

ІНДУСТРІЯ ЛОБІЮВАННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОРІВНЯЛЬНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3575-3139>

**Узун Ю. В., д. політ. н., професор Одеського національного університету
імені І. І. Мечникова**

Лобізм швидко змінює репутаційний статус, його визнано як феномен системних політико-економічних відносин. Індустрія лобіювання стала об'єктом регулювання, що веде до прозорості політичного процесу, створює умови для легального діалогу між державою та бізнес-сектором, між державою та інститутами громадянського суспільства, і тому вивчення перспектив порівняльних досліджень регулювання лобізму є важливим. В статті розглядаються стандарти, що склалися в сфері регулювання лобістської діяльності, в тому числі стандарти вимірювання (індексації) ефективності лобістського регулювання, що сформувалися в порівняльних дослідженнях правових актів, що стосуються лобіювання. Зазначається, що обґрунтування запровадження регулювання лобіювання ґрунтується на забезпеченні як прозорості процесу вироблення політики, так і підзвітності структур політичної системи. Саме прозорість дозволяє громадськості притягати політиків до відповідальності за їхні рішення або за відсутність таких рішень. Якщо процес формування політики є прозорим, то політичний процес стає більш конструктивним, оскільки рішення, в тому числі законодавчі, проходять всі передбачені етапи рефлексії, розгляду та обговорення. Практики регулювання становлять комплекс індикаторів, якими є типи: реєстрів стейкхолдерів; реєстрів лобістів; процедур консультацій; умов фізичного доступу до урядових будівель; механізми «обертових дверей»; вирішення конфліктів інтересів; політичного фінансування; публічності порядку денного політиків, з календарями зустрічей вищих посадових осіб; механізмів визначення «законодавчого сліду»; механізмів прозорості державних закупок та боротьби з корупцією. Зазначені індикатори стали основою для впровадження індексів (індекс Офейм, індекс Ньюмарка, індекс Крепаза та Чарі, індекс Холмана та Люнебурга, індекс Рот, індекс Corruption Perceptions Index (CPI), Індекс прозорості лобізму Transparency International), які визначають ефективність законодавства та надають можливість оцінки моделей регулювання лобіювання. Дослідження нових інструментів аналізу створює можливості для формування більш ефективних моделей регулювання лобіювання та створення більш прозорого та справедливого політичного процесу.

Ключові слова: лобізм, лобіювання, політичних процес, регулювання, методологія, порівняльні дослідження, індекси прозорості лобізму.

Uzun Y. V. Lobbying industry and prospects for comparative studies

Lobbying is rapidly changing its reputational status, it is recognized as a phenomenon of systemic political and economic relations. The lobbying industry has become subject to regulation, which leads to transparency of the political process, creates conditions for a legal dialogue between the state and the business sector, between the state and civil society institutions, and therefore it is important to study the prospects of comparative studies of lobbying regulation. The article examines the standards established in the field of lobbying regulation, including the standards for measuring (indexing) the effectiveness of lobbying regulation which have been formed in comparative studies of legal acts relating to lobbying. It is noted that the rationale for introducing lobbying regulation is based on ensuring both transparency of the policy-making process and accountability of the political system structures. It is transparency that allows the public to hold politicians accountable for their decisions or lack thereof. If the policy-making process is transparent, the political process becomes more constructive, as decisions, including legislative ones, go through all the required stages of reflection, consideration and discussion. Regulatory practices comprise a set of indicators, such as: registers of stakeholders; registers of lobbyists; consultation procedures; conditions of physical access to government buildings; revolving door mechanisms; resolution of conflicts of interest; political financing; publicity of politicians' agendas, with calendars of meetings of senior officials; mechanisms for determining the legislative footprint; mechanisms for transparency of public procurement and fight against corruption. These indicators have become the basis for the introduction of indices (the Ofeim Index, the Newmark Index, the Crepaz and Chari Index, the Holman and Luneburg Index, the Roth Index, the Corruption Perceptions Index (CPI), and the Transparency International Lobbying Transparency Index) that measure the effectiveness of legislation and provide an opportunity to assess lobbying regulation models. The study of new analysis tools creates opportunities for the development of more effective lobbying regulation models and the creation of a more transparent and fair political process.

Keywords: lobbying, lobbying, political process, regulation, methodology, comparative studies, lobbying transparency indices.

Постановка проблеми. Індустрія зв'язків з громадськістю та лобіювання є надзвичайно актуальним і цікавим полем спостереження для політичних аналітиків і всіх, хто займається осмисленням складних політичних систем.

Аналіз того, як реалізується вплив, наскільки впливовими є групи інтересів та різні суб'єкти політичної системи в процесах прийняття державних рішень, є надзвичайно корисним для розуміння політичних процесів і того, як функціонує політична система.

Як сказав Г. Алмонд шістдесят років тому: «ми звертаємося до порівняльного вивчення груп інтересів не з надією, що саме вони, а не партії чи державні інститути, дадуть принципи розрізнення типів політичних систем, а радше з очікуванням, що систематичне вивчення груп інтересів у їхніх складних взаємозв'язках з громадською думкою, політичними партіями та формальними державними інститутами дасть нам змогу точніше розрізнити політичні системи в цілому. Іншими словами, зростаюча зацікавленість науковців групами інтересів та громадською думкою є наслідком пошуку більш повної та систематичної концепції політичного процесу в цілому, а не пошуку підходу, який є альтернативою нинішньому акценту на формальних урядових інституціях» [1, с. 271].

В той же час, дослідження лобізму сьогодні, орієнтовано не стільки на визначення обсягу впливу груп інтересів, скільки на можливостях встановлення самих груп інтересів. Йдеться про відсутність даних для аналізу, які мають демонструвати механізм прийняття політичних та урядових рішень, процесу лобіювання, в тому числі громадського, та його ефективності. Наявність таких даних як індикатор розбудови відкритої демократичної системи має пряму кореляцію в процесом регулювання лобістської діяльності.

Регулювання лобізму стосується набору правил, норм та практичних рамок, що спрямовані на формування способу лобіювання в конкретній політичній сфері політичної системи. Правила включають законодавчі акти та нормативні положення, такі як закони чи міністерства укази; норми включають кодекси поведінки або етичні стандарти, які більш-менш ретельно впроваджуються в різні контексти; посиляються на практичні основи фактичні моделі або платформи (урядові чи приватні), розроблені та використовувані для лобіювання та участь, наприклад, у консультативних процесах.

Набори правил, норм і рамок охоплюють широкий спектр тем і сфер, пов'язаних із політиками, урядовцями, публічними службовцями з одного боку, і групами інтересів, представниками неурядових організацій, професійними лобістами, що здійснюють посередницьку адвокатську діяльність – з іншого. Ці набори правил охоплюють правила формування та функціонування лобістських реєстрів, правила регулювання «охолодження» для використання практик «обертювих дверей» та правила упередження та вирішення конфліктів інтересів, а також правила, які стосуються політики фінансування лобістської діяльності, контролю за процесами державних закупівель та боротьби з корупцією, розголошення зустрічей

між громадськістю, чиновниками та представниками груп інтересів, а також загальні правила забезпечення прозорості, чесності, відкритості процесів формування політики та підзвітності політиків та урядовців.

Стан наукової розробки. Найбільша частина наукової літератури про лобіювання та групи інтересів зосереджена на теоретичному та історичному аналізі груп інтересів та їхньої ролі в демократичних системах (Артур Бентлі (1908); Девід Труман (1951); Ерл Латем (1952); Стенлі Бенн (1960); Джім Мейно (1965); Мансур Олсон (1965); Джанфранко Паскуїно (1988); Луїджи Граціано (1995); Марк Розелл, Клайд Уїлкокс та Девід Медленд (2006); Девід Лоурі (2013), Альберто Бітоні, Філ Харріс та Клаудія Маріотті (2017), на описі політичних систем (наприклад, Г. Глювер та Дж. Грінвуд), на лобістських кампаніях (наприклад, Габор Сарлос, Габор та Дьєрдь Сзонди (2015)). Однак, порівняльні дослідження регулювання лобіювання стають дедалі перспективнішими, на це вказують роботи Крейга Холмана і Вільяма Люнебурга, Альберто Бітоні, Філа Харріса і Клаудії Маріотті, Раджи Чарі, Джона Хогана, Гері Мерфі та Мішеля Крепаза, Сари Рот та інших. Українські дослідники також досліджують практики лобізму та практики його регулювання, на що вказують дослідження А. Паршикової, Д. Лубінця, А. Євгенєвої, В. Нестеровича, А. Четкіної, А. Горещькою, А. Трофименка, Т. Ярового, Е. Гросфельд, та інших.

Таким чином, *метою дослідження* є визначення основи можливих порівняльних досліджень політики регулювання лобіювання. В статті розглядаються стандарти, що склалися в сфері регулювання лобістської діяльності, в тому числі стандарти вимірювання (індексації) ефективності лобістського регулювання, що сформувалися в порівняльних дослідженнях правових актів, що стосуються лобіювання; підкреслюється значення лобістських реєстрів; відстежуються зміни в сфері визнання та професіоналізації лобістської діяльності.

Дослідження з регулювання лобіювання займають особливу нішу ширшої літератури про лобіювання та групи інтересів, яка фокусується на історії становлення регуляторних систем стосовно визначення груп інтересів та їх впливу на політичні та управлінські рішення. Як правило, дослідження фокусуються на дослідженні розвитку регуляторних заходів та законодавства, що використовуються інститутами державної влади для контролю за практиками лобіювання в конкретному політичному контексті.

До середини ХХ ст. в більшості країн світу лобізм не мав визнання в якості інструменту представництва групових інтересів і розглядався переважно з негативними коннотаціями (хабарництво, корупція, погрози, тиск) навколо латентної діяльності, яка відбувається з метою впливу на прийняття політичних та управлінських рішень. До кінця ХХ століття сформувався новий підхід, орієнтований на необхідність юридичного визнання значення феномену лобізму як такого, що по суті, легітимізує представництво інтересів, визначаючи такий канал представництва і його потенціал для забезпечення відкритості політичного процесу в політичній системі, яка має мету оприлюднення та прозорого вирішення конфлікту інтересів завжди характерного демократії.

Відбувся законодавчий рух, починаючи з прийняття найстаріших законів, ухвалених у США як на рівні штатів, так і на федеральному рівні, до прийняття законів в останні десятиліття в країнах Європи та світу країн – наразі 18 – які також прийняли прийняли спеціальне законодавство про лобіювання), регулювання лобіювання насправді можна вважати набагато ширшим, ніж здається на перший погляд.

Законодавчі правила стосовно регулювання лобіювання були розроблені і, в ряді випадків, оновлені в ряді країн світу, в США (1946, 2007), Німеччині (1951, 1972, 2022), Австралії (1983, 2008), Канаді (1989, 2008), Литві (2001, 2018, 2021), Польщі (2005); Угорщині (2006); Ізраїлі (2008); Франції (2009); Мексиці (2010), Словенії (2010), Австрії (2012), Італії (2012, 2018), Нідерландах (2012), Чилі (2014), Великій Британії (2014), Ірландії (2015), Франції (2016), Бельгії (2018), Іспанії (2020) [19; 21; 29]. Крім того, були прийняті законодавчі правила щодо регулювання лобіювання в окремих штатах (США), в окремих муніципалітетах (США), в окремих регіонах держав ЄС (наприклад, в іспанській Каталонії та в британській Шотландії, в німецькій землі Саксонія-Ангальт), в окремих інституціях Європейського Союзу (наприклад, правила в Європарламенті в 1996, згодом – в Єврокомісії (2008), а в 2014 р. утворено єдиний для європейських структур Реєстр). Розпочато процес широкого обговорення та в деяких випадках – утворення – реєстрів лобістської діяльності в Латвії (2023), Угорщині (2006, скасовано в 2011), Македонії (2008) [10]. Ряд держав запровадили державні добровільні системи реєстрації лобістів (Бельгія, Італія, Нідерланди, Румунія) [29]. Обговорення законодавства щодо регулювання лобізму демонструють парламенти таких країн як Боснія та Герцеговина, Бразилія, Норвегія, Швейцарія, Туреччина та Україна, Болгарія, Хорватія, Чехія, Данія, Фінляндія, Естонія, Іспанія, Швеція, Мальта, Португалія, Словаччина, Нова Зеландія [10; 29; 17]. Наприклад, в квітні 2023 р. прем'єр-міністр Нової Зеландії оголосив про низку кроків щодо впровадження правил лобіювання до 2024 р. [26]. Вже зараз уряд вживає ряд заходів: звернення до спікера Палати представників із проханням скасувати доступ до парламенту для лобістів, включаючи представників бізнесу та профспілок; заохочення сторонніх лобістів до розробки добровільного кодексу поведінки для підвищення прозорості, наприклад, шляхом включення списку клієнтів на їхніх веб-сайтах; внесення змін до Посібника Кабінету міністрів, щоб роз'яснити, що попередня діяльність міністрів не повинна впливати на їхню поведінку під час перебування на посаді міністра. Спроби прийняти Закон про регулювання лобізму в цій країні вже приймалися в 2012 р., але законопроект Партії Зелених Нової Зеландії про розкриття лобістської діяльності був заблокований комітетом парламенту, як такий, що «міг обмежувати свободу вираження поглядів, через надто

широке визначення лобіста та порушення привілеїв членів Палати представників» [26]. Нове регулювання, за визначенням урядовців Нової Зеландії, має містити визнання, що 1) лобіювання є важливою та очікуваною частиною політичного та демократичного процесу; 2) громадськість має бути впевнена, що існує прозора та надійна система представництва інтересів; 3) що «лобіювання» не повинно бути аморфною ідеєю, яку важко визначити, і що правила мають гарантувати вільний доступ громадськості до міністрів, депутатів і посадових осіб, гарантувати право на свободу вираження поглядів і підтримувати роботу парламенту.

Тривалий період дослідження практик лобіювання, доводить, що сам процес є складним і динамічним явищем, а тому регулювання його форм і спрямування його практик неминує вимагати від законодавців мати справу з множинністю сфер і областей. Такими сферами та сферами є всі ті, що, як правило, стосуються взаємовідносин між політиками та зацікавленими групами, а також щодо дизайну самого процесу вироблення політики, що ґрунтується на цінностях прозорості (розкриття інформації про те, що відбувається) та участі (забезпечення більш справедливої та неупередженої участі в політичних процесах), що були визначені в рекомендаціях Організації Економічного Співробітництва та Розвитку (ОЕСР) в 2010 р. [20]; Ради Європи [7; 23]; Групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO) [8]; Руху «Transparency International» [28], відомого створенням «Індексу сприйняття корупції», «Глобального корупційного барометру» [9] і рекомендацією 2013 року «Відкриті стандарти управління. Стандарти сприяння розширенню можливостей та участі громадян» [27].

Серед мотивів поширення практик нормативно-правового регулювання лобіювання є наступні: 1) зміна сприйняття лобізму: від діяльності з метою латентного неетичного впливу до представництва груп інтересів, а відтак, інструменту легітимації політичних рішень через оприлюднення прозорості вирішення конфлікту інтересів; 2) визначення лобіювання як форми участі, яка дозволяє доступ до політики, що виходить за рамки простого голосування, з метою впливу на дії, політику, рішення; 3) корупційні скандали, які демонструють фактичну наявну торгівлю впливом, затишні стосунки між професійними лобістами та законодавцями, кризи довіри, яка охоплює політичні системи на європейському та північноамериканському континентах (скандали навколо діяльності американських лобістів – Пола Манафорта, Ріка Гейтса, Джека Абрамоффа, скандалу, відомого як «гроші за поправки» в Європарламенті, за участю євродепутатів від Австрії, Словенії, Румунії, та ін.

У теоретичному сенсі обґрунтування запровадження регулювання лобіювання ґрунтується на забезпеченні як прозорості процесу вироблення політики, так і підзвітності структур політичної системи. Саме прозорість дозволяє громадськості притягати політиків до відповідальності за їхні рішення або за відсутність таких рішень. Якщо процес формування політики є прозорим, то політичний процес стає більш конструктивним, оскільки рішення, в тому числі законодавчі, проходять всі передбачені етапи рефлексії, розгляду та обговорення за Регламентом, що унеможливує функціонування системи прийняття важливих рішень в «турборежимі» або «режимі екстреної нормотворчості».

Досліджуючи практики регулювання дослідники зосереджують увагу на: А) реєстрах стейкхолдерів; Б) реєстрах лобістів; В) процедурах консультацій; Г) умовах фізичного доступу до урядових будівель; Д) механізмах «обертових дверей»; Е) конфліктах інтересів; Ж) політичному фінансуванні; З) публічному порядку денному політиків, з календарями зустрічей вищих посадових осіб; І) визначенні «Законодавчого сліду»; К) державних закупівлях та боротьбі з корупцією [3].

Так, *Реєстри стейкхолдерів* є списками організацій різного роду, що зацікавлені в участі у політичних процесах. Ці реєстри можуть бути пов'язані з доступом до певних сфер формування політики і можуть вимагати розкриття певного обсягу інформації про саму організацію, її представників та про її лобістську діяльність (наприклад, кількість найнятих лобістів або кількість витрачених коштів, загалом або на конкретні кейси).

Реєстри лобістів – це списки, які іноді перетинаються з попередньою категорією, дозволяють окремим фахівцям бути юридично визнаними лобістами, тобто лобістами які здійснюють діяльність на платній основі, на основі досвіду діяльності в сферах публічної політики та управління. Ці реєстри також можуть бути більш-менш тісно пов'язані з певними зобов'язаннями (такими як, наприклад, періодичне подання звітів про діяльність або дотримання кодексу поведінки) та правами (наприклад, як постійний доступ до урядових будівель чи будівель розташування парламенту, парламентських комітетів, тощо). Відповідно, лобізм, який протирічить закону, яким передбачається реєстрація лобістів, називають тіньовим або корупційним. Депутати Європейського парламенту, спільно з Corporate Europe Observatory та LobbyControl, створили платформу «lobbyleaks.eu», за допомогою якої можна анонімно повідомити про випадки тіньового лобізму в європейських інституціях. Тіньовий лобізм є формою політичної корупції, яка може сприяти утворенню олігархічних груп впливу у парламенті або уряді. Реєстрація лобістів робить їх частиною політичного процесу.

Процедури консультацій як правило розроблені та впроваджені органами державної влади як 1) *відкриті, інклюзивні* (наприклад, як це передбачено *Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопад 2008 р. № 976* «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» та *Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996* «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»),

або як 2) *ексклюзивні* – такі, що впроваджуються через, наприклад, *Процедури оцінки регуляторного впливу* (RIA) [24], або через неформальний діалог та згодом його контент-аналіз з конкретними зацікавленими сторонами як *Консультації із зацікавленими сторонами*. Процедури оцінки регуляторного впливу (RIA, Regulatory impact assessment) це систематична оцінка того, як запропоноване первинне та/або вторинне законодавство може вплинути на певні категорії зацікавлених сторін і низку сфер. Оцінка може бути якісною та/або кількісною, ґрунтуватися на обмеженій кількості категорій витрат або, коли ймовірні наслідки політики є значними, – на рентабельності, багатокритеріальному аналізі та аналізі вигод-витрат та ризиків. Як шаблон для підтримки прийняття рішень, RIA включає визначення проблеми та оцінку статус-кво; визначення діапазону можливих варіантів рішень, аналіз і вибір варіанту; а також інформацію про те, як опціон буде відстежуватися та оцінюватися. RIA належить до сімейства інструментів, заснованих на фактичних даних, які мають сприяти прийняттю рішень і залучати зацікавлені сторони [24].

Дослідження умов *фізичного доступу до урядових будівель*, наприклад, парламенту чи міністерства. Кожна установа регулює фізичний доступ до своїх власних приміщень, і кількість зустрічей, їх реєстрація (тема, коло учасників, захід, пропозиції, а потім – «законодавчий слід») стають об'єктами дослідження діяльності лобістів. *«Законодавчі сліди»*, – це короткі звіти, які супроводжують законодавчі акти або політики в цілому, що пояснюють процес, який привів до ухвалення остаточного рішення, включаючи внесок зацікавлених сторін та можливо, пояснення причин зробленого вибору.

Механізм «обертових дверей» привертає особливу увагу. Вислів «обертові двері» застосовується для визначення політики регулювання впливу колишніх співробітників установ (екс-депутатів, екс-міністрів, екс-урядовців, тощо) та політики обмеження такого впливу шляхом впровадження періоду так званого «охолодження», тобто відтермінування у правовій можливості здійснювати функції зареєстрованого лобіста (функції адвокації) на професійній основі в приватній організації. Відсутність такої регуляційної норми буде розглядатися як «неправомірна» перевага порівняно з іншими учасниками конкуренції в процесі політичного просування інтересів. Критерії, які формально визначають професійного лобіста в нормативно-правовому акті, стають вирішальними при оцінці коректності існування механізму «обертових дверей». Феномен «обертових дверей» важливий і тим, що двері можуть обертатися і в зворотному напрямку, коли приватні актори обираються або стають політиками, зберігаючи зв'язки з бізнес організаціями, бізнес-колами та, відповідно, забезпечуючи основу для очевидного конфлікту інтересів.

Конфлікти інтересів, таким чином, стають черговим об'єктом дослідників, які намагаються визначити способи розкриття або регулювання потенційних конфліктів інтересів. Конфлікт інтересів лежить в основі більшості корупційних правопорушень, адже корупціонер завжди діє у своїх інтересах або в інтересах близьких осіб всупереч службовим інтересам. Частина правопорушень, які стосуються конфлікту інтересів, можуть виникати, коли особа не обізнана, як запобігати таким ситуаціям та їх вирішувати.

Так, наприклад, в Україні Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), орієнтуючись на Антикорупційній ініціативі ЄС в Україні (EUACI), проєкт USAID «Підтримка організацій-лідерів у протидії корупції в Україні «Взаємодія» розробило оновлені Методичні рекомендації «Щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Законодавець виокремлює: 1) конфлікт інтересів у діяльності народних депутатів України; 2) конфлікт інтересів у діяльності народних депутатів під час пленарного засідання Верховної Ради України; 3) конфлікт інтересів, що виникає у зв'язку з участю народних депутатів у роботі колегіальних органів; 4) конфлікт інтересів у діяльності народних депутатів під час реалізації повноважень одноосібно; 5) конфлікт інтересів у діяльності членів Кабінету Міністрів України; 6) конфлікт інтересів у діяльності керівників центральних органів виконавчої влади; 7) конфлікт інтересів у діяльності суддів; 8) конфлікт інтересів у суддів Конституційного Суду України; 9) конфлікт інтересів у діяльності деяких категорій посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Конфліктом інтересів визнається суперечність між приватним інтересом та службовими повноваженнями, де специфічний приватний інтерес визначається як будь-який майновий чи немайновий інтерес, що може вплинути на рішення, прийняте в публічній сфері, а також зворотньо: приватні інтереси посадовців, на які може вплинути рішення, прийняте в публічній сфері.

Політичне фінансування – це одна з найскладніших тем дослідників лобізму та його регулювання. Оскільки фінансування політичних партій та політичних кандидатів, аналітичних та соціологічних центрів є однією з стратегій груп інтересів для отримання доступу до політиків або для здійснення впливу на них, то нормативно-правова основа, що регулює політичне фінансування (хто кого може фінансувати, і наскільки це має бути прозорим), стає об'єктом дослідників лобіювання. Американські експерти, наприклад, оцінюють, що в лобістській діяльності в США зайняті приблизно 100 тис. осіб при 8 мільярдах доларів щорічних витрат на цю діяльність, і що більшість процесів лобіювання здійснюється корпораціями або від їхнього імені... корпоративна Америка зрозуміла, що лобіювання урядом державної політики, сприяє б їхній галузі чи бізнесу, і є вигідною інвестицією. Тому, наприклад, в 2018 р. Facebook витратив 23,6% доходу на лобіювання федеральної, державної та місцевої політики, пов'язаної з Інтернетом» [30]. До 2008 р. фінансові порогові реєстрації дорівнювали: для лобістської фірми – 2500 доларів та для організації, що наймає штатних лобістів – 10 000 доларів. Дослідник Д. Кірпатрік пояснював: «Конгрес знаходить способи обійти обмеження

в діяльності лобістів. Лобісти та їх роботодавці зазвичай платять за заходи, але в рамках нових правил... Замість того, щоб оплачувати рахунок законодавця, лобісти платять Комітету політичних дій (РАС), створеному законодавцем, за збір коштів. В свою чергу комітет оплачує шлях законодавця... Внесок у розмірі 2500 доларів від Комітету політичних дій дає право лобісту компанії приєднатися до м-ра Кантора в Starbucks поруч із його офісом на Капітолійському холмі цієї весни чотири рази» [11]. Нові вимоги 2021 р. відповідно до «Lobbying Disclosure Act» (LDA) вимагають надання інформації щодо внесків та платежів, здійснених зареєстрованим лобістом, а також будь-яким комітетом політичної дії (РАС). LDA вимагає від суб'єкта декларування розкривати інформацію про себе, а також про будь-який комітет, який суб'єкт декларування засновує або контролює, наприклад: 1) дату, одержувача та суму коштів, внесених на користь федерального кандидата або посадової особи, РАС або комітету політичної партії (зареєстрованого Федерального виборчою комісією), якщо загальна сума за період на користь цього одержувача дорівнює або перевищує 200 доларів США; 2) дату, ім'я одержувача та суму, сплачену за захід; та інше [13].

В Німеччині новий закон 2022 р. вимагає реєстрації від «представників інтересів» якщо їх щорічні фінансові витрати у сфері представництва інтересів перевищують 10 тис. євро, а також вимагають подання інформації про індивідуальні державні гранти та субсидії, індивідуальні пожертви від третіх осіб у розмірі 10 тис. євро кожна, за умови перевищення суми 20 тис. євро від одного донора протягом календарного року. У такому разі донор подає інформацію: а) ім'я, назва компанії донора, б) місцезнаходження донора, в) опис вигоди; 7) річні фінансові звіти або виписки з рахунків юридичних осіб. Так, новий закон передбачає деталізацію інформації і про лобіста, і про замовника, і щодо сфери інтересів, а також фінансової вигоди, хоча, очевидно, що із сфери контролю вилучаються дані щодо контрактів, загальна щорічна сума яких є меншою за 20 тис. євро.

Крім аналізу політичного фінансування об'єктами дослідників лобіювання є *публічний порядок денний політиків, з календарями зустрічей вищих посадових осіб*, що оприлюднюються в режимі реального часу або постфактум, з метою сукупного вимірювання (та обліку) контактів з конкретними групами інтересів. Дев'ять із 18 країн зазначили, що вони вимагають від деяких державних посадових осіб оприлюднити свої порядок денний або розкривати інформацію про свої зустрічі з лобістами [18].

Частину комплексної нормативно-правової основи лобіювання складають процедури державних закупівель та антикорупційні заходи. *Державні закупівлі та боротьба з корупцією* – це фактично та сфера, де компанії отримують прямі замовлення або беруть участь у державних тендерах, щоб виграти контракти і тому ризик корупції тут оцінюється як найвищий. Наприклад, підозри в прихованому лобізмі на рівні уряду Угорщини висловили 31 травня 2023 р. депутати Європарламенту обговорюючи можливість головування Угорщини в Раді ЄС в другій половині 2024 р. Вони ухвалили Резолюцію в якій висловили «серйозне занепокоєння» щодо такої можливості через невідповідність законодавства Угорщини цінностям ЄС, «систематичні та навмисні зусилля уряду Угорщини підірвати основоположні цінності ЄС», особливо через ситуацію із «замороженими» фондами відновлення», спробами уряду взяти під контроль стратегічні галузі промисловості, відсутністю належного контролю за фінансовою політикою угорського уряду.

Всі вище перелічені елементи можливого аналізу регулювання лобізму формують комплексну основу для дослідження регулювання лобіювання, але переважна група досліджень інструментів регулювання лобіювання зосереджена на виявленні специфіки функціонування створюваних в державах реєстрів, які можуть мати різні форми, залежно від: 1) суб'єкта, який їх видає; 2) суб'єктів, на яких спрямована реєстрація; 3) характеру реєстрації.

Класифікуючи реєстри за суб'єктами, які створюють реєстр, зазначимо, що очевидну специфіку демонструють 1) реєстри, створені приватними суб'єктами (професійними асоціаціями лобістів, лобістськими агентствами), та 2) реєстри, створені та керовані державними суб'єктами. Перші є добровільними за природою і є прикладом саморегулювання. Вони зазвичай пов'язані з «моральним» обов'язком дотримуватися кодексу поведінки (навіть якщо зазвичай висловлюються загальні занепокоєння щодо реальних можливостей перевірок дотримання та санкцій, а відтак вони навіть не можуть вважатися випадком правового регулювання. У другому випадку реєстри видаються державними установами, такими як законодавчі збори, міністерства, або окремими державними установами/відомствами, і бувають різних типів.

Згідно з п. 20-24 пояснювального меморандуму до рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи CM/Rec(2017)2 від 22 березня 2017 р. критерій, в основі якого тип суб'єкта, який видає Реєстр формує *дві моделі регулювання лобістської діяльності*: 1) «законодавчу», яка полягає у встановленні державою на рівні нормативного регулювання правил, які є обов'язковими для лобістів і, у деяких випадках, публічних службовців, які з ними контактують. Ця модель передбачає наявність санкцій за порушення законодавства, в тому числі адміністративних чи кримінальних, які можуть варіюватися від попереджень до штрафів і, у деяких випадках, ув'язнення; 2) *модель «саморегулювання»*, яка дозволяє лобістам регулювати свою діяльність на основі Кодексів поведінки, прийнятих асоціаціями професійних лобістів. Санкції в цій моделі варіюються від репутаційного ризику до призупинення членства в асоціації.

Як правило, країни поєднують обидві моделі регулювання лобістської діяльності. Так, у Німеччині, з одного боку, діє модель законодавчого регулювання лобістської діяльності, спрямована на федеральний парламент, і, водночас, – діють добровільні кодекси поведінки для лобістів, запроваджені професійними

асоціаціями лобістів на національному рівні. В Австрії для стимулювання лобістів дотримуватись етичних норм, було законодавчо встановлені стандарти, які лобісти зобов'язані включити у кодекси поведінки. У Литві законодавчі норми регулюють всі правила лобіювання, зобов'язуючи прийняття кодексів поведінки з конкретно визначеним змістом.

У Сполученому Королівстві також сформовано гібридну модель регулювання: є законодавче регулювання, доповнене саморегулюванням на основі кодексів трьох асоціацій лобістів. Палата громад британського парламенту, яка почала впроваджувати вимоги, щодо прозорості діяльності та попередження конфліктів інтересів у 1974 р. запровадила Реєстр фінансових інтересів членів парламенту та обов'язок членів парламенту декларувати матеріальний інтерес [6]. У 1985 р. розкриття інформації, що підлягає реєстрації, стало вимогою Реєстру, який підкреслює відповідальність депутата розкривати інформацію про: оплачувану роботу, професійні інтереси, покликання у сфері зв'язків з громадськістю, число та зміст консультацій та послуг, які надаються клієнтам, в тому числі дії, пов'язані з впровадженням в Палаті або її комітетах, в тому числі спонсорство заходів у Палаті, представлення міністрам, службовцям та членам Парламенту, супроводження делегацій. В 1995 р. було прийнято Резолюцію «Угоди про надання послуг» (вона потім змінювалася в 2002 р. та 2009 р.), якою передбачено, що: будь-який член парламенту укладає угоду, яка передбачає надання ним послуг у його якості члена Парламенту, якщо ця послуга передбачає гонорари або пільги, що підлягають сплаті в діапазонах до 5 000 фунтів ст. або 5 001-10 000 фунтів ст. Така угода підлягає зберіганню і передається Парламентському уповноваженому з питань стандартів одночасно з реєстрацією в Реєстрі фінансових інтересів членів, дані якого мають бути доступними для громадськості. В 2002 р. *Кодекс поведінки* було доповнено *Розділом №3*, який встановив, що під час парламентських слухань та при контакт з представниками виконавчої влади члени палати представників не мають права захищати інтереси зовнішнього лобіста, якщо одержують від нього винагороду, мають прямі фінансові зв'язки з компанією-лобістом, є радниками компаній-лобістів. Член парламенту може захищати інтереси лобіста, але лише у разі, якщо зареєструє отримані від лобіста кошти у Реєстрі інтересів членів парламенту. Інформація, що підлягає розкриттю, була деталізована в Резолюції парламенту «*Реєстрація фінансових інтересів депутатів*» від 30 квітня 2009 р. (зі змінами від 2011 р.), яка встановила вимоги щодо реєстрації членів, які підпадають під Категорію 1 (Директорат), Категорію 2 (Оплачувана робота за наймом, офіс, професія), Категорію 3 (Клієнти), «за винятком випадків, коли розкриття інформації суперечила б правовому або професійному обов'язку щодо недоторканності приватного життя або конфіденційності особи, організації або компанії, що здійснює платіж» [6, с. 42]. Ці реєстранти тепер мали надати Реєстратору інформацію про: а) суму кожного платежу; б) характер роботи; с) кількість годин, відпрацьованих протягом періоду, до якого відноситься виплата. В резолюції встановлювався фінансовий поріг реєстрації: платіж повинен бути зареєстрований якщо його вартість перевищує 1/10% від поточної заробітної плати члена Парламенту; або якщо загальна вартість платежів від однієї і тієї ж особи, організації або компанії протягом календарного року перевищує 1% від поточної зарплати депутата. Положення Резолюції застосовувалися незалежно від того, чи залежить інтерес від посади члена парламенту, чи виникає з неї.

Очевидно, що вимоги реєстрації поступово трансформують систему регулювання з так званої «м'якої» моделі до більш суворішої.

Що стосується суб'єктів, які підлягають реєстрації, то деякі реєстри функціонують як 1) списки організацій (стейкхолдерів певного політичного процесу або, в деяких випадках, лобістських фірм), 2) списки фізичних осіб, які професійно займаються лобістською діяльністю (в деяких випадках вони стосуються лише лобістів-консультантів, виключаючи «штатних» лобістів (наприклад, так звані «house»-лобісти в британському Реєстрі лобістів-консультантів); 3) в третьому варіанті реєстри поєднують попередні дві групи: вимагають від зацікавлених сторін розкривати інформацію про те, хто діє як лобіст від них в їх інтересах. Наприклад, в Німеччині за новим законом про реєстр лобістів з 1 березня 2022 р. будь-хто, хто займається адвокатською діяльністю в *Бундестазі* має бути внесений до реєстру [15]. §1 Закону 2022 р. фактично заміняє поняття лобізм поняттям «представництво інтересів», пояснюючи, що це «будь-який контакт з метою здійснення прямого чи опосередкованого впливу на процес прийняття рішень органами, депутатами, парламентськими групами або Бундестагу, або з метою прямого чи опосередкованого впливу на процес прийняття рішень Федеральним урядом» [15]. Положення поширюється на державних секретарів, керівників департаментів та керівників підвідділів. При цьому, представниками інтересів визначені «всі фізичні або юридичні особи, товариства або інші організації, також у формі мереж, платформ або інших форм колективної діяльності, які самі здійснюють або доручають здійснювати представництво інтересів відповідно доручення». Так, новий закон в Німеччині розширив коло суб'єктів лобістської діяльності, оскільки до 2022 р. суб'єктами «представницької діяльності» були виключно юридичні особи. Реєстрації підлягають фізичні та юридичні особи які здійснюють представництво інтересів на регулярній основі, це представництво здійснюється на діловій основі для третіх осіб; або якщо протягом останніх 3-х місяців було здійснено більше 50 різних контактів, що становлять інтерес. Реєстрація здійснюється невідкладно, як тільки виконується одна з цих умов. Дозвіл на доступ до будівель Бундестагу з метою участі у публічних слуханнях надається лише тим «представникам інтересів», які зареєстровані.

Що стосується характеру реєстрації, то виокремлюють три основні типи реєстрів:

1) *Добровільний* – це відкриті списки, до яких окремі фахівці або організації можуть добровільно записатися, як правило, в обмін на певні вигоди, принаймні, з метою захисту репутації; Такі добровільні реєстри можуть створюватися професійними асоціаціями – приклади можна знайти в Іспанії, Румунії чи Латвії, або державними органами, які запрошують організації та професіоналів реєструватися, пропонуючи полегшений доступ до приміщень або участь у консультаційні процеси – як у випадку з Німецьким Бундестагом або інституціями Європейського Союзу до 2014 року.

2) *Обов'язковий* реєстр діє як списки осіб, які юридично дають право на лобіювання внесеним до них суб'єктам, і які мають на меті запобігти участі в лобістській діяльності тих, хто не внесений до списку, від участі в лобістській діяльності. Приклади таких реєстрів можна знайти в таких реєстрах можна знайти в США, Канаді, Литві, Чилі, Ірландії та Франції. Навіть якщо ці реєстри зазвичай оцінюються дуже позитивно за різними індексами жорсткості, в деяких випадках необхідно враховувати низку прогалин і застережень щодо різних визначень лобіювання, в контексті можливого виключення деяких категорій лобістів (і політиків) зі сфери застосування закону, або більш-менш жорсткої політики імплементації.

3) третій тип реєстру – *умовний* і проміжний варіант між двома попередніми. Ці реєстри формально є добровільними, але державні органи влади можуть вимагати присутності в реєстрі як умову доступу до процесів консультацій або навіть зустрічей з політиками. Таким є випадок з Реєстром прозорості Європейського Союзу після 2014 року.

За двадцять років консолідації інформації по формам регулювання лобістської діяльності років було запропоновано різні підходи для узагальнення, в тому числі – вимірювання та порівняння за певними критеріями регулювання лобіювання в різних країнах. Так, Індекс Офейм (запропонований Синтією Офейм в 1991 р.) складався з 22 окремих позицій, кожна з яких була взята з трьох аспектів регулювання лобіювання: 1) законодавче визначення лобіювання (7 пунктів); 2) частота та якість розкриття інформації (8 пунктів); та 3) нагляд та забезпечення дотримання законодавства (7 пунктів). Кожен з 22 вимірів визначався таким, що має вирішальне значення для зусиль держави щодо регулювання діяльності зі спеціальним інтересом [22, с. 406]. Наприклад, частота звітності та обсяг інформації впливають на якість розкриття. Перше забезпечує періодичне оновлення інформації, тоді як друге вимагає більшої чи меншої конкретизації. Щодо законодавчих визначень лобіювання, то вони різняться за ступенем інклюзивності. Аналізуючи ситуацію в США, С. Офейм вказувала, що наприклад, в цій країні лише два штати – Арканзас та Іллінойс, що не мають законодавчого визначення лобіювання, 30 штатів не включають адміністративне лобіювання як критерій визначення лобіювання, а інші 7 штатів визначають лобістами виборних посадових осіб, і лише кілька штатів визначають лобістами державних службовців. Крім того, деякі штати встановлюють певні компенсації, витрати та часові стандарти для лобістської діяльності. Кожен із семи критеріїв для визначення лобістів був закодований 1, якщо критерій був включений до штату, якщо лобізм був визначений або ініційований, і 0, якщо він не був включений. П'ять штатів – Арканзас, Джорджія, Луїзіана, Юта і Вайомінг – не вимагали періодичної звітності. Штати, які вимагають подавати звіти щомісяця під час сесії або обидва звіти між сесіями, отримали код 1, тоді як штати, які вимагають подавати звіти щоквартально, раз на півроку або щорічно, отримали код 0. Оскільки, країни (штати в США) відрізняються за готовністю здійснювати моніторинг регулювання лобіювання та здатністю притягати до відповідальності за його порушення. У деяких випадках держава лише випадковим чином відбирає звіти або звіти, на які були подані скарги, і розглядає їх. Тому ретельність перевірки була закодована (1 – перевірка всіх звітів, 0 – менш ретельна перевірка). Серйозність зобов'язань держави щодо регулювання лобіювання значною мірою залежить від повноважень органу або комісії, відповідальних за регулювання діяльності лобістів. Суворість цих повноважень вимірюється шістьма елементами. Ці елементи включають те, чи може орган викликати в суд свідків, витребувати документи, проводити адміністративні слухання, накладати адміністративні штрафи, накладати адміністративні штрафи або подавати до суду на незалежного суддю. За всіма цими елементами державі присвоюється 1, якщо орган має такі повноваження, або 0, якщо не має. Для 20 елементів дихотомічна схема кодування є очевидною процедурою; для двох елементів – частота звітування та ретельність зворотного зв'язку – дещо більш тонка вказівка на те, що втрачається в простій процедурі кодування 0/1.

Так, на основі дихотомічного кодування Синтія Офейм запропонувала визначення режимів регулювання лобіювання в штатах США, де при показниках від 0 до 18 в штаті визначався слабкий (м'який) режим регулювання (наприклад, Арканзас (0), Алабама (8), Мічиган (10), а якщо 18 та вище – жорсткий режим регулювання (наприклад, Массачусеттс (17), Вісконсін (18), Нью-Джерсі (18), Вашингтон (18) [22, с. 408]. Взагалі штати розрзнялися так: 27 штатів мали індекс від 0 до 10, і 20 штатів мали індекс від 11 до 18 [22, с. 409].

Схожим став індекс Адама Дж. Ньюмарка (Індекс Ньюмарка), запропонований в 2017 р., також орієнтований на порівняння механізмів регулювання в штатах США [16]. В 2010 – 2019 рр. Радж Чари, Джон Хоган, Гери Мерфі і Мішель Крепаз [4; 5], взявши за основу «метод найманців» (hired guns method) використаний в дослідженні Центру громадської доброчесності (CPI) для аналізу законодавства про лобіювання, отримали бали CPI і виявили, що індекс CPI містить більше вимірів, необхідних для оцінки надійності регулювання лобіювання, тобто має вищий вміст валідності, ніж інші індекси [3, с. 6].

CPI, або Corruption Perceptions Index є рейтинговим індексом, який щорічно публікує Transparency International, міжнародна некомерційна організація, яка бореться з корупцією. CPI оцінює рівень сприйняття корупції у державному секторі різних країн за 100-бальною шкалою, де 0 означає, що країна сприймається як повністю корумпована, а 100 – як повністю вільна від корупції. Індекс CPI використовує вісім критеріїв для кодування та оцінювання законодавчих текстів: визначення лобіста; індивідуальна реєстрація; розкриття інформації про індивідуальні витрати; розкриття інформації про витрати роботодавця; розкриття інформації про витрати фізичних осіб; розкриття інформації про витрати роботодавців; електронна подача документів; публічний доступ (до реєстру); положення про обертові двері та періоди охолодження; правозастосування. Ці критерії охоплюють 48 детальних запитань. На основі вивчення законодавчого акту, кожному пункту, що міститься в ньому, присвоюється числове значення. Оцінка CPI визначає рівень надійності закону щодо лобіювання, розраховується з максимальної кількості 100 можливих балів. Чим більше балів, тим більш надійним є закон.

Розрахунок CPI ґрунтується на даних різних міжнародних опитувань та досліджень, що проводяться різними незалежними та шанованими джерелами. Ці дослідження включають питання про хабарі серед чиновників, використання публічних владних повноважень в особистих цілях, відсутність покарань за корупцію і т. ін. CPI є важливим інструментом для глобального моніторингу рівня корупції та часто використовується для порівняння рівнів корупції між різними країнами. Проте слід враховувати, що індекс вимірює сприйняття корупції, а не її фактичний рівень.

Основні критерії та їх відповідність типу регуляторного режиму представлені в Таблиці 1.

Таблиця 1

Особливості трьох класифікацій надійності законів про лобіювання

	<i>Системи низького рівня надійності</i>	<i>Системи середнього рівня надійності</i>	<i>Системи високого рівня надійності</i>
Правила реєстрації	Правила індивідуальної реєстрації з мінімальною деталізацією	Правила індивідуальної реєстрації з більшою деталізацією	Правила індивідуальної реєстрації зі значною деталізацією
Витрати розкриття інформації	Немає правил щодо розкриття інформації про індивідуальні витрати розкриття інформації про індивідуальні витрати або витрат роботодавця	Деякі правила щодо розкриття інформації про індивідуальні витрати розкриття інформації про індивідуальні витрати; жодних правил щодо розкриття витрат роботодавців	Жорсткі правила щодо розкриття інформації про витрати фізичних осіб, розкриття інформації про особисті витрати та розкриття витрат роботодавців
Електронне подання	Слабка онлайн-реєстрація та паперовий документообіг	Надійна система для онлайн-реєстрації реєстрації, без паперової тяганини	Надійна система для онлайн-реєстрації реєстрації, без паперової тяганини
Публічний доступ	Список лобістів доступний, але не деталізований та не оновлюється часто	Список лобістів доступний, деталізований та часто оновлюється	Список лобістів та інформація про їхні витрати розкриття інформації про їхні витрати, детальний та часто оновлюється
Право-застосування	Обмежені можливості правозастосування вкладені в державні органи. Слабкий правозастосовний потенціал	Теоретично державний орган має правозастосовні можливості, однак рідко використовуються	Державний орган може і має право проводити обов'язкові перевірки / аудити
Забезпечення «обертових дверей»	Відсутність періоду охолодження перед тим, як колишні законодавці можуть зареєструватися як лобісти	Існує період «охолодження» перед тим, як колишні законодавці зможуть зареєструватися як лобісти	Існує період «охолодження» перед тим, як колишні законодавці зможуть зареєструватися в якості лобістів

Джерело: [3].

Застосування індексу для порівняння національних юрисдикцій дозволяє проводити пряме порівняння різних регуляторних систем. Регуляторний режим, що набрав понад 60 балів оцінюється як системи з високим рівнем надійності, ті, що набрали від 30 до 59 балів, як системи з середнім рівнем надійності, а ті, що набрали від 30 до 59 балів, – як системи надійності, а ті, що набрали менше 29 балів, вважаються низько надійними. А. Бітоні та Дж. Хоган звертають увагу, що ряд країн, які запровадили регулювання лобіювання, мають тенденцію робити свої системи регулювання більш жорсткими (за деякими виключенням, як, наприклад, Угорщина, яка прийняла Закон про лобіювання в 2006 р., а потім відмінила його в 2011 р.). Наприклад, в Канаді тенденцію до формування більш жорсткої моделі демонструє зміна індексу CPI: «Закон про реєстрацію лобістів» 1989 р. оцінювався в 37 балів, новий закон 2008 р. – Закон про лобіювання, яким запроваджені більші штрафи для лобістів, які порушують правила, оцінено в 50 балів.

Міжнародну ситуацію з точки зору лобіювання законів щодо лобіювання відповідно до індексу CPI підсумовує Таблиця 2 [3, с. 6].

Таблиця 2

Показники CPI для регулювання лобіювання, знайдені в різних країнах світу

<i>Регулювання лобізму</i>	<i>Показник CPI</i>	<i>Теоретична класифікація (Дж. Чарі та М. Крепаза, 2010)</i>
США (2007)	62	Висока надійність
Канада (2008)	50	Середня надійність
Словенія (2010)	47	Середня надійність
Угорщина (2006 р., припинено у 2011 р.)	45	Середня надійність
Литва (2001)	44	Середня надійність
Чилі (2014)	42	Середня надійність
Франція (2016)	42	Середня надійність
Ірландія (2015)	37	Середня надійність
Австралія (2008)	33	Середня надійність
Австрія (2012)	32	Середня надійність
Єдиний Реєстр відкритості (JTR) ЄП та Єврокомісія (2014)	32	Середня надійність
Мексика (2010)	29	Низька надійність
Ізраїль (2008)	28	Низька надійність
Велика Британія (2014)	28	Низька надійність
Польща (2005)	27	Низька надійність
Нідерланди (2012)	24	Низька надійність
Європейська Комісія (2008)	24	Низька надійність
Німеччина (1951)	17	Низька надійність
Європейський парламент (1996)	15	Низька надійність

Джерело: Радж Чарі, Джон Хоган, Гєрі Мерфі и Мишель Крепаз; Альберто Бітоні та Джон Хоган [3; 4; 5]

Водночас, процес ідексації регулювання лобіювання постійно демонструє розвиток [2: 10: 12; 25]. Наприклад, на думку Амінати Сари Рот існуючі індекси мають значні недоліки: непридатність для застосування в міжнародному контексті індексів Офейма, та Ньюмарка. Індеси Крепаза та Чарі (з дуже великою або дуже низькою кількістю елементів індексу) не досягають належного балансу між валідністю та надійністю, а метод рівного зважування – індекс Холмана та Люнебурга не відображає різну важливість положень політики [25]. Аміната Сара Рот вказує, що показники «надійності» є центральним інструментом для оцінки нормативних актів лобіювання [25]. Дослідницький проєкт А. С. Рот «Laidlaw Research and Leadership Scholarship» має на меті створити дійсний і доступний індекс стійкості, що передбачає включення інших показників вимірювання, які повинні мати кореляцію з принципами Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) щодо прозорості та чесності лобіювання, які встановлюють золотий стандарт для регулювання лобіювання. А. С. Рот для відбору елементів вимірювання застосувала чотири критерія, запропонованих Ерлом Беббі [2, с. 575]: 1) *валідність* (якщо хочете виміряти регулювання лобізму, то кожен з ваших елементів має відображати регулювання можливих форм лобістської діяльності або

відсутності такого регулювання); 2) *одновимірність* (йдеться про побудову шкали, де комбінований показник має відображати лише один вимір концепту, навіть якщо ці дві змінні можуть бути емпірично пов'язані); 3) *належний рівень загальності/конкретності* (комбіновані показники передбачають поєднання елементів для створення чогось нового, а характер включених елементів визначатиме, як конкретно або загалом вимірюється змінна); 4) *дисперсія* (відбираючи елементи для індексу слід звернути увагу на величину дисперсії, яку вони забезпечують. Наприклад, якщо питання має вказувати на регулювання лобізму, слід звернути увагу на те, яка частка учасників відносин буде професійними лобістами).

А. С. Рот визначила 23 пункти для аналізу регулювання, розділивши їх за шістьма субіндексами (див. Таблиця 3).

Таблиця 3

**Складові індексу аналізу законодавчого регулювання лобіювання, використані А. М. Рот
(авторки онлайн-платформи lobbysmeter.eu)**

<i>Номер</i>	<i>Тема</i>	<i>Можливі бали</i>
Субіндекс I: Визначення лобіювання		0-20 балів
1 а) – г)	Які з цих суб'єктів зобов'язані реєструватися як лобісти? Професійні лобісти та консультанти Штатні лобісти Юридичні фірми Аналітичні центри НУО Профспілки Релігійні організації	0 / 2 0 / 2 0 / 2 0 / 2 0 / 2 0 / 2 0 / 2
2 а) – с)	Що з цього вважається об'єктами лобіювання відповідно до законодавством? Законодавча влада Виконавча влада Інші державні службовці (наприклад, державні службовці в органах крім органів законодавчої та виконавчої влади)	0 / 2 0 / 2 0 / 2
Субіндекс II: Загальні вимоги до розкриття інформації		0-10
3	Чи зобов'язані лобісти розкривати інформацію про те, від чийого імені вони лобіюють від імені кого вони лобіюють (де це доречно, наприклад, консультантів, юристів)?	0 / 2
4	Чи зобов'язані лобісти розкривати інформацію про питання, яке вони лобіюють?	Ні – 0 Загальне питання – 1 Конкретний законопроект – 2
5	Чи зобов'язані лобісти розкривати інформацію про свою лобістську діяльність та комунікації?	0 / 2
6	Чи зобов'язані лобісти розкривати свої лобістські контакти/цілі/об'єкти?	0 / 2
7	Чи зобов'язані законодавці публікувати інформацію про наслідки прийняття законів (законодавчий слід)?	0 / 2
Субіндекс III: Вимоги до розкриття фінансової інформації		0 / 12
8	Чи потрібно розкривати інформацію про витрати?	Немає – 0 Загальний -2 Деталізований - 4
9	Чи повинні лобісти розкривати джерела свого фінансування?	4
10	Які положення стосуються подарунків та фінансових внесків лобістів?	Немає – 0 Обмежене розголошення-2 Заборонені – 4

Продовження табл. 3

Номер	Тема	Можливі бали
Субіндекс IV: Своєчасність, якість та доступність		0-8
11	Коли лобістам потрібно реєструватися?	>4 місяців – 0 <4 місяці – 1 <10 днів – 2
12	Чи є реєстр загальнодоступним онлайн?	Ні – 0 PDF або подібний формат – 2 База даних – 4
13	Як часто потрібно оновлювати інформацію (наприклад, перереєстрація, звітування про діяльність або повідомлення про зміни)	>6 місяців – 0 <6 місяців – 2
14	Чи проводяться перевірки якості (аудити або вибіркові перевірки для виявлення неповних або неправильних записів)?	0 / 2
Субіндекс V: Добросовісність та етика		0 / 8
15	Чи існує положення, яке вимагає, щоб дорадчі групи були збалансовано та прозоро формувати дорадчі групи? представництво інтересів, зобов'язані декларувати потенційні конфлікти інтересів тощо)?	0 / 2
16	Чи містить законодавство кодекс поведінки для лобістів?	0 / 2
17	Чи існує період "охолодження" для державних службовців?	Ні – 0 Так (для деяких) – 1 Так (для всіх) – 2
18	Чи існують положення щодо запобігання конфлікту інтересів для публічних службовців (наприклад, заборона на отримання посадових осіб (наприклад, законодавці, яким заборонено оплачуване представництво інтересів, повинні декларувати потенційний конфлікт інтересів)?	0 / 2
Субіндекс VI: Правозастосування та дотримання законодавства		0 / 28
19	Реєстрація лобістської діяльності є добровільною чи обов'язковою?	Добровільна – 0 Обов'язкова – 4
20	Чи існує незалежний наглядовий орган? *Чи існує незалежний наглядовий орган? слідчими повноваженнями?	Ні – 0 Так – 2 Так* – 4
21 а) – с)	Які види покарань можуть бути застосовані? Адміністративні штрафи, наприклад, виключення з реєстру Штрафи Тюремне ув'язнення	0 / 4 0 / 4 0 / 4
22	Чи застосовувалися штрафні санкції за останні 2 роки?	Ні – 0 н/д – 2 Так – 4
23	Чи існує механізм перегляду законодавства (або чи переглядалося воно протягом останніх 5 років)?	0 / 4
ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА НАДІЙНОСТІ		0 – 86

Джерело: Lobbying regulation robustness index [25].

Нарешті, індекс був оцінений з точки зору валідності, тобто було перевірено його правильність. Була проведена конвергентна оцінка валідності або так званий «тест збігу», що показує наскільки сильно пов'язані дві різні речі, які мають бути пов'язані). У цьому випадку перевірявся зв'язок між новим індексом та іншим відомим індексом (CPI), який вимірює рівень корупції у різних країнах. Така перевірка показала, що зв'язок досить сильний (коефіцієнт кореляції дорівнює 0.6807), що говорить про те, що новий індекс працює правильно і може використовуватися для вимірювання стійкості регулювання лобіювання. І це було перевірено не лише в одній країні, а й у 13 різних юрисдикціях у всьому світі [25]. Для аналізу якості законодавчого регулювання лобізму та підвищення рівня знань громадськості про регулювання лобізму А. С. Рот створила онлайн-платформу lobbymeter.eu.

Розробка нового індексу дає можливість підвищення ефективності регуляції лобізму на міжнародному рівні, що є кроком вперед у створенні більш прозорого та справедливого політичного процесу.

Висновки. Лобізм відіграє важливу роль в політиці та бізнесі. Світова практика показує, що ефективне регулювання цієї діяльності веде до прозорості політичного процесу, створює умови для відкритого діалогу між державою та бізнес-сектором.

Вивчення перспектив порівняльних досліджень регуляції лобізму є важливим кроком. Існуючі індекси, які визначають ефективність законодавства щодо регулювання лобізму, надають можливість аналізу та оцінки різних моделей. Серед них: індекс Офейм, індекс Ньюмарка, індекс Крепаза та Чарі, індекс Холмана та Люнебурга, індекс Рот. При цьому, наприклад, Індекс прозорості лобізму Transparency International оцінює системи регулювання лобізму в різних країнах на основі декількох критеріїв, зокрема доступності інформації про лобіювання, обмежень на дарунки та ін. Інший індекс – Corruption Perceptions Index (CPI) – враховує рівень корупції в країні та може вказувати на слабкі місця в регулюванні лобізму. Порівняння цих індексів має свої складності. Різні країни мають різні законодавчі рамки, культуру та традиції лобіювання, що може вплинути на ефективність регуляції. Також важливо враховувати різницю в розумінні та інтерпретації поняття «лобізм». Тому порівняльне дослідження має бути гнучким і враховувати ці особливості. Це допоможе підвищити ефективність регулювання лобізму, незалежно від культурних та політичних різниць, і сприяти створенню більш прозорого та справедливого політичного процесу.

References:

1. Almond G. A. Research Note: A Comparative Study of Interest Groups and the Political Process. *The American Political Science Review*. 1958. Vol 52, Is. 1. P. 270-282.
2. Babbie E. *Indexes, Scales, and Typologies* / The Basics of Social Research. 4th ed. Belmont: Thomson Wadsworth, 2008. P. 168–198
3. Bitonti A., Hogan J. Lobbying Regulation / P. Harris et al. (eds.), The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs. April, 2021. 8 p. URL: https://doi.org/10.1007/978-3-030-13895-0_105-1 (дата звернення: 03.06.2023)
4. Chari R., Crepaz M. Assessing the validity and reliability of measurements when evaluating public policy. *Journal of Public Policy*. 2018. Vol. 38. Is. 3. P. 275–304.
5. Chari R., Hogan J., Murphy G., Crepaz M. *Regulating lobbying: A global comparison* (2nd ed.). Manchester: Manchester University Press. 2019. 256 p.
6. Code of Conduct for MPs. Approved by the House of Commons on 12 December 2022 together with The Guide to the Rules relating to the Conduct of Members / Ordered by the House of Commons to be printed on 23 January 2023 / UK Parliament. 49 p. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmcode/1083/1083.pdf> (дата звернення: 03.06.2023)
7. CoE. Legal Regulation of Lobbying Activities in the Context of Public Decision Making Recommendation. CM/Rec(2017)2 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 22 March 2017 and explanatory memorandum. 2017. 37 p. URL: <https://rm.coe.int/legal-regulation-of-lobbyingactivities/168073ed69> (дата звернення: 03.06.2023)
8. CoE. GRECO. 21st General Activity Report (2020) of the Group of States against Corruption (GRECO) Anti-corruption trends, challenges and good practices in Europe & the United States of America Adopted by GRECO (March 2021)/ Justice Commissioner Didier REYNDEERS, European Commission. 53 p. URL: <https://rm.coe.int/21st-general-activity-report-greco-2020/1680a2173c> (дата звернення: 01.06.2023)
9. Global Corruption Barometer. Transparency International. URL: <https://www.transparency.org/en/gcb> (дата звернення: 27.02.2023)
10. Holman C., Luneburg W. Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform. *Interest Groups & Advocacy*. 2012. Vol.1. P.75–104. URL: <https://link.springer.com/article/10.1057/iga.2012.4> (дата звернення: 01.2023)
11. Kirkpatrick D. D. Congress Finds Ways to Avoid Lobbyist Limits. *N.Y. TIMES*. Feb. 11, 2007. URL: <https://www.nytimes.com/2007/02/11/us/politics/11trips.html> (дата звернення: 06. 07.2023).
12. Laboutková Š., Šimral V., Vymětal P. *Transparent Lobbying and Democracy*. Cham: Palgrave Macmillan. 2020. 266 p. DOI: 10.1007/978-3-030-36044-3.
13. LDA. Lobbying Disclosure Act Guidance Effective January 1, 2008. Last Revised February 28, 2021. URL: https://lobbyingdisclosure.house.gov/amended_lda_guide.html (дата звернення: 01.06.2023)

14. Lobbying regulation robustness index. URL: https://static1.squarespace.com/static/60e82bb34a779629ca9b1a2f/t/613e198b76794d67b7330c3c/1631459723934/Index+items_final.pdf (дата звернення: 01.06.2023)
15. Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung. URL: <https://www.lobbyregister.bundestag.de/startseite> (дата звернення: 01.06.2023).
16. Newmark A. J. Lobbying regulation in the states revisited: What are we trying to measure, and how do we measure it? *Interest Groups & Advocacy*. 2017. Vol. 6. Is. 3. P. 215–230.
17. OECD. 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD. 2013. 6 p.
18. OECD. Lobbying in the 21st Century. Transparency, Integrity and Access. OECD Publishing, Paris, May 20, 2021. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/c6d8eff8-en/index.html?itemId=/content/publication/c6d8eff8-en>
19. OECD. Lobbying. 2022. URL: <https://www.oecd.org/corruption/ethics/lobbying/>
20. OECD. Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying. OECD/LEGAL/0379 та C/M(2010)3/PROV. February 18, 2010. URL: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0379?_ga=2.80245783.1899335524.1665248008-1431016265.1665248008
21. OECD. Regulating Corporate Political Engagement: Trends, Challenges and the Role for Investors. OECD Public Governance Policy Papers No.13. 2022. 55 p.
22. Opheim C. Explaining the differences in state lobby regulations. *The Western Political Quarterly*. 1991. Vol. 44. Is. (2). P. 405–421.
23. PACE. Lobbying in a democratic society (European code of good conduct on lobbying) Recommendation PACE Rec. 1908 26.04.2010. Doc. 12438. URL: <https://pace.coe.int/pdf/7fad1b4e56165b10fd7885f521c66b710d4a2c98085e522747803b93b32c8f46/recommendation%201908.pdf> (дата звернення: 01.06.2023).
24. Radaelli C. M. Regulatory Impact Assessment (RIA). The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs. 04 October 2020. P.1-7.
25. Roth A. S. Creating a Valid and Accessible Robustness Index. URL: <https://sites.google.com/view/regulating-lobbying/home/work-of-colleagues/creating-a-valid-and-accessible-robustness-index> (дата звернення: 01.06.2023).
26. Sutton S., Butler K. Lobbying review – chance for industry leadership. April 06, 2023 URL: <https://www.russellmcveagh.com/insights/april-2023/lobbying-review-chance-for-industry-> (дата звернення: 01.06.2023).
27. Transparency International. *Open Governance Standards. Standarts to Promote Citizen Empowerment and Participation*. February, 2013. 11 p.
28. Transparency international. *The Anti-Corruption Knowledge Hub*. URL: <https://knowledgehub.transparency.org/> (дата звернення: 05.05.2023).
29. Transparency of lobbying in Member States. Comparative analysis. Brussels.: EU. 2019. 47 p.
30. Victor J. N. The Role of Organized Interest Groups in American Politics. From the Lecture Series: Understanding The US Government. WONDRIUMDAILY. August 7, 2021 URL: <https://www.wondriumdaily.com/the-role-of-organized-interest-groups-in-american-politics/>