принятию решений в ЕС и повышению благосостояния граждан [12].

Но когда лоббирование осуществляется незаконно, например посредством подкупа должностных лиц ЕС, покупки голосов, незаконного финансирования политических партий или иного неправомерного влияния с целью воздействия на принятие политических решений ЕС, незаконного использования финансовых средств бюджета ЕС на поддержку лоббистов, то в таких случаях оно многими учеными рассматривается как форма коррупции [13–16].

В антикоррупционном докладе Еврокомиссии 2014 г. подчеркнуто, что незаконное лоббирование тесно связано с коррупцией, а лоббистская деятельность повышает риск коррупции и захвата регулирующих органов [17].

В антикоррупционных резолюциях Европарламента от 23 октября 2013 г. [18] и от 25 октября 2016 г. [19] также был сделан акцент на необходимости регулирования лоббирования в целях противодействия коррупции. В резолюции от 13 сентября 2017 г. «О коррупции и правах человека в третьих государствах» [20] Европейский парламент подчеркнул необходимость строгого регулирования лоббирования в соответствии с принципами открытости и прозрачности с целью обеспечения того, чтобы все заинтересованные группы имели равный доступ к лицам, принимающим решения, а также прекращения коррупции и риска нарушения прав человека.

В целях противодействия незаконному лоббированию и коррупции 23 июня 2011 г. было подписано Соглашение между Европейским парламентом и Европейской комиссией «О создании реестра прозрачности для организаций и лиц, работающих не по найму, которые участвуют в разработке и реализации политики ЕС» [21], создавшее добровольную систему регистрации лоббистов, общую для Европарламента и Еврокомиссии, получившую название Реестр прозрачности. РП имеет собственный веб-сайт, где можно проверить информацию о зарегистрированных представителях, а также зарегистрироваться онлайн.

19 сентября 2014 г. названное соглашение было пересмотрено и обновлено, но прежнее название сохранилось (далее — Соглашение о РП), при этом Совет ЕС получил статус наблюдателя действующей схемы с 2014 г.

Соглашение о РП охватывает деятельность, осуществляемую с целью прямого или косвенного влияния на разработку или реализацию политики и процессы принятия решений в институтах ЕС. Всем организациям и индивидуальным предпринимателям, независимо от их правового статуса, участвующим в деятельности, охватываемой РП как в процессе, так и при подготовке, следует зарегистрироваться.

РП включает в обязательном порядке информацию, содержащую: полные данные организации, местоположение и контактные данные; имена лиц, несущих юридическую ответственность за организацию, а также лиц, имеющих разрешение на доступ в помещения Европарламента;

количество лиц, участвующих в мероприятиях, охватываемых РП, и количество затраченного времени каждым лицом; цели, сферу интересов, осуществляемую деятельность, государства, где проводятся операции; членство и количество членов; связи с институтами ЕС. Помимо этого, лоббисты обязаны предоставлять финансовую информацию, касающуюся оценки ежегодных расходов на лоббирование, размера и источника финансирования, полученного от институтов ЕС.

Соглашение о РП включает Кодекс поведения, который должны соблюдать все лоббисты, содержащий стандарты, направленные на обеспечение надлежащего поведения между лоббистами и представителями институтов ЕС, за серьезное несоблюдение которого лицо должно быть удалено из РП сроком на один или два года.

Несмотря на достигнутый прогресс, регистрация в РП все еще осуществляется на добровольной основе, а также не охватывает Совет ЕС, хотя Соглашение о РП предусматривает возможность такого присоединения, как и для Европейского совета. Согласно положениям Соглашения о РП, оно требует нового пересмотра в 2017 г.

Согласно ст. 295 Договора о функционировании ЕС (далее — ДФЕС) [22] Европейский парламент, Совет ЕС и Еврокомиссия в соответствии с учредительными договорами ЕС вправе заключать межинституциональные соглашения, которые могут носить обязательный характер. На основании данной статьи Еврокомиссия 28 сентября 2016 г. внесла предложение для принятия Межинституционального соглашения между Европейским парламентом, Советом ЕС и Европейской комиссией об обязательном Реестре прозрачности [2].

Предложенное Соглашение об обязательном РП включает полное участие Совета ЕС в РП и присоединение остальных институтов, органов, учреждений и агентств ЕС на добровольной основе. При этом предусмотрено создание Правления РП, ответственного за управление РП и принятие решений, а также Секретариата РП, одной из функций которого будет мониторинг за членами РП и отчеты перед Правлением РП. Также обновлен Кодекс поведения, максимальные санкции за невыполнение которого влекут исключение из РП на срок до 2 лет.

Соглашение об обязательном РП будет применяться к деятельности, которая продвигает определенные интересы с целью оказания влияния на разработку, реализацию политики или законодательства ЕС или процесс принятия решений в институтах ЕС, посредством взаимодействия с любым из трех участвующих институтов ЕС, их членов или должностных лиц.

Обновленное соглашение дополняет положения действующего Соглашения о РП и предусматривает обязательную регистрацию в РП, без которой институты ЕС не будут взаимодействовать с лоббистами, а также открытый доступ граждан к информации, содержащейся в РП.

Как подчеркнул первый вице-председатель Еврокомиссии Ф. Тиммерманс, «посредством Реестра прозрачности граждане смогут увидеть, кто занимается лоббированием, чьи интересы они представляют и какие расходы несут» [23]. Французский профессор А. Алеманно разделяет данную позицию, считая, что «предлагаемый обязательный РП также позволит членам институтов ЕС легко идентифицировать личность представителей интересов, с которыми они встречаются, тем самым повышая осведомленность членов» [24].

Переговоры о принятии нового Соглашения об обязательном РП активно ведутся с апреля 2018 г., Европарламент и Совет ЕС подтвердили свое согласие на его принятие. Но Еврокомиссия придерживается жесткой позиции и 18 июля 2018 г. приостановила переговоры со ссылкой на то, что Европарламент и Совет ЕС должны усилить и привести свои внутренние правила в соответствие с принципом обусловленности, изложенным в ст. 5 предложенного соглашения, согласно которому представители интересов могут проводить встречи с членами Европейского парламента, Совета ЕС и Еврокомиссии, только имея регистрацию в РП.

31 января 2019 г. Европарламент внес изменения в Правила процедуры (правило 11а), обязуя своих членов проводить встречи только с лоббистами, зарегистрированными в РП, а также публиковать онлайн все запланированные встречи с лоббистами [25]. 4 февраля 2019 г. Европарламент выразил готовность к продолжению переговоров о принятии Соглашения об обязательном РП, делая акцент на том, что следует принять максимальные усилия, чтобы принять соглашение до предстоящих выборов в Европарламент, назначенных на конец мая 2019 г., в целях обеспечения прозрачности политического процесса [26].

В свою очередь, ранее Совет ЕС предложил декларацию, поддержанную 20 государствами — членами ЕС, согласно которой Постоянный представитель государства — члена в Совете ЕС, а также его заместитель должны воздерживаться от встреч с незарегистрированными в РП лоббистами во время своего председательства в Совете ЕС и за 6 месяцев до [27]. Представляется, что это слишком мало для обеспечения реальной прозрачности лоббирования в законодательном процессе. Совету ЕС следует применить данное правило ко всем сотрудникам постоянных представительств государств — членов в Совете ЕС, вовлеченных в законодательный процесс ЕС.

Несмотря на усилия данных институтов ЕС, направленные на заключение межинституционального соглашения, предусматривающего создание системы обязательной регистрации лоббистов в РП и участие Совета ЕС, последний пока не предпринял решительных действий, восемь государств-членов, представленных в Совете ЕС явно затягивают переговорный процесс.

Как отмечает Европарламент, регулирование лоббирования является довольно новой концепцией в большинстве государств-членов [28]. На данный момент какие-либо общие минимальные стандарты ЕС в целях регулирования лоббирования непосредственно в государствах-членах ЕС отсутствуют.

Только семь государств — членов ЕС (Франция, Ирландия, Литва, Австрия, Польша, Словения и Великобритания) имеют законодательство о лоббистской деятельности, а также обязательный реестр лоббистов. В Германии и Нидерландах лоббирование регулируется актами «мягкого» права, а в Чехии, Испании, Хорватии, Италии, Латвии, Румынии и Финляндии лоббистскими организациями приняты кодексы поведения при лоббировании, при этом в Румынии, Италии и Хорватии предусмотрена добровольная регистрация лоббирования. В остальных же государствах-членах (Бельгия, Болгария, Дания, Эстония, Греция, Кипр, Люксембург, Венгрия, Мальта, Португалия, Словакия и Швеция) не предусмотрено каких-либо законодательных актов, кодексов поведения или реестров в целях регулирования лоббирования [28].

В резолюции от 14 сентября 2017 г. «Прозрачность, подотчетность и честность в институтах ЕС» [29] Европарламент призывает все государства — члены ЕС принять законодательство, способствующее прозрачности лоббирования, а также установить правила, которые обеспечат прозрачность деятельности представителей интересов, когда их контакты с национальными политиками и государственными органами направлены на влияние на законодательство ЕС.

Исходя из имеющихся существенных различий в правовом регулировании лоббирования в государствах — членах ЕС, рекомендательных мер в обеспечении противодействия незаконному лоббированию явно недостаточно, следует согласиться с мнением омбудсмена ЕС Э. О’Рейли, которая считает, что институты ЕС должны работать над созданием законодательства, лежащего в основе РП, поскольку реальный обязательный реестр должен иметь обязательную юридическую силу для всех представителей интересов в ЕС, в отличие от предложенного межинституционального соглашения, которое будет касаться только институтов ЕС, которые в нем участвуют [30].

В этой связи следует отметить, что изначально Соглашение об обязательном РП планировалось принять на основании ст. 352 ДФЕС, как призвал Европарламент в Решении от 15 апреля 2014 г. «О внесении изменений в Межинституциональное соглашение о Реестре прозрачности» [31]. Статья 352 ДФЕС закрепляет правило, согласно которому «если в рамках направлений политики, определенных в учредительных договорах, действие ЕС представляется необходимым для достижения одной из целей, предусмотренных договорами, а последние не предоставили соответствующих полномочий, то Совет ЕС по предложению Еврокомиссии и после одобрения Европейского парламента должен принять необходимые меры» [22]. Но в итоге Еврокомиссия решила пойти путем заключения межинституционального соглашения.

Согласно исследованию, проведенному по запросу Комитета по конституционным делам Европарламента, регулирование представительства интересов в процессе принятия решений в ЕС можно рассматривать как формирование «политики ЕС», а ст. 11 ДЕС, закрепляющая, что «институты должны поддерживать открытый, прозрачный и регулярный диалог с представительными ассоциациями и гражданским обществом» (п. 2) [3], содержит цель обеспечения прозрачности, вследствие чего является договорной гарантией применения ст. 352 ДФЕС. Помимо того, ст. 15 ДФЕС закрепляет, что «институты, органы, учреждения и агентства Союза должны вести свою работу максимально открыто» (п. 1), и «любой гражданин Союза, а также любое физическое или юридическое лицо, проживающее или имеющее свой зарегистрированный офис в государстве-члене, имеет право доступа к документам институтов, органов, учреждений и агентств Союза» (п. 3) [22].

Таким образом, ст. 352 ДФЕС выступает верной правовой основой для принятия Советом ЕС регламента в целях установления обязательного РП, который будет иметь обязательную юридическую силу в отношении внешних лиц, компаний и организаций и обеспечит реальный обязательный режим регистрации лоббистов в ЕС.

Выводы и предложения

1. Противодействие незаконному лоббированию является важным элементом реализации новой антикоррупционной политики ЕС. Сделан вывод, что создание системы

обязательной регистрации лоббистов посредством Соглашения об обязательном РП позволит обеспечить прозрачность и открытость процесса лоббирования в институтах ЕС.

2. Установлено, что проблемным аспектом заключения Соглашения об обязательном РП является несогласованность политики институтов ЕС, вовлеченных в его принятие. Представляется, что Совету ЕС следует усилить внутренние меры по обеспечению прозрачности лоббирования для продолжения переговорного процесса.

3. Автор пришел к выводу, что выбор Еврокомиссией ст. 295 ДФЕС в качестве правовой основы для принятия акта об обязательном РП посредством межинституционального соглашения и разногласия с Европарламентом в данном вопросе подрывают эффективность противодействия незаконному лоббированию в ЕС ввиду того, что межинституциональный характер предложенного Соглашения об обязательном РП ограничит сферу его применения.

4. Анализ законодательства государств — членов ЕС в сфере противодействия незаконному лоббированию выявил необходимость принятия единого акта в целях регулирования лоббирования на уровне ЕС. На основе анализа учредительных договоров ЕС сделан вывод, что ст. 352 ДФЕС, изначально предложенная Европарламентом, является верной правовой основой для принятия Советом ЕС регламента об обязательном РП, который позволит распространить его действие на всех представителей интересов и обеспечить реальный обязательный режим регистрации лоббистов в ЕС.

Заключение

Проведенный анализ позволил установить, что лоббирование, основанное на принципах честности и прозрачности, позволяет гражданам ЕС реализовывать свое право на участие в принятии политических решений ЕС в соответствии с учредительными договорами ЕС. В свою очередь, незаконное лоббирование представляет собой форму коррупции, которая активно реализуется представителями деловых интересов, способствуя вмешательству бизнес-элит в принятие политических решений.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community: signed at Lisbon on 13 December 2007 // Official Journal of the EU. 17.12.2007. No. C 306. Pp. 1–271.
2. European Commission Proposal for an Interinstitutional Agreement on a mandatory Transparency Register // COM/2016/0627 final / Brussels, 28.09.2016.
3. Consolidated version of the Treaty on European Union // Official Journal of the EU. 26.10.2012. No. C 326. Pp. 13–390.
4. European Commission Green Paper — European transparency initiative // COM/2006/0194 final. Brussels, 03.05.2006.
5. Eising R. Interessenvermittlung in der Europäischen Union // Verbände und Interessengruppen in den Ländern der Europäischen Union / ed. Reutter W. Wiesbaden : Springer Fachmedien, 2012. Pp. 837–860.
6. Saurugger S. Interest Groups and Democracy in the European Union // West European Politics. 2008. No. 31 (6). Pp. 1274–1291.
7. Kohler-Koch B., Conzelmann T., Knodt M. Europäische Integration — Europäisches Regieren. Wiesbaden : VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004. Pp. 231–348.
8. Jordan G. What Drives Associability at the European Level? The Limits of the Utilitarian Explanation // Collective Action in the European Union: Interests and the New Politics of Associability / ed. by M. Aspinwall, J. Greenwood. Routledge, 1998. 256 p.
9. Sgueo G. Transparency of lobbying at EU level: briefing // European Parliamentary Research Service. European Union, 2015. 8 p.
10. Bouwen P. The Logic of Access to the European Parliament: Business Lobbying in the Committee on Economic and Monetary Affairs // Journal of common market studies. 2004. No. 42 (3). Pp. 473–495.
11. Peters B. G. Interest Groups and European Governance: A Normative Perspective // Governance in Europe: The Role of Interest Groups / ed. by A. Warntjen, A. Wonka. Baden Baden : Nomos Publishers, 2004. Pp. 56–64.
12. Van Schendelen R. Machiavelli in Brussels: the Art of Lobbying the EU. Amsterdam : Amsterdam University Press, 2002. 400 p.

Действующее Соглашение о РП 2014 г. устанавливает правила регистрации лоббистов посредством РП и исключение из РП за серьезные нарушения, что обеспечивает максимальную открытость и прозрачность лоббирования посредством открытого доступа граждан ЕС к информации, содержащей данные лоббистов, их цели и реализуемую деятельность, а также финансовые вложения в лоббирование. Все это обуславливает эффективность механизма РП в целях регулирования лоббирования и противодействия политической коррупции. Тем не менее Соглашение о РП действует только в отношении Еврокомиссии и Европарламента, при этом регистрация в РП носит добровольный характер, что ослабляет его эффективность.

Еврокомиссия инициировала принятие нового Соглашения об обязательном РП при участии Европарламента и Совета ЕС, с правом присоединения остальных институтов, органов, учреждений и агентств ЕС на добровольной основе. Предложенное Соглашение об обязательном РП расширяет действие РП, а также устанавливает административные механизмы управления и контроля в целях надлежащего функционирования РП. Выявлено, что процедура принятия соглашения явно затягивается Советом ЕС, что препятствует реализации антикоррупционной стратегии ЕС.

Установлено, что обязательная регистрация лоббистов введена только в семи государствах — членах ЕС, а также отсутствуют какие-либо обязательные правовые акты ЕС, регулирующие лоббирование в государствах — членах ЕС. При этом предложенное Еврокомиссией Соглашение об обязательном РП носит межинституциональный характер и будет обязательно только для участвующих в нем институтов ЕС.

Анализ учредительных договоров ЕС и исследований Европарламента позволил обосновать легитимность применения ст. 352 ДФЕС в целях принятия Советом ЕС регламента об обязательном РП, имеющего обязательную силу для всех представителей интересов в ЕС. Но для этого потребуются единогласие в Совете ЕС, что в данный момент представляется маловероятным, исходя из актуальной ситуации с переговорами по заключению Соглашения об обязательном РП.

13. Giovannoni F. Lobbying versus Corruption // CESifo DICE Report. 2011. Vol. 9 (1). Pp. 12–16.
14. Damania R., Lee T., Yalcin E. Corruption and Political Competition // Working paper. Flinders University, 2017. 27 p.
15. Grossman M., Helpman E. Electoral competition and special interest politics // The review of economic studies. 1996. Vol. 63 (2). Pp. 265–286.
16. Coate S., Stephen M. Policy Persistence // The American Economic Review. 1999. Vol. 89 (5). Pp. 1327–1336.
17. Report from the Commission to the Council and the European Parliament of 3 February 2014 EU anticorruption report // COM/2014/037 final, Brussels, 22.01.2014.
18. European Parliament resolution of 23 October 2013 on organised crime, corruption and money laundering: recommendations on action and initiatives to be taken (final report) (2013/2107(INI)) // Official Journal of the EU. 10.06.2016. No. C 208, Pp. 89–116.
19. European Parliament resolution of 25 October 2016 on the fight against corruption and follow-up of the CRIM resolution // Official Journal of the EU. 19.06.2018. No. C 215. Pp. 96–111.
20. European Parliament resolution of 13 September 2017 on corruption and human rights in third countries (2017/2028(INI)) // Official Journal of the EU. 20.09.2018. No. C 337. Pp. 82–98.
21. Agreement between the European Parliament and the European Commission on the establishment of a transparency register for organisations and self-employed individuals engaged in EU policy-making and policy implementation // Official Journal of the EU. 22.07.2011. No. L 191. Pp. 29–38.
22. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal of the EU. 26.10.2012. No. C 326. Pp. 47–390.
23. Delivering on transparency: Commission proposes mandatory Transparency Register for all EU institutions // European Commission — Press release // Official website of the EU. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3182_en.htm.
24. Alemanno A. Legal Opinion on the Proposed Inter-Institutional Agreement for a Mandatory Transparency Register in the European Union // HEC Paris Research Paper. 2017. No. LAW-2017-1218. 15 p.
25. European Parliament decision of 31 January 2019 on amendments to Parliament’s Rules of Procedure affecting Chapters 1 and 4 of Title I; Chapter 3 of Title V; Chapters 4 and 5 of Title VII; Chapter 1 of Title VIII; Title XII; Title XIV and Annex II (2018/2170(REG)) / adopted on 31 January 2019, Brussels. EU // Official website of the European Parliament. URL: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2019-0046&format=XML&language=EN>.
26. European Parliament Vice-president’s Guillaume D. Letter of negotiators to President Tajani of 04.02.2019 EU // Official website of the European Parliament. URL: http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/eb9e66bf-c007-4860-9ee7-a5fc82174084/2019_02_04_Letter_of_negotiators_to_President_Tajani.pdf
27. Giegold S., Beck G. The European Parliament must guarantee full transparency of lobbying / article of 31.01.2019 // EurActiv network. URL: <https://www.euractiv.com/section/politics/opinion/the-european-parliament-must-guarantee-full-transparency-of-lobbying/>
28. Regulation of lobbying across the EU // Official website of the European Parliament. URL: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ ATAG/2016/595830/EPRS_ATA%282016%29595830_EN.pdf
29. European Parliament resolution of 14 September 2017 on transparency, accountability and integrity in the EU institutions (2015/2041(INI)) // Official Journal of the EU. 20.09.2018. No. C 337. Pp. 120–130.
30. O’Reilly E. Efforts to improve the EU Transparency Register / Correspondence to the President of the European Commission // CASE SI/7/2016/KR — opened on 26 May 2016 // Official website of the European Ombudsman. URL: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/67708>
31. European Parliament decision of 15 April 2014 on the modification of the interinstitutional agreement on the Transparency Register (2014/2010(ACI)) // Official Journal of the EU. 22.12.2017. No. C 443. Pp. 228–248.

REFERENCES

1. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community: signed at Lisbon on 13 December 2007. *Official Journal of the EU*, 17.12.2007, no. C 306, pp. 1–271.
2. European Commission Proposal for an Interinstitutional Agreement on a mandatory Transparency Register. COM/2016/0627 final. Brussels, 28.09.2016.
3. Consolidated version of the Treaty on European Union. *Official Journal of the EU*, 26.10.2012, no. C 326, pp. 13–390.
4. European Commission Green Paper — European transparency initiative. COM/2006/0194 final. Brussels, 03.05.2006.
5. Eising R. Interessenvermittlung in der Europäischen Union. Verbände und Interessengruppen in den Ländern der Europäischen Union. Wiesbaden, Springer Fachmedien, 2012. Pp. 837–860.
6. Saurugger S. Interest Groups and Democracy in the European Union. *West European Politics*, 2008, no. 31 (6), pp. 1274–1291.
7. Kohler-Koch B., Conzelmann T., Knodt M. Europäische Integration — Europäisches Regieren. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004. Pp. 231–348.
8. Jordan G. What Drives Associability at the European Level? The Limits of the Utilitarian Explanation. *Collective Action in the European Union: Interests and the New Politics of Associability*. Routledge, 1998. 256 p.
9. Sgueo G. Transparency of lobbying at EU level: briefing. *European Parliamentary Research Service*. European Union, 2015. 8 p.
10. Bouwen P. The Logic of Access to the European Parliament: Business Lobbying in the Committee on Economic and Monetary Affairs. *Journal of common market studies*, 2004, 42 (3), pp. 473–495.
11. Peters B. G. Interest Groups and European Governance: A Normative Perspective. *Governance in Europe: The Role of Interest Groups*. Baden Baden, Nomos Publishers, 2004. Pp. 56–64.

12. Van Schendelen R. Machiavelli in Brussels: the Art of Lobbying the EU. Amsterdam. Amsterdam University Press, 2002. 400 p.
13. Giovannoni F. Lobbying versus Corruption. *CESifo DICE Report*, 2011, 9 (1), pp. 12–16.
14. Damania R., Lee T., Yalcin E. Corruption and Political Competition. Working paper. Flinders University, 2017. 27 p.
15. Grossman M., Helpman E. Electoral competition and special interest politics. *The review of economic studies*, 1996, 63 (2), pp. 265–286.
16. Coate S., Stephen M. Policy Persistence. *The American Economic Review*, 1999, 89 (5). pp. 1327–1336.
17. Report from the Commission to the Council and the European Parliament of 3 February 2014 EU anticorruption report. *COM/2014/037 final*, Brussels, 22.01.2014.
18. European Parliament resolution of 23 October 2013 on organised crime, corruption and money laundering: recommendations on action and initiatives to be taken (final report) (2013/2107(INI)). *Official Journal of the EU*, 10.06.2016, no. C 208, pp. 89–116.
19. European Parliament resolution of 25 October 2016 on the fight against corruption and follow-up of the CRIM resolution. *Official Journal of the EU*, 19.06.2018, no. C 215, pp. 96–111.
20. European Parliament resolution of 13 September 2017 on corruption and human rights in third countries (2017/2028(INI)). *Official Journal of the EU*, 20.09.2018, no. C 337, pp. 82–98.
21. Agreement between the European Parliament and the European Commission on the establishment of a transparency register for organisations and self-employed individuals engaged in EU policy-making and policy implementation. *Official Journal of the EU*, 22.07.2011, no. L 191, pp. 29–38.
22. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. *Official Journal of the EU*, 26.10.2012, no. C 326, pp. 47–390.
23. Delivering on transparency: Commission proposes mandatory Transparency Register for all EU institutions. European Commission — Press release. Official website of the EU. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3182_en.htm.
24. Alemanno A. Legal Opinion on the Proposed Inter-Institutional Agreement for a Mandatory Transparency Register in the European Union. *HEC Paris Research Paper*, 2017, no. LAW-2017-1218. 15 p.
25. European Parliament decision of 31 January 2019 on amendments to Parliament’s Rules of Procedure affecting Chapters 1 and 4 of Title I; Chapter 3 of Title V; Chapters 4 and 5 of Title VII; Chapter 1 of Title VIII; Title XII; Title XIV and Annex II (2018/2170(REG)) / adopted on 31 January 2019, Brussels. EU. Official website of the European Parliament. URL: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2019-0046&format=XML&language=EN>.
26. European Parliament Vice-president’s Guillaume D. Letter of negotiators to President Tajani of 04.02.2019 EU. Official website of the European Parliament. URL: http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/eb9e66bf-c007-4860-9ee7-a5fc82174084/2019_02_04_Letter_of_negotiators_to_President_Tajani.pdf
27. Giegold S., Beck G. The European Parliament must guarantee full transparency of lobbying/article of 31.01.2019. EurActiv network. URL: <https://www.euractiv.com/section/politics/opinion/the-european-parliament-must-guarantee-full-transparency-of-lobbying/>
28. Regulation of lobbying across the EU. Official website of the European Parliament. URL: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ ATAG/2016/595830/EPRS_ATA%282016%29595830_EN.pdf
29. European Parliament resolution of 14 September 2017 on transparency, accountability and integrity in the EU institutions (2015/2041(INI)). *Official Journal of the EU*, 20.09.2018, no. C 337, pp. 120–130.
30. O’Reilly E. Efforts to improve the EU Transparency Register / Correspondence to the President of the European Commission // CASE SI/7/2016/KR — opened on 26 May 2016. Official website of the European Ombudsman. URL: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/67708>
31. European Parliament decision of 15 April 2014 on the modification of the interinstitutional agreement on the Transparency Register (2014/2010(ACI)). *Official Journal of the EU*, 22.12.2017, no. C 443, pp. 228–248.

Как цитировать статью: Беляева Ю. Л. Актуальные проблемы заключения межинституционального соглашения об обязательном реестре прозрачности и его перспективы в обеспечении противодействия коррупции в Европейском Союзе // Бизнес. Образование. Право. 2019. № 2 (47). С. 302–308. DOI: 10.25683/VOLBI.2019.47.274.

For citation: Belyaeva Yu. L. Actual issues of concluding interinstitutional agreement on a mandatory transparency register and its perspectives in countering corruption in the European Union. *Business. Education. Law*, 2019, no. 2, pp. 302–308. DOI: 10.25683/VOLBI.2019.47.274.