

Д.Э. Руденкова*

РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛОББИЗМА В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ: ИСТОРИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ

*Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
«Институт мировой экономики и международных отношений
Российской академии наук»
117997, Москва, ул. Профсоюзная, 23*

Деятельность различных лоббистских организаций и групп интересов превратилась в постоянный и неотъемлемый элемент функционирования общеевропейских законодательных и исполнительных органов власти. В то же время эта деятельность не раз оказывалась объектом острой критики и до настоящего времени остается «серой зоной» европейского права. В статье рассмотрены предметное поле и теоретико-методологические подходы к изучению представительства интересов, дана оценка степени разработанности данной проблематики в отечественной и зарубежной литературе. Проанализирована история развития регулирования лоббизма в Европейском союзе, начиная с самых ранних попыток и до сегодняшнего дня. Выделены основные подходы к вопросу о том, в каких формах должно осуществляться участие групп интересов в политическом процессе, в частности проведено сравнение позиций Европейского парламента и Европейской комиссии. Автор отмечает, что со вступлением в силу Лиссабонского договора начался новый этап в развитии европейского лоббизма, связанный с расширением полномочий Европарламента и реформированием системы комитологии Европейской комиссии. Ключевыми направлениями регулирования лоббистской деятельности становятся повышение ее эффективности и прозрачности. В этом контексте затронута проблема представительства российского бизнеса в институтах ЕС. Автор приходит к выводу, что особенности деятельности различных групп интересов в Евросоюзе обусловлены главным образом спецификой политической системы ЕС, ее наднациональным и многоуровневым характером. При этом современные меры по регулированию лоббизма в единой Европе недостаточны для того, чтобы говорить о прозрачности процесса принятия решений. В заключение приведены возможные сценарии дальнейшего развития регулирования системы представительства интересов на европейском уровне.

* Руденкова Дарья Эдуардовна — аспирант, младший научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений РАН (e-mail: rudenkova.daria@gmail.com).

Ключевые слова: Европейский союз, Европейская комиссия, Европейский парламент, лоббизм, группы интересов, регулирование лоббизма, реестр прозрачности, Лиссабонский договор, Европейская гражданская инициатива.

Группы интересов неизменно сопровождали процесс европейской интеграции на всех его стадиях. Они внесли свою лепту в формирование политики Европейского союза, порой предлагая собственные готовые решения. В силу уникального характера политического устройства ЕС сложилась особая европейская система представительства. Пропорционально расширению компетенций институтов Евросоюза росла и активность лоббистов на наднациональном уровне. Широкое обсуждение необходимости нормативного регулирования лоббизма в ЕС началось в середине 1980-х годов, когда с принятием Единого европейского акта был создан единый внутренний рынок капиталов, услуг, товаров и лиц. Однако в этом вопросе среди законодателей никогда не было единодушия. История регулирования лоббизма в ЕС — это история политических компромиссов, острой институциональной борьбы и коррупционных скандалов.

В настоящее время поводом для возобновления дебатов об ужесточении правил взаимодействия групп интересов с европейскими институтами стало избрание Жан-Клода Юнкера на пост председателя Европейской комиссии (ЕК). В своей предвыборной программе он особо подчеркнул давно назревшую необходимость демократических преобразований и высказал намерение «повысить уровень прозрачности в тех аспектах, которые касаются взаимодействия со стейкхолдерами и лоббистами»¹. Такое заявление вызвало оживление среди активистов и сторонников регулирования лоббистской деятельности, в особенности на фоне председательства Жозе Мануэля Баррозу, который, находясь во главе Комиссии в течение 10 лет, показал более чем скромные результаты в том, что касается участия групп интересов в процессе принятия решений.

Вопрос о взаимодействии лоббистов с европейскими институтами сегодня особенно актуален для российских компаний, представленных на европейском рынке: для России ЕС является самым крупным торговым партнером². Большие энергетические компании, а также химические, металлургические, коммуникационные

¹ Juncker J.-C. A new start for Europe: my agenda for jobs, growth, fairness and democratic change. 15.07.2014. Available at: http://ec.europa.eu/about/junker-commission/docs/pg_en.pdf (accessed: 27.03.2015).

² Постоянное представительство Российской Федерации при Европейском союзе. Доступ: <http://www.russianmission.eu/ru/torgovlya> (дата обращения: 27.03.2015).

и другие сталкиваются с разного рода ограничениями в своей деятельности на территории стран — членов Евросоюза. В этой связи возникает необходимость отстаивать свои интересы в структурах единой Европы, что особенно важно в ситуации текущего кризиса в отношениях России и ЕС и введения двусторонних санкций. Ретроспективный анализ проблемы дает понимание специфики практики лоббирования «по-европейски», что позволяет не только повысить осведомленность о правомерных возможностях участия групп интересов в процессе принятия решений в ЕС, но и спрогнозировать дальнейшие пути развития отношений между бизнесом и государством в единой Европе после вступления в силу Лиссабонского договора.

* * *

В широком смысле под лоббизмом понимается совершение действий, направленных на оказание влияния на должностных лиц, в первую очередь государственных, занимающихся разработкой и имплементацией законодательства³. Вместе с тем не всякая форма влияния может быть отнесена к лоббизму, а лишь такая деятельность, которая соответствует принятым этическим нормам и принципам, и в этом отстаивание интересов в органах власти — цивилизованный лоббизм — в корне отличается от коррупции. В современных демократиях группы интересов являются неотъемлемым элементом политической системы, служащим для формирования экономической и социальной повестки дня [Eising, 2008: 1–32]. Как справедливо отмечает И.С. Семененко, исследователи практики представительства интересов неизбежно сталкиваются со сложностями в формулировании предмета: группы давления, лоббисты, эксперты — коннотация этих понятий не только в академическом сообществе, но и в разных странах весьма существенно различается [Семененко, 2001]. *В настоящей статье использован функциональный подход, согласно которому группами интересов считаются организованные акторы, чья профессиональная деятельность не связана с политикой, но которые преследуют политические цели.* Например, политическая партия не является группой интересов, как и многочисленные неформальные объединения, если они не имеют цели отстаивать свои интересы в институтах власти. В целом, по мнению профессора Б. Колер-Кох, «представительство интересов» и «группы интересов» — более общие и нейтральные понятия, в то время как термины «лоббизм» и «лоббисты» зачастую

³ Определение лоббирования см.: Merriam-Webster Dictionary. Available at: <http://www.merriam-webster.com/dictionary/lobbying> (accessed: 16.03.2015).

носят негативную оценочную тональность, хотя цели их деятельности — продвижение интересов в органах власти, стремление быть выслушанными и услышанными — могут быть абсолютно идентичными [Kohler-Koch, 2012: 808–824]. В данной статье термин «лоббисты» будет использоваться в качестве равнозначного синонима понятию «группы интересов».

Для каждой политической системы характерна своя сложившаяся практика лоббирования, которая согласуется с ее особенностями и чаще всего является регулируемой. В странах Западной Европы лоббирование реализуется в разных формах. При этом развитие лоббизма в ЕС, как и в отдельных странах — участницах Евросоюза, в целом детерминировано процессом европейской интеграции, который открыл для лоббистов новый, наднациональный, властный уровень [Хохлов, 2007]. Функционалисты [Salisbury, 1975: 171; Lindblom, 1980: 84–85] разделяют группы интересов на гражданские и корпоративные: их соотношение в европейских органах власти составляет примерно 1:3. К группам гражданских интересов относятся, например, защитники окружающей среды, ассоциации молодежи, профсоюзы и другие правозащитные движения и неправительственные организации. В группы корпоративных интересов входят деловые и коммерческие ассоциации, профессиональные консультанты (юристы, эксперты и др.), а также отдельные отраслевые корпорации [Перегудов, 2006].

Выделяют три основных теоретико-методологических подхода к изучению групп интересов в ЕС: *плюралистический, элитарно-плюралистический и неокорпоративистский* [Семененко, 2001; Соен, 2007; Руденкова, 2015]. Странники модели плюралистической демократии полагают, что группы интересов должны иметь равный доступ к участию в формировании политического курса. Ключевое место в этой модели отводится лоббизму, таким образом, группы интересов конкурируют за влияние, а правительство при этом соблюдает нейтральную позицию, уравнивая, подобно арбитру, разнонаправленные интересы. Однако эта модель имеет ряд ограничений, в частности, она не объясняет разные возможности доступа и влияния групп интересов. Элитарно-плюралистический подход, напротив, основан на предположении, что группы интересов, располагающие большими финансовыми ресурсами, имеют больше точек доступа и возможностей влияния, чем группы с ограниченными средствами. Одновременно нейтралитет правительства подвергается сомнению: властные структуры могут защищать интересы определенных групп, что более приближено к реальности, нежели плюралистическая модель [Eising, 2007: 384–403]. Наконец, неокорпоративисты рассматривают взаимодействие лоббистских

групп и государства как процесс согласования корпоративных и общегосударственных интересов, обязывающий каждую из сторон соблюдать достигнутые договоренности. Отдельные элементы некорпоративного типа отношений можно выделить в большинстве западных стран, особенно они характерны для экономической политики [Бусыгина, 2006: 106–114]. На практике ни одна из описанных моделей в чистом виде не встречается. На протяжении всей истории развития европейского лоббизма и его регулирования указанные типы сменяли друг друга. Более того, в отношении ЕС существенное значение имеет и то, о каком институте и о какой сфере общей политики идет речь, поскольку различные властные структуры тяготеют к разным методам выстраивания взаимодействия с группами интересов [Chalmers, 2011: 471–486].

Принято считать, что первые попытки провести целостный анализ процесса принятия решений в ЕС с отсылкой на возможности лоббирования были предприняты в 1980–1990-х годах. Европейская теоретическая мысль переняла в вопросах лоббирования многие элементы и готовые модели у американских исследователей внутриполитических процессов [Key, 1942; Truman, 1951; Dahl, 1956]. Несмотря на это, заимствованные концепции претерпели существенные изменения, что объясняется уникальностью институциональной структуры ЕС, поэтому современное моделирование европейской лоббистской деятельности превратилось в предмет самостоятельного политического анализа [Леви, 2009]. Авторами первой волны исследования европейского лоббизма стали М. Аспинволл, Дж. Гринвуд, Л. Грациано, Б. Колер-Кох, Дж. Петерсон, С. Хикс и др. [Aspinwall, Greenwood, 1998; Greenwood, 1992, 1997; Kohler-Koch, 1994, 1999; Peterson, 1995; Nix, 1998]. В своих работах они заложили основы для дальнейших исследований данной проблематики. Последующие научные труды по этой теме можно разделить на два направления. Первое на данный момент находится в стадии становления — это та часть современной историографии о лоббистской деятельности в ЕС, в которой делается акцент «на соотношение институциональной заинтересованности в получаемой информации с качеством и методом работы лоббистских акторов» [Леви, 2009: 17]. Для этого направления характерны широкое использование различных экономических методов, построение математических моделей на основе собранных эмпирических данных. Наиболее успешными в рамках данного подхода признаны работы П. Боуэна, Х. Клювер, Д. Коэна и А. Брошайда [Bouwen, 2000, 2002; Broscheid, Coen, 2003; Coen, 2007; Klüver, 2013]. Второе направление исследований затрагивает прикладные вопросы методов и стратегий продвижения интересов в органах власти. Среди зарубежных

авторов по этой тематике наибольшую известность приобрели Р. Айзинг, В. Малони, Дж. Байерс, Р. Ван Шенделен [Eising, 2007, 2008, 2009; Beyers, Eising, Maloney, 2010; Van Schendelen, 2002] и др.

В российской политической науке исследования, посвященные участию групп интересов в политическом процессе ЕС, можно условно разделить на те, в которых больше внимания уделяется политико-институциональному анализу [Борко, 2001; Леви, 2008, 2009; Стрежнева, 2012; Семененко, 1995, 2001], и те, в которых делается акцент на практическую сторону лоббирования, стратегии и технологии [Борев, 2008; Дегтерева, 2008, 2010; Перегудов, 1993, 2009; Шохин, 2008, 2012]. В первом случае авторы концентрируются на институциональных и социально-культурных аспектах представительства интересов, что важно для понимания такого явления, как лоббирование в ЕС, в целом. Во второй группе исследований рассматриваются отдельные тенденции или же дается общий обзор практики лоббирования в европейских институтах на конкретных примерах. Однако во всех этих работах вопросы регулирования отношений групп интересов и органов власти затрагиваются вскользь либо вовсе опускаются, в то время как в европейском политическом пространстве сегодня эта проблема — одна из первых на повестке дня.

* * *

Вопрос о нормативном регулировании деятельности лоббистов в ЕС до сих пор остается «серой зоной» европейского права. Впервые проблема прозрачности управления была затронута в 1985 г., когда депутат Европейского парламента (ЕП) от Дании Дженс Питер Бонд (Jens Peter Bonde, группа «Независимость и демократия») выступил с соответствующим докладом перед другими членами ЕП⁴. Однако по большей части его доклад остался без внимания. Несколько лет спустя, в 1989 г., к этому вопросу вновь вернулся Алман Меттен (Alman Metten, Партия европейских социалистов), евродепутат от Голландии. Он предоставил более детальный отчет о деятельности европейских лоббистов, тем более что материала для анализа к тому времени накопилось достаточно. Пристальное внимание было уделено вопросу прозрачности. Взяв за основу систему, которая уже действовала на тот момент в США⁵, А. Меттен предложил создать общий реестр для тех групп интересов, которые

⁴ Вплоть до 2008 г. Дж.П. Бонд оставался членом Европейского парламента, где он возглавлял небезызвестное «Июньское движение» евроскептиков и стал настоящей «иконой» евроскептицизма.

⁵ Имеются в виду Федеральный закон «О регулировании лоббистской деятельности» от 1946 г. с рядом более поздних поправок, вводящих порядок регистрации

хотят продолжать свою деятельность в Комиссии и Парламенте. Однако проект голландского депутата оказался слишком амбициозным для своего времени. Более того, даже 20 лет спустя процесс регулирования лоббистской деятельности был далек от сценария, предложенного в его докладе.

В 1991 г. Комитет ЕП по регламенту, проверке мандатов и вопросам иммунитета поручил депутату от Бельгии Марку Галле (Mark Galle, Партия европейских социалистов) подготовить специальный доклад о взаимодействии европейских институтов с группами влияния и предложить возможные методы регулирования лоббистской деятельности в рамках Сообщества. Перед М. Галле стояла задача представить конкретные предложения по разработке кодекса поведения, а также официального открытого реестра аккредитованных Парламентом лоббистов. Это был первый случай, когда в официальном документе института ЕС упоминалась возможность регулирования и контроля лоббистской деятельности. В течение нескольких месяцев рабочая группа исследовала, как организуются и проходят консультации, слушания и встречи с представителями групп интересов. Финальная версия доклада была представлена в октябре 1992 г. Новшеством в нем стало определение термина «лоббист» — «лицо, действующее по предписанию третьей стороны в целях защиты интересов этой стороны перед Европейским парламентом или другими институтами Сообщества либо регулярно распространяющее информацию и/или вступающее в контакты с депутатами, или сотрудниками Европейского парламента»⁶. М. Галле в своем докладе рекомендовал ЕП принять кодекс поведения для лоббистов с обязательной регистрацией в реестре, доступном для общественности. Более того, он пришел к выводу, что поведение не только лоббистов, но и самих парламентариев нуждается в регулировании. В результате его доклад встретил ожесточенное неприятие и даже не был допущен до слушания на пленарном заседании. Первая в истории Сообщества попытка регулировать деятельность лоббистов не увенчалась успехом, хотя идеи, высказанные М. Галле, легли в основу всех последующих мер.

К вопросу о регулировании лоббистской деятельности Парламент вернулся уже в новом составе, после выборов в июне 1994 г. и по инициативе Партии европейских социалистов. Работа по под-

лоббистов, а также созданная в 1979 г. Американская лига лоббистов (American League of Lobbyists).

⁶ PE 200.405/fin, 8 October 1992. P. 3. Cit.: Chabanet D. The regulation of interest groups in the European Union // CONNEX Work Package A1, Report. 2006. P. 41.

готовке специального доклада о «лоббизме в Европейском парламенте» была возложена Комитетом по процедуре, проверке полномочий и иммунитета на депутата от Великобритании Глина Форда (Glyn Ford, Партия европейских социалистов). За основу своего доклада он взял идеи, выдвинутые некогда М. Галле, однако предложил более дифференцированный подход: лоббисты могут получить «длительный пропуск в Парламент и возможность встреч с парламентариями»⁷ при условии, что они принимают положения кодекса поведения и вносят в публичный реестр данные о себе и своих клиентах. Крайне размытые формулировки, которые использовал Г. Форд, не давая четкого определения лоббистов и не разделяя их на категории, позволили ему избежать участи М. Галле. Г. Форд стремился разработать сбалансированное регулирование не только для лоббистов, но и для депутатов и их ассистентов, в частности, особое внимание он уделил необходимости «детально декларировать доходы, субсидии, подарки или услуги любого характера, оказываемые членам Парламента, официальным лицам или ассистентам»⁸. В этом, казалось бы, незначительном пункте содержалось принципиальное достижение: ответственность за прозрачность работы институтов возлагалась прежде всего на функционеров.

Одновременно с работой Г. Форда готовился другой доклад, посвященный выработке предложений о декларировании доходов парламентариев. Работа над этим проектом была поручена французскому депутату Жану-Тому Норманну (Jean-Thomas Nordmann, Европейская либерально-демократическая и реформистская партия). Меры, которые он предложил, были весьма строгими: они включали предоставление парламентариями открытых деклараций о своих финансах, что предполагало раскрытие всех капиталов в виде движимого и недвижимого имущества, а также банковских счетов. Что касается групп давления, то все полученные подарки стоимостью более 1000 экю депутаты обязаны были декларировать. По сути, у Коллегии квесторов⁹ впервые появилась возможность проводить перекрестные проверки реестров и деклараций как лоббистов, так и самих депутатов, чего раньше не было.

Доклады Г. Форда и Ж.-Т. Норманна были заслушаны на пленарном заседании 17 января 1996 г. и после бурных дебатов откло-

⁷ PE 212.085, 15 March 1995. P. 3. Cit.: Chabanet D. The regulation of interest groups in the European Union // CONNEX Work Package A1, Report. 2006. P. 41.

⁸ Chabanet D. Op. cit. PE 212.411, 12 April 1995. P. 3.

⁹ The College of Quaestors — Коллегия квесторов — административный орган, созданный в 1977 г. при Европейском парламенте. Коллегия квесторов имеет право выносить решения относительно толкования и исполнения правил административного управления в рамках своих компетенций.

нены и отправлены на доработку в Комитет по процедуре, проверке полномочий и иммунитетам. Такое положение дел компрометировало сам Парламент, ведь получалось, что депутаты отклонили три доклада, которые были призваны регулировать их отношения с представителями групп интересов. В конце концов, несмотря на противодействие со стороны некоторых депутатов, 17 июля 1996 г. консолидированная версия докладов Г. Форда и Ж.-Т. Норманна была одобрена Парламентом и стала основой для двух документов: «Положения о прозрачности и финансовых интересах членов Парламента» и «Положения о лоббировании в Парламенте». Согласно первому Положению каждый член ЕП был обязан декларировать «доходы от своей профессиональной деятельности, а также от любой другой возмездной деятельности или выполняемых функций; любой вид оказанного депутату содействия, будь то финансовая или иная материальная помощь, исходящая со стороны третьих лиц; любые “значительные” подарки»¹⁰. С одной стороны, это стало существенным шагом вперед в вопросе повышения уровня прозрачности, но с другой — принятые меры были во многом выхолащенными по сравнению с заложенными в обоих докладах изначально. Главным упущением стало то, что вся предоставляемая отчетность могла быть подвергнута проверке, но в случае нарушений никаких санкции или дальнейших действий предусмотрено не было.

Согласно второму документу была открыта регистрация в реестр аккредитованных государственных и общественных групп интересов, который с 2003 г. стал доступен в интернете. Данный список представлял собой небольшую ценность с точки зрения информативности, поскольку содержал только имена и названия организаций. Регистрация в реестре давала право на постоянный пропуск на 1 год с возможностью продления, при этом предоставляемая информация не проходила никакой проверки¹¹. Лишь с 2005 г. из-за растущего количества желающих получить пропуск правила регистрации были ужесточены, и подаваемые сведения стали подвергаться верификации. Кроме того, аккредитацию получали только те группы интересов, которые имели юридический адрес в Брюсселе. Именно на этой волне такие известные и крупные компании по внешним корпоративным связям, как «Hill and

¹⁰ European Parliament. Rules of Procedure. 16th edition. Rule 9 Members' financial interests, standards of conduct and access to Parliament. Available at: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20081022+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN> (accessed: 12.03.2015).

¹¹ European Commission. Lobbying in the European Union: current rules and practices. Available at: http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/docs/workingdocparl.pdf (accessed: 14.03.2015).

Knowlton» и «Burston and Marsteller», обосновались в европейской столице и работают там до сих пор.

Далее, как это и предполагали Г. Форд и Ж.-Т. Норманн, в мае 1997 г. был введен кодекс поведения для представителей групп интересов. Формально Парламент в лице Коллегии квесторов предложил лоббистам подписать данный документ с минимальными поправками. Во всяком случае, кодекс не накладывал никаких существенных ограничений, но предоставлял подписантам открытый доступ в институты ЕС. По мнению Дж. Гринвуда, один из влиятельных членов Коллегии квесторов того времени находился в тесной связи с деловым миром, что и объясняет поверхностность и формализм, с которыми этот орган подошел к решению вопроса о регулировании лоббизма [Greenwood, 1997: 86]. В результате была введена необязательная регистрация, которая оставляла выбор за самими группами интересов и не носила и тени регулятивности, но гарантировала лоббистам свободный доступ¹².

Принципиальным расхождением в позициях Парламента и Комиссии было то, что ЕП хотел навязать лоббистам собственные меры регулирования, а Комиссия — напротив, создать условия для саморегулирования групп интересов. Кроме того, ЕК никогда не стремилась к формализации своих отношений с данными группами, не раскрывала информации о приглашенных экспертах и длительное время воздерживалась от введения обязательных мер регулирования. Депутаты Парламента настаивали на подаче сведений об экспертных группах, но их попытки не увенчались успехом. Так, в 1999 г. уже упоминавшийся евродепутат Дж.-П. Бонд составил список экспертных групп при Комиссии (около 1500) и направил запрос о предоставлении информации об их членах, что соотносилось со стремлением ЕП повысить прозрачность в работе институтов ЕС. Однако Генеральный секретариат ЕК отклонил данный запрос. Это объясняется тем, что Комиссия весьма чувствительна к обвинениям в некорпоративных связях с группами интересов, но вместе с тем не может обойтись без сторонних консультантов, и для этого есть объективные причины: до вступления в силу Лиссабонского договора нормативной задачей ЕК в рамках «первой опоры» ЕС было регулирование всех направлений политики, что находилось в компетенции Евросоюза. Иными словами, на Комиссию была возложена разработка правил, по которым функционирует единый внутренний рынок объемом 14,5 трлн долл.¹³

¹² Интересным фактом является то, что за это время только одному лоббисту было отказано в доступе.

¹³ Eurostat. Selected principal European economic indicators. 30.04.2009. Available at: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-30042009-BP/EN/3-30042009-BP-EN.PDF (accessed: 15.03.2015).

Естественно, техническое и экспертное обоснование проектов подобного масштаба не по плечу штату ЕК численностью в 33 тыс. функционеров, что можно сравнить с городской администрацией среднего европейского города¹⁴, поэтому Комиссия заинтересована в налаживании конструктивного диалога с теми группами интересов, которые могут предоставить информацию. Так складывается своеобразный аутсорсинг экспертизы, который возлагается на лоббистов.

Экспертные группы, формируемые ЕК на стадии разработки законопроектов, заслуживают особого внимания. Парламент неспроста затронул этот феномен, который, по сути, представляет собой институционализированный канал для лоббирования. Если говорить о технической стороне вопроса, то экспертная группа — это «консультативное объединение», которое состоит из представителей национальных правительств и/или экспертов из частного сектора (в зависимости от вопроса, стоящего на повестке дня). Экспертные группы подразделяются на три вида: консультативные комитеты (*advisory committees*), научные комитеты (*scientific committees*) и комитеты по социальному диалогу (*social dialogue committees*). Два последних представляют для лоббистов наименьший интерес, тогда как именно в консультативные комитеты корпоративные лоббисты имеют прямой доступ.

Влияние экспертных групп на процесс законотворчества достаточно велико. Эксперты не только предоставляют информацию Комиссии, косвенно они способны инициировать процесс нормативного регулирования, дать оценку его последствий и выступить с альтернативными предложениями — круг их возможностей широк. Работа в экспертных группах — это способ для лоббистов участвовать в подготовке законодательных актов. Зачастую представители групп интересов направляют свои усилия на то, чтобы Комиссия инициировала создание новой экспертной группы, в которую они могли бы войти, а поскольку механизм формирования таких групп гибок, данная стратегия легко осуществима. На практике используются два способа учреждения экспертных групп: либо решением Комиссии, либо распоряжением одного из Генеральных директоратов, который для этого обязан получить соответствующее разрешение в Генеральном секретариате Комиссии, что не представляет особой сложности.

С формированием нового состава ЕК во главе с Романо Проди (1999–2004) был сделан акцент на реформирование процессов

¹⁴ European Commission. How the European Union works. P. 20. Available at: http://www.gr2014parliament.eu/Portals/6/PDFFILES/NA0113090ENC_002.pdf (accessed: 21.03.2015).

управления в Евросоюзе¹⁵, что косвенно повлияло на взаимодействие лоббистов с европейскими институтами. В частности, был утвержден Кодекс надлежащего административного поведения, который фиксировал правила взаимодействия функционеров с общественностью¹⁶. Принятие данного документа было обусловлено стремлением не столько урегулировать отношения с группами интересов, сколько восстановить репутацию после коррупционного скандала с ЕК при Жаке Сантере (1995–1999)¹⁷.

Новая Комиссия (2004–2009) продолжила курс на повышение уровня прозрачности в процессе принятия решений. В июле 2001 г. была принята «Белая книга по вопросам управления в Европе»¹⁸. В ней была сформулирована задача привлекать гражданское общество к разработке политики ЕС. Пожалуй, самой известной инициативой Комиссии в рамках продвижения социального диалога стало создание базы данных CONECCS¹⁹ в 2003 г. Ее целью было предоставление информации о комитетах и других рабочих группах, посредством которых гражданские организации могли участвовать в структурированном диалоге с ЕК. Регистрация в CONECCS была для групп интересов определяющим фактором, способствующим их вовлечению в процесс принятия решений.

Вместе с тем инициатива CONECCS не охватывала корпоративных лоббистов, поэтому в 2004 г. Парламент вновь вернулся к данному вопросу. На тот момент можно было уверенно сказать, что инициатива саморегулирования в отношении групп интересов не оправдала ожиданий, так как из всех действовавших в Брюсселе лоббистских структур лишь около 20% зарегистрировались в добровольном реестре. В этой связи по распоряжению председателя

¹⁵ European Commission. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Strategic Objectives 2000–2005: Shaping the New Europe. 09.02.2000. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52000DC0154:EN:NOT> (accessed: 15.03.2015).

¹⁶ European Commission. Code of Good Administrative Behavior. 01.03.2000. Available at: http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/code/_docs/code_en.pdf (accessed: 15.03.2015).

¹⁷ В конце 1998 г. парламентский Комитет по бюджетному контролю опубликовал отчет, в котором отдельные члены Комиссии, в частности Эдит Крессон, обвинялись в злоупотреблении должностными полномочиями, нецелевом расходовании бюджетных средств, попустительстве и протекционизме. Жесткой критике подверглись сам глава Комиссии Ж. Сантер и его первый заместитель. Не дожидаясь, когда Парламент вынесет вотум недоверия, все члены ЕК ушли в коллективную отставку.

¹⁸ European Commission. White Paper on European Governance. 28.04.2001. Available at: http://europa.eu/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0428en01.pdf (accessed: 15.11.2014).

¹⁹ Consultation, the European Commission and Civil Society — CONECCS.

Комиссии Ж.М. Баррозу и под давлением ЕП Генеральный секретариат все же предоставил список из 1535 аккредитованных экспертных групп, опубликовав его на официальном сайте ЕК без раскрытия личностей экспертов²⁰. В 2007 г. в ходе обсуждения «Зеленой книги» об инициативе прозрачности Парламент вновь призвал Комиссию обнародовать информацию о составе экспертных групп. В результате ЕК была вынуждена пойти на уступки, поэтому в настоящее время список всех групп с персональными сведениями об экспертах и официальных представителях можно найти на официальном сайте Комиссии в разделе, посвященном инициативе прозрачности²¹. Однако никакой отчетности о работе экспертных групп до сих пор не предусмотрено. Важно, что в «Зеленой книге» впервые были даны официальные определения терминов «лоббизм», «лоббист». Под «лоббизмом» понимался «вид деятельности, направленный на оказание влияния в процессе разработки политики или в ходе принятия решений европейскими институтами». «Лоббистом» может называться «лицо, которое практикует этот вид деятельности и представляет различные организации, такие как консалтинговые кабинеты, юридические фирмы, НПО, исследовательские группы, корпорации и профессиональные объединения». Стоит отметить, что в «Зеленой книге» Комиссия подчеркивала легитимность участия лоббистов в демократической системе ЕС, отражая официальную точку зрения на лоббизм, поскольку эта деятельность имеет практическую пользу и важна не только с точки зрения предоставления информации, но и для привлечения внимания институтов ЕС к решению значимых для общества вопросов. Именно такой подход можно охарактеризовать как «*лоббизм по-европейски*». Таким образом, место групп интересов и их роль в политическом процессе были определены, и дальнейшее регулирование было направлено на структурирование и повышение открытости во взаимодействии институтов ЕС с лоббистами.

* * *

Со вступлением в силу Лиссабонского договора в 2009 г. институты ЕС столкнулись с беспрецедентным ростом активности лоббистов, что стало следствием тех изменений в процессе принятия решений, которые вводил этот документ. Во-первых, благодаря

²⁰ Commission of the European Communities. Communication from the Commission. Towards a reinforced culture of consultation and dialogue — General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission. Available at: http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf (accessed: 15.03.2015).

²¹ Transparency Initiative. Available at: http://europa.eu/transparency-register/index_en.htm (accessed: 15.03.2015).

увеличению количества вопросов, по которым решения принимаются квалифицированным большинством голосов; во-вторых, из-за усиления роли Парламента и расширения его исполнительных полномочий [Кашкин, Четвериков, Калининченко, 2011]; в-третьих, вследствие такого нововведения, как Европейская гражданская инициатива²². В этой связи основные усилия по регулированию участия групп интересов в постлиссабонский период направлены не на ограничение доступа для избранных, а на обеспечение равных и справедливых возможностей для всех и, самое главное, поддержание прозрачности. Последняя задача представляет определенную сложность для институтов ЕС.

Согласно Лиссабонскому договору позиции Европейского парламента усилились за счет расширения сфер, в которых решения принимаются по обычной законодательной процедуре (прежде всего региональная и сельскохозяйственная политика). Таким образом, законодательные полномочия Парламента и Совета были уравнены практически во всех сферах общей политики; более того, у ЕП появились новые функции по финансовому контролю. Расширение полномочий закономерно привлекло внимание большего числа групп интересов. Одновременно изменилась и модель взаимодействия лоббистов с евродепутатами: раньше, чтобы быть услышанными в ЕП, группы интересов прибегали к таким аутсайдерским стратегиям, как пикеты, демонстрации и кампании в СМИ; теперь, как и в случае с Комиссией, лоббисты стремятся выполнять экспертные функции, предоставлять технические данные, т.е. используют стратегии инсайдерского лоббизма [Broscheid, Coen, 2003: 165–189].

Подверглась реформированию и система комитологии ЕК²³: была введена четкая иерархия норм — они разделились на базовые законодательные акты, делегированные акты и акты по имплементации [Стрежнева, Прохоренко, 2013: 53]. В случае с двумя последними Комиссии предоставлено широкое поле для маневра, поскольку она может выступать в качестве квазизаконодателя, принимая технические правила и правила, обеспечивающие единообразное исполнение наднациональных решений на местах. Группы интересов в качестве экспертов могут быть привлечены к разработке делегированных актов, принятие которых не требует согласия всех государств-членов, что значительно упрощает про-

²² The European Citizens' Initiative — ECI.

²³ Система комитологии представляет собой разветвленную сеть межправительственных комитетов, в которые входят служащие среднего звена из национальных министерств и ведомств всех стран — членов ЕС, участвующие в регулировании той или иной отрасли общей хозяйственной политики.

цедуру. Вместе с тем существуют и меры контроля: ЕП и Совет могут на любом этапе отклонить меры, предлагаемые Комиссией. Для лоббистов процедуры комитологии открывают новые институционализированные каналы влияния, которые представители бизнеса могут использовать весьма эффективно, если они обладают необходимой технической и экспертной информацией. Сегодня именно этот метод получает широкое распространение среди корпоративных лоббистов.

Одно из наиболее примечательных нововведений Лиссабонского договора — Европейская гражданская инициатива (ЕГИ) — механизм, призванный смягчить проблему демократического дефицита в ЕС. Данный инструмент позволяет ограниченному числу граждан (не менее 1 млн человек) инициировать законотворческий процесс, направив свои предложения напрямую в Комиссию. Де-факто группы интересов пользуются преимуществом своего статуса представителей гражданского общества. В то же время специальным регламентом возможности их участия в ЕГИ были четко определены: они могут «продвигать гражданские инициативы», но не имеют права участвовать в их организации²⁴. Согласно регламенту гражданские инициативы должны быть организованы через специальные Гражданские комитеты, которые напрямую работают с Комиссией. Примечательно, что до принятия данного регламента первые гражданские инициативы исходили именно от групп интересов — «Green Pease» и Европейского форума по проблемам инвалидности²⁵. Несмотря на это ограничение, гражданская инициатива может служить для лоббистов еще одной «точкой доступа» к процессу принятия решений, ведь при формулировании конкретных предложений требуется предоставление подробного обоснования, детальной экспертизы, не говоря уже о соответствии нормативной базе ЕС. Все это не представляет сложности для организованных групп интересов, готовых в нужный момент подключиться к гражданской инициативе. На сегодняшний день ЕГИ еще находится на этапе становления, поэтому пока рано оценивать результаты работы этого механизма, но даже беглый взгляд на текущие проекты дает представление о степени включенности лоббистов. Например, «Европейская водная инициатива»²⁶ за причисление права на доступ к воде к правам человека была под-

²⁴ Regulation (EU) No 211/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 on the citizens' initiative, Official Journal of the European Union, 11.3.2011, preamble, section 9. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:en:PDF> (accessed: 08.04.2015).

²⁵ The European Disability Forum — EDF.

²⁶ The European Water Initiative. Available at: <http://www.euwi.net> (accessed: 30.03.2015).

держана крупнейшей Европейской конфедерацией профсоюзов²⁷, а инициатива «Счастливая корова», направленная на улучшение условий содержания дойных коров, привлекла внимание не только таких крупных корпоративных лобби, как «Ben and Jerry's» и «Cono», но и Всемирного общества защиты животных.

Возвращаясь непосредственно к вопросу о регулировании лоббизма на современном этапе и перспективах этого процесса, отметим, что к моменту принятия Лиссабонского договора группы интересов уже утвердились в своем статусе неотъемлемых участников политической системы ЕС — в официальных документах они признавались важными акторами, которые «могут предоставлять техническую информацию и давать конструктивные рекомендации»²⁸. В этой связи сегодня регулирование сместилось в сторону поиска мер, направленных на повышение эффективности и прозрачности участия лоббистов в принятии решений²⁹. Для этого в 2011 г. по инициативе ЕП было введено специальное Межинституциональное соглашение Парламента и Комиссии о едином реестре прозрачности³⁰. На основе реестров групп интересов, которые до этого оба института вели по отдельности, была создана общая база данных и открыта регистрация в ней. Войти в реестр может любая организация, включая НПО, ТНК, религиозные объединения, частные консультативные кабинеты, профсоюзы, академические институты и т.д. При регистрации необходимо указывать информацию о своей деятельности, финансовой активности, предоставлять данные о лицах, аккредитованных в институтах ЕС, а также подписать этический кодекс поведения. Такая регистрация дает возможность получать информационную рассылку об обновлении законодательной базы, входить в состав экспертных групп, запрашивать встречу с каким-либо официальным представителем, а также знакомиться со статистическими данными. Но самое главное — реестр позволяет отслеживать деятельность групп интересов в стенах Парламента и Комиссии.

²⁷ The European Trade Union Confederation — ETUC. Available at: <http://www.etuc.org> (accessed: 30.03.2015).

²⁸ Official Journal of the European Communities. No. C 63 /2. An open and structured dialogue between the Commission and special interest groups. Available at: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_1993_063_R_0002_01&from=EN (accessed: 30.03.2015).

²⁹ Maroš Šefčovič. Briefing Paper. The change in lobbying after the Lisbon Treaty. Available at: http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/sefcovic/documents/speeches/2011_11_22_eti_s11_790_en.pdf (accessed: 30.03.2015).

³⁰ Interinstitutional Agreement on a Common Transparency Register between the Parliament and the Commission. Available at: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0222+0+DOC+XML+V0//en> (accessed: 30.03.2015).

Регистрация в реестре продолжается — на сегодняшний день в него вошли более 8300 организаций, включая такие российские ТНК, как «Газпром» и «Лукойл». По мнению С.П. Перегудова, главным препятствием для становления российского бизнеса как актора европейской экономической политики и политического процесса ЕС в целом является разница лоббистских потенциалов между европейскими и российскими деловыми кругами [Перегудов, 2009: 49–63]. С одной стороны, наблюдается тенденция, свидетельствующая о пассивности российского бизнеса в вопросах создания площадок для взаимодействия с ЕС (как это было в случае с «Форумом ЕС–Россия» в 2008 г.³¹). С другой стороны, нельзя не отметить существующий положительный опыт, когда благодаря работе представителей деловых кругов с органами государственной власти удавалось достичь принципиальных договоренностей в сфере экономической политики. Вместе с тем приходится констатировать, что российский бизнес отстаивает свои интересы в европейских институтах весьма посредственно: в абсолютном большинстве случаев субъектами лоббирования практически никогда не становятся отдельные корпорации, но только зонтичные структуры, бизнес-группы, ассоциации, как, например, Торгово-промышленная палата, Российский союз промышленников и предпринимателей, а также Круглый стол промышленников России и ЕС. Такой тип лоббирования предпочтителен для небольших предприятий, однако для крупного бизнеса это далеко не самый эффективный метод продвижения своих интересов. Российская бизнес-элита обладает достаточным количеством ресурсов, тем не менее отечественные корпорации, в отличие от европейских, по-прежнему не проявляют интереса к такому способу влияния и предпочитают «отсиживаться» под зонтичными объединениями.

Другим примером того, как на практике проявляется регулирование лоббизма, могут послужить переговоры о Трансатлантическом торгово-инвестиционном партнерстве: в открытых консультациях, организованных Генеральным директоратом по торговле, приняли участие 560 представителей групп интересов, 520 из которых были корпоративными лоббистами, при этом только треть из них внесены в реестр³². Такой низкий показатель зарегистрированных органи-

³¹ В 2008 г. Центр ЕС–Россия инициировал проект «Форум ЕС–Россия», который должен был стать платформой для диалога о новом стратегическом партнерстве между представителями российского крупного бизнеса и теми, кто это партнерство формирует. Однако данная инициатива была встречена российскими предпринимателями довольно холодно, вернее, попросту проигнорирована.

³² Corporate Europe Observatory. Agribusiness is the biggest lobbyist on the EU-US trade deal, new research reveals. 08.07.2014. Available at: <http://corporateeurope.org/pressreleases/2014/07/agribusiness-biggest-lobbyist-eu-us-trade-deal-new-research-reveals> (accessed: 30.03.2015).

заций по-прежнему является неудовлетворительным, однако даже эти данные демонстрируют, чьи интересы затронуты и кто принимает участие в обсуждении. Разумеется, в идеале зарегистрированных в реестре лоббистов должно быть абсолютное большинство, но на данный момент Комиссия допускает до участия в обсуждениях любые группы интересов, что вызывает негодование и протесты борцов за прозрачность принятия решений³³. Возможность сделать регистрацию обязательной обсуждали в ходе пересмотра Межинституционального соглашения в апреле 2014 г., но никаких существенных изменений внесено не было, что вызвало разочарование таких крупных активистских организаций, как Альянс за прозрачное лоббирование и регулирование этических принципов³⁴.

Перед новой Комиссией во главе с Ж.-К. Юнкером была поставлена амбициозная задача повысить открытость и прозрачность во взаимоотношениях лоббистов с органами власти. Этот вопрос был включен в список задач первого вице-председателя Франса Тиммерманса, который 23 апреля 2015 г. в ходе парламентских дебатов, посвященных прозрачности, подтвердил намерение ЕК ввести обязательный реестр лоббистов, однако заявил, что решение по этому вопросу будет принято не раньше осени 2015 г. Он также отметил, что реформа реестра не будет осуществлена посредством отдельной законодательной процедуры, но станет частью мер в рамках Межинституционального соглашения между Комиссией, Парламентом и Советом о создании обязательного реестра лоббистов³⁵. Последнее заявление вызвало обоснованное разочарование сторонников регулирования, поскольку это означает, что лоббисты по-прежнему останутся не связанными никакими обязательствами. Комиссия аргументирует свой выбор тем, что законодательная процедура потребует длительного согласования. Таким образом, можно уверенно говорить, что до 2016 г. не будет принято никаких мер жесткого

³³ ALTER-EU. Full lobby transparency now! Campaign launched. 23.04.2015. Available at: <http://alter-eu.org/full-lobby-transparency-now-campaign-launched> (accessed: 07.05.2015); Politico. The transparency trap. 05.05.2015. Available at: <http://www.politico.eu/article/the-transparency-trap/> (accessed: 07.05.2015); EU Observer. Timmermans takes swipe at MEPs on transparency. 23.04.2015. Available at: <https://euobserver.com/institutional/128433> (accessed: 07.05.2015).

³⁴ The Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation — ALTER-EU. Available at: <http://www.alter-eu.org> (accessed: 09.04.2015). В Альянс входят представители более 200 общественных групп интересов и профсоюзов, которых волнует растущее влияние корпоративных лоббистов на принятие решений в ЕС.

³⁵ Access Info. Full Lobby Transparency campaign launched with ALTER-EU debate at the Parliament. Available at: <http://www.access-info.org/frontpage/15940> (accessed: 05.05.2015).

регулирования участия групп интересов в политическом процессе. Больше, чего можно ожидать, — это Межинституциональное соглашение и создание единого реестра лоббистов, что, по нашему мнению, является недостаточной мерой для повышения прозрачности и открытости процесса принятия решений, но отражает позицию Комиссии по данной проблематике на сегодняшний день.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Боров А.В. Регулирование корпоративного лоббизма в Европейском союзе // Советник Президента. 2008. № 3. С. 1–12.
2. Борко Ю.А. Отношения России с Европейским союзом и их перспективы. М.: Экслибрис-Пресс, 2001.
3. Бусыгина И.М. Невидимая рука: корпоративный лоббизм в Европейском союзе // Неприкосновенный запас. 2006. № 4–5. С. 106–114.
4. Дегтерева Е.А. Лоббизм в процессе принятия решения ЕС: нормы регулирования, механизмы и модели // Мировая экономика и международные отношения. 2008. № 4. С. 42–49.
5. Дегтерева Е.А. Отношения с Россией: политический диалог, торгово-экономическое сотрудничество // Европейский союз: факты и комментарии. 2010. № 59. С. 41–43.
6. Кашкин С.Ю., Четвериков А.О., Калиниченко П.А. Право Европейского союза. М.: Проспект, 2011.
7. Леви Д.А. Группы интересов и особенности механизмов лоббирования в Европейском союзе. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2008.
8. Леви Д.А. Современное лоббирование в Европейском союзе: в поисках общих ценностей и точек соприкосновения. СПб.: Сезам, 2009.
9. Перегудов С.П. Крупная корпорация как субъект публичной политики. М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2006.
10. Перегудов С.П. Лоббизм российского крупного бизнеса в Европейском союзе (макроуровень) // Мировая экономика и международные отношения. 2009. № 9. С. 49–63.
11. Перегудов С.П., Уткин А.И., Костяев С.С. Лоббизм российского бизнеса в США и ЕС: эволюция и перспективы. М.: ИСКРАН, 2009.
12. Руденкова Д.Э. Лоббизм в институтах Европейского союза // Международные процессы. 2015. № 1. С. 68–80.
13. Семенов И.С. Группы интересов на Западе и в России: концепции и практика. М.: ИМЭМО, 2001.
14. Семенов И.С. Лоббизм и представительство интересов бизнеса в Европейском союзе // Бизнес и политика. 1995. № 2. С. 14–49.
15. Семенов И.С., Перегудов С.П. Корпоративное гражданство: концепции, мировая практика и российские реалии. М.: Прогресс-Традиция, 2008.
16. Стрежнева М. Эволюция торговой политики Европейского союза // Мировая экономика и международные отношения. 2012. № 9. С. 42–51.

17. Стрежнева М.В., Прохоренко И.Л. Управление экономикой в Европейском союзе: институциональные и политические аспекты. М.: ИМЭМО РАН, 2013.
18. Хохлов И.И. Наднациональность в политике Европейского союза. М.: Международные отношения, 2007.
19. Шохин А.Н. Лоббистская деятельность бизнеса в Европейском союзе: практика, возможности, технологии // Журнал российского права. 2012. № 5. С. 85–92.
20. Шохин А.Н., Королев Е.А. Взаимодействие бизнеса и власти в Европейском союзе. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2008.
21. Aspinwall M., Greenwood J. Collective action in the European Union: interests and the new politics of associability. London, New York: Routledge, 1998.
22. Beyers J., Eising R., Maloney W. The politics of organized interests in Europe: lessons from EU studies and comparative politics. London, New York: Routledge, 2010.
23. Bouwen P. A comparative study of business lobbying in the European Parliament, the European Commission and the Council of Ministers // MPIfG Discussion Papers. Available at: http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp02-7.pdf (accessed: 03.02.2015).
24. Bouwen P. Corporate lobbying in the European Union: the logic of access // Journal of European Public Policy. 2002. No. 9 (3). P. 365–390.
25. Broscheid A., Coen D. Insider and outsider lobbying of the European Commission: an informational model of forum politics // European Union Politics. 2003. No. 4. P. 165–189.
26. Chalmers A.W. Interests, influence and information: comparing the influence of interest groups in the European Union // Journal of European Integration. 2011. Vol. 33. No. 4. P. 471–486.
27. Coen D. Empirical and theoretical studies in EU lobbying // Journal of European Public Policy. 2007. Vol. 14 (3). P. 333–345.
28. Dahl R. A preface to democratic theory. Chicago: University of Chicago Press, 1956.
29. Eising R. The access of business interests to EU political institutions: towards elite pluralism? // Journal of European Public Policy. 2007. No. 14. P. 384–403.
30. Eising R. Institutional context, organizational resources and strategic choices: explaining interest group access in the European Union // European Union Politics. 2007. No. 8 (3). P. 329–362.
31. Eising R. Interest groups in EU policy-making // Living Reviews in European Governance. 2008. Vol. 3. No. 4. P. 1–32.
32. Eising R. The political economy of state-business relations in Europe: varieties of capitalism, modes of interest intermediation and the access to EU policy-making. London: Routledge, 2009.

33. Graziano L. Lobbying and the public interest // Lobbyisme, pluralisme et integration europeenne. 1998. Vol. 3 (1). P. 36–50.
34. Greenwood J. Representing interests in the European Union. Basingstoke: Macmillan, 1997.
35. Greenwood J., Grote J., Ronit K. Organized interest and the European Community. London: Sage, 1992.
36. Hix S. The study of the European Union II: the ‘new governance’ agenda and its rival // Journal of European Public Policy. 1998. No. 5. P. 38–65.
37. Key V.O. Jr. Politics, parties, and pressure groups. New York: Crowell, 1942.
38. Klüver H. Lobbying as a collective enterprise: winners and losers of policy formulation in the European Union // Journal of European Public Policy. 2013. No. 20 (1). P. 59–76.
39. Kohler-Koch B. Changing patterns of interest intermediation in the European Union // Government and Opposition. 1994. Vol. 29. P. 166–180.
40. Kohler-Koch B. Post-Maastricht civil society and participatory democracy // Journal of European Integration. 2012. No. 34. P. 808–824.
41. Kohler-Koch B., Eising R. The transformation of governance in the European Union. London: Routledge, 1999.
42. Lindblom C.E. The policy-making process. Englewood. Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1980.
43. Peterson J. Policy networks and European Union policy making: a reply to Kassim // West European Politics. 1995. No. 18 (2). P. 389–407.
44. Salisbury R.U. Interest groups // Nongovernmental politics handbook of political science. 1975. Vol. IV. P. 170–189.
45. Truman D.B. The governmental process: political interests and public opinion. New York: Alfred A. Knopf, 1951.
46. Van Schendelen R. Machiavelli in Brussels: the art of lobbying the EU. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2002.

D.E. Rudenkova

LOBBYING REGULATION IN THE EUROPEAN UNION: HISTORY AND PROSPECTS

Institute of World Economy and International Relations

Russian Academy of Sciences

23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997

Lobbying and government relations have become a permanent and integral element of the European legislative and executive practices. However, these relations remain highly controversial, and in general lobbying is still regarded as a ‘grey area’ in the European law. The paper examines the most important theoretical approaches to lobbying and the evolution of the Russian and foreign

literature on the subject. The author analyses the history of lobbying regulation in the European Union from the very first projects up to the present day and compares European Parliament's and European Commission's approaches to interest groups' participation in the decision-making process. The author emphasizes that the Lisbon Treaty represented a new milestone in the evolution of the European lobbyism and paved the way for a growing influence of the European Parliament and the reform of the European Commission comitology system. Since then lobbying regulation has been aimed primarily at the improvement of effectiveness and transparency of lobbying activities. In this context the paper examines the effectiveness of representation of the Russian corporate interests in the EU institutions. The author comes to the conclusion that characteristic features of the European interest intermediation stem from the peculiarities of the EU political system, its supranational and multi-level nature. The author emphasizes that current lobbying regulations are insufficient and do not guarantee transparency of the EU decision-making processes. In conclusion, the paper outlines possible scenarios for development of lobbying regulation at the EU level.

Keywords: European Union, European Commission, European Parliament, lobbying, interest groups, lobbying regulation, interest intermediation, transparency register, Treaty of Lisbon, European Citizens' Initiative.

About the author: *Daria E. Rudenkova* — Junior Research Fellow, PhD Candidate, Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (e-mail: rudenkova.daria@gmail.com).

REFERENCES

1. Borev A.V. 2008. Regulirovanie korporativnogo lobbizma v Evropeiskom soyuze [Corporate lobbying regulation in the European Union]. *Sovetnik Prezidenta*, no. 3, pp. 1–12. (In Russ.)
2. Borko Yu.A. 2001. *Otnosheniya Rossii s Evropeiskim soyuzom i ikh perspektivy* [EU-Russia relations and their prospects]. Moscow, Ekslibris-Press Publ. (In Russ.)
3. Busygina I.M. 2006. Nevidimaya ruka: korporativnyi lobbizm v Evropeiskom soyuze [Invisible power: corporate lobbying in the European Union]. *Nepriknosnovennyi zapas*, no. 4–5, pp. 106–114. (In Russ.)
4. Degtereva E. 2008. Lobbizm v protsesse prinyatiya reshenii ES: normy regulirovaniya, mekhanizmy i modeli [Lobbying in the EU decision-making process: regulation, methods, and patterns]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, no. 4. pp. 42–49. (In Russ.)
5. Degtereva E.A. 2010. Otnosheniya s Rossiei: politicheskii dialog, torgovo-ekonomicheskoe sotrudnichestvo [Political dialogue and economic cooperation with Russia]. *Evropeiskii Soyuz: fakty i kommentarii*, no. 59, pp. 41–43. (In Russ.)

6. Kashkin S.Yu., Chetverikov A.O., Kalinichenko P.A. 2011. *Pravo Evropeiskogo soyuza* [The European Union law]. Moscow, Prospekt Publ. (In Russ.)
7. Levi D.A. 2008. *Gruppy interesov i osobennosti mekhanizmov lobbirovaniya v Evropeiskom Soyuze* [Interest groups and lobbying mechanisms in the European Union]. Saint-Petersburg, Izdatel'stvo SPbGU. (In Russ.)
8. Levi D.A. 2009. *Sovremennoe lobbirovanie v Evropeiskom Soyuze: v poiskakh obshchikh tsennosti i tochek soprikosnoveniya* [Contemporary lobbying in the European Union: looking for common values and grounds]. Saint-Petersburg, Sezam Publ. (In Russ.)
9. Peregudov S.P. 2006. *Krupnaya korporatsiya kak sub'ekt publichnoi politiki* [Large corporation as public policy actor]. Moscow, HSE Publ. (In Russ.)
10. Peregudov S.P. 2009. Lobbizm rossiiskogo krupnogo biznesa v Evropeiskom Soyuze (makrouroven') [Russian corporate lobbying in the European Union (macro-level)]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, no. 9, pp. 49–63. (In Russ.)
11. Peregudov S.P., Utkin A.I., Kostyaev S.S. 2009. *Lobbizm rossiiskogo biznesa v SShA i ES: evolyutsiya i perspektivy* [Russian corporate lobbying in the USA and EU: evolution and prospects]. Moscow, ISKRAN Publ. (In Russ.)
12. Rudenkova D.E. 2015. Lobbizm v institutakh Evropeiskogo soyuza [Lobbying in the EU institutions]. *Mezhdunarodnye protsessy*, no. 1, pp. 68–80. (In Russ.)
13. Semenenko I.S. 2001. *Gruppy interesov na Zapade i v Rossii: kontseptsii i praktika* [Interest groups in the West and in Russia: theory and practice]. Moscow, IMEMO Publ. (In Russ.)
14. Semenenko I.S. 1995. Lobbizm i predstavitel'stvo interesov biznesa v Evropeiskom Soyuze [Lobbying and business interest representation in the European Union]. *Biznes i politika*, no. 2, pp. 14–49. (In Russ.)
15. Semenenko I.S., Peregudov S.P. 2008. *Korporativnoe grazhdanstvo: kontseptsii, mirovaya praktika i rossiiskie realii* [Corporate citizenship: conceptions, global practice, and Russian reality]. Moscow, Progress-Traditsiya Publ. (In Russ.)
16. Strezhneva M. 2012. Evolyutsiya torgovoi politiki Evropeiskogo soyuza [The evolution of the European Union trade policy]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, no. 9, pp. 42–51. (In Russ.)
17. Strezhneva M.V., Prokhorenko I.L. 2013. *Upravlenie ekonomikoi v Evropeiskom soyuze: institutsional'nye i politicheskie aspekty* [Economic governance in the European Union: institutional and political aspects]. Moscow, IMEMO Publ. (In Russ.)
18. Khokhlov I.I. 2007. *Nadnatsional'nost' v politike Evropeiskogo soyuza* [Supranationality in the European Union politics]. Moscow, Mezhdunarodnye otnosheniya Publ. (In Russ.)
19. Shokhin A.N. 2012. Lobbistskaya deyatel'nost' biznesa v Evropeiskom Soyuze: praktika, vozmozhnosti, tekhnologii [Corporate lobbying in the European Union: practice, capabilities, and methods]. *Zhurnal rossiiskogo prava*, no. 5, pp. 85–92. (In Russ.)

20. Shokhin A.N., Korolev E.A. 2008. *Vzaimodeistvie biznesa i vlasti v Evropeiskom soyuze* [Interaction between business and government in the European Union]. Moscow, HSE Publ. (In Russ.)
21. Aspinwall M., Greenwood J. 1998. *Collective action in the European Union: interests and the new politics of associability*. London, Routledge.
22. Beyers J., Eising R., Maloney W. 2010. *The politics of organized interests in Europe: lessons from EU studies and comparative politics*. New York, Routledge.
23. Bouwen P. 2002. Corporate lobbying in the European Union: the logic of access. *Journal of European Public Policy*, no. 9 (3), pp. 365–390.
24. Bouwen P. 2002. A comparative study of business lobbying in the European Parliament, the European Commission and the Council of Ministers. *MPiFG Discussion Papers*. Available at: http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp02-7.pdf (accessed: 03.02.2015).
25. Broscheid A., Coen D. 2003. Insider and outsider lobbying of the European Commission: an informational model of forum politics. *European Union Politics*, no. 4, pp. 165–189.
26. Chalmers A.W. 2011. Interests, influence and information: comparing the influence of interest groups in the European Union. *Journal of European Integration*, vol. 33, no. 4, pp. 471–486.
27. Coen D. 2007. Empirical and theoretical studies in EU lobbying. *Journal of European Public Policy*, vol. 14, no. 3, pp. 333–345.
28. Dahl R. 1956. *A preface to democratic theory*. Chicago, University of Chicago Press.
29. Eising R. 2007. The access of business interests to EU political institutions: towards elite pluralism? *Journal of European Public Policy*, no. 14, pp. 384–403.
30. Eising R. 2007. Institutional context, organizational resources and strategic choices: explaining interest group access in the European Union. *European Union Politics*, no. 8 (3), pp. 329–362.
31. Eising R. 2008. Interest groups in EU policy-making. *Living Reviews in European Governance*, vol. 3, no. 4, pp. 1–32.
32. Eising R. 2009. *The political economy of state-business relations in Europe: varieties of capitalism, modes of interest intermediation and the access to EU policy-making*. London, Routledge.
33. Graziano L. 1998. Lobbying and the public interest. *Lobbyisme, pluralisme et integration europeenne*, vol. 3, no. 1, pp. 36–50.
34. Greenwood J. 1997. *Representing interests in the European Union*. Basingstoke, Macmillan.
35. Greenwood J., Grote J., Ronit K. 1992. *Organized interest and the European Community*. London, Sage.
36. Hix S. 1998. The study of the European Union II: the ‘new governance’ agenda and its rival. *Journal of European Public Policy*, no. 5, pp. 38–65.
37. Key V.O. Jr. 1942. *Politics, parties, and pressure groups*. New York, Crowell.
38. Kluver H. 2013. Lobbying as a collective enterprise: winners and losers of policy formulation in the European Union. *Journal of European Public Policy*, no. 20 (1), pp. 59–76.

39. Kohler-Koch B. 1994. Changing patterns of interest intermediation in the European Union. *Government and Opposition*, vol. 29, pp. 166–180.
40. Kohler-Koch B. 2012. Post-Maastricht civil society and participatory democracy. *Journal of European Integration*, no. 34, pp. 808–824.
41. Kohler-Koch B., Eising R. 1999. *The transformation of governance in the European Union*. London, Routledge.
42. Lindblom C.E. 1980. *The policy-making process*. Englewood. Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall.
43. Peterson J. 1995. Policy networks and European Union policy making: a reply to Kassim. *West European Politics*, no. 18 (2), pp. 389–407.
44. Salisbury R.U. 1975. Interest groups. *Non Governmental Politics Handbook of Political Science*, vol. IV, pp. 170–189.
45. Truman D. B. 1951. *The governmental process: political interests and public opinion*. New York, Alfred A. Knopf.
46. Van Schendelen R. 2002. *Machiavelli in Brussels: the art of lobbying the EU*. Amsterdam, Amsterdam University Press.