



Маріупольський  
університет

# Теорія та практика лобіювання

Електронний навчальний посібник

Анастасія Трофименко

Київ 2024

## Теорія та практика лобіювання: привітання автора курсу



**Анастасія Трофіменко**  
кандидат політичних наук, доцент кафедри політології та міжнародних відносин



Посібник підготовлено у рамках виконання Проєкту «Відродження переміщених університетів: посилення конкурентоспроможності, підтримка громад» / «Reinventing displaced universities: enhancing competitiveness, serving communities» (REDU) (2020-2024 роки)

# **Модуль 1. Загальна теорія лобіювання**

# Тема 1. Лобіювання як спосіб впливу на владу. Поняття, структура, типологія та функції.

## Основні теоретичні положення

**Public affairs** (зв'язки з державними установами та громадськими організаціями) – особливий вид зв'язків з громадськістю, спрямований на налагодження діалогу, розвиток та підтримку конструктивних відносин з урядовими установами, органами самоврядування та неурядовими організаціями.

**Government relations** (зв'язки з органами влади) – широка діяльність з побудови довгострокової, передбачуваної системи відносин з профільними органами державної влади з метою запобігання можливим загрозам та реалізації потенційних можливостей за допомогою участі в політичних діях.

**Advocacy** (відстоювання інтересів) – процес впливу на прийняття владних рішень шляхом роботи з органами державної влади, громадською думкою та медіа.

**Електронна петиція** – форма звернення громадян до органів державної влади або місцевого самоврядування, надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку.

Згідно ЗУ «Про звернення громадян» громадяни можуть звернутися до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції. Електронна петиція розглядається за умови збору на її підтримку не менш як 25000 підписів громадян протягом не більше трьох місяців з дня оприлюднення петиції.

**Лобіювання** – зусилля окремих індивідів або недержавних суб'єктів, спрямованих на здійснення легального впливу на

органи державної влади з розробки, застосування, тлумачення нормативних актів та інших політичних рішень з метою реалізації власних інтересів або інтересів третіх осіб.

**Суб'єкт лобіювання** – окремий індивід чи група осіб, об'єднана спільним інтересом, що має на меті здійснити вплив на державні органи влади з метою досягнення ухвалення (не ухвалення) певного політичного рішення.

**Лобісти** – це професійні адвокати, що від імені окремих осіб, організацій чи груп намагаються здійснити вплив на державні органи влади, переконуючи запропонувати, проголосувати, змінити або відмінити політичне рішення. Лобісти намагаються впливати на рішення посадовців, надаючи їм додаткову інформацію на користь інтересів, які репрезентують. Лобісти не можуть платити посадовцям за їх діяльність.

## **Концептуальні підходи до тлумачення «лобіювання».**

Лобіювання слугує важливим багатоканальним механізмом комунікації між органами державної влади та суспільством, що забезпечує узгодження суспільних інтересів, гласність та прозорість процесу ухвалення політичних рішень, виступає перешкодою на шляху корупції. У тій чи іншій формі він присутній у будь-якій політичній системі, де набуває свої специфічні риси та історико-культурні особливості. У сучасних демократичних політичних системах лобізм вже довів свою ефективність, забезпечуючи громадськості можливість брати участь в політичному процесі, виступаючи регулятором політичних, економічних, соціальних відносин між суспільством і владою.

Сьогодні лобіювання розглядається політичною наукою як необхідний елемент демократії, що забезпечує одну з її провідних ознак – доступ громадськості до процесу прийняття управлінських рішень у державі. Але так було не завжди. Ще століття тому лобізм був невіддільним від корупції, засновувався на фаворитизмі, не носив професійного характеру, така ситуація притаманна і багатьом сучасним державам, де ще не утвердилися засади демократичного політичного режиму.

Навіть у країнах зі сталими демократичними традиціями, де лобіювання відбувається у чітко визначених правових рамках, важко оцінити розміри сфери «кабінетного» та «тіньового лобіювання», прихованого від очей громадськості. Це обумовлює неоднозначне ставлення до цього політичного явища в суспільній свідомості, де він пов'язується з прихованим тиском на посадовців, корупцією, протекціонізмом тощо. Подібне загальне негативне сприйняття лобіювання характерне і для України, де необхідне проведення просвітницької роботи серед громадян з пояснення його змісту.

Термін «лобіювання» походить від англійського слова «lobby». З середини XVI ст. цим словом називали прохідні коридори в монастирях, де відбувалися зустрічі зацікавлених осіб із їх мешканцями, що у той час мали велику владу. З середини XVII ст. це слово почали використовувати щодо коридорів та холів в



англійській Палаті громад, де громадяни могли зустрітися з членами парламенту. Першочергово цей термін використовувався з принизливою конотацією щодо журналістів, які чекали на членів парламенту в коридорах нижньої палати англійського парламенту.

У XIX столітті термін «лобі» входить до американського політичного світу. У 1808 р. його було вперше зафіксовано в протоколах Конгресу США для позначення групи людей, що намагалися вплинути на законодавців, у американських газетах починають використовувати термін «лобі-агент» для позначення постійних відвідувачів коридорів урядових приміщень, що шукають зустрічі з посадовцями. Лобіювання у цей час розуміли як купівлю голосів, інтриги у кулуарах Конгресу. Широко починає застосовуватися це поняття за часів президентства У. Гранта (1869–1877 рр.) через використання холу готелю «Віллард» для зустрічей з членами уряду та Конгресу, що зупинялися в ньому, приїжджаючи до Вашингтона. У 1862 р. у США на базі лексеми «лобі» виникає поняття «лобіювання» (lobbying), у 1863 р. – «лобіст» (lobbyist) та у 1883 р. – «лобізм» (lobbyism), які упродовж другої половини XIX ст. вживалися для позначення різновиду корупційних діянь та їх суб'єктів.

З розвитком партій, ростом повноважень представницьких органів влади, розширенням впливу на посадовців з боку груп, що просують суспільно значимі інтереси, посиленням правового регулювання цього феномену в країнах Північної Америки та Західної Європи поняття «лобіювання» почало широко використовуватися щодо виключно легального впливу на процес прийняття політичних рішень.

У англомовному суспільстві більшого поширення отримав термін «лобіювання», що вживається у якості легітимної форми впливу на владу, «лобізм» як наукова категорія практично не зустрічається в англомовних працях. У українських дослідженнях, як правило, одночасно використовуються терміни «лобізм» та «лобіювання», при цьому ширше застосовується перше поняття, що є наслідком запозичення у російських науковців<sup>[2]</sup>. Деякі дослідники не розрізняють ці поняття, вживаючи їх як рівнозначні, але більшість авторів усе ж розділяють їх сутність, говорячи про лобізм в контексті системи, інституту, а про лобіювання – у контексті діяльності, процесу.

У сучасній літературі не існує єдиного чіткого визначення поняття «лобіювання», дослідники різних сфер наукового знання акцентують у своїх теоретичних підходах до його визначення на різних аспектах, тому можна зустріти різні, а іноді й протилежні, точки зору щодо сутності лобіювання. Загалом, у рамках політичної науки лобіювання розглядається як невід'ємний елемент політичної системи. З огляду на ті аспекти цього феномену, на яких акцентують дослідники, можна виокремити декілька основних напрямків у тлумаченні цього явища, серед яких:

- Теорія груп інтересів розглядає лобіювання як процес реалізації інтересів груп суспільства, взаємодія та конкуренція між якими становлять основу політичного процесу. Саме в рамках цієї теорії були закладені теоретичні основи дослідження лобіювання, початок розробки теорії груп інтересів відноситься до 20-х років ХХ ст., вона була вперше сформульована американським політологом А. Бентлі, його робота «Процес управління. Вивчення суспільних тисків»



(1908 р.) заклала фундамент для подальших досліджень групових інтересів<sup>[3]</sup>. Подальший розвиток теорія груп інтересів знайшла у працях Д. Трумена, Р. Даля, Д. Істона, Г. Ласки, М. Олсона, Р. Селсбері Дж. Вілсона, Ф. Хайєка та багатьох інших дослідників. У рамках цієї теорії лобіювання розглядається як природне право громадян представляти власні інтереси за допомогою лідерів груп впливу (Д.Трумен).

- Концепція плюралістичної демократії (Х. Вольф, Дж. Сарторі, А. Лейпхарт, Х. Лінц, Ч. Ліндблом) визначає лобіювання як плюралістичний тип представництва інтересів, як форму взаємодії між соціальними та політичними силами, концепція передбачає необхідність конкуренції, діалогу, партнерства, толерантності між групами та партіями з різними інтересами, цілями, ідеологіями.
- Концепції корпоративізму та неокорпоративізму (Г. Лембрух, С. Рокан, Ф. Шміттер) визначають лобіювання також як спосіб представництва інтересів, але не на основі вільної конкуренції, а на основі своєї конвенції між державою та групою інтересів, згідно якої держава отримує в обмін на свій протекціонізм і гарантовані привілеї лояльність від групи та певні гарантії сприяння своїй політиці. За твердженням Ф. Шміттера неокорпоративізм є системою представництва інтересів, складові частини якої організовані в особливих, примусових, неконкурентних, ієрархічно впорядкованих, функціонально різноманітних порядків, офіційно визнаних або дозволених (а інколи і просто створених) державою, яка надає їм монопольне право на представництво в своїй галузі в обмін на певний контроль за підбором і артикуляцією вимог та зобов'язань.
- Лобіювання як різновид політичної комунікації, що передбачає організацію прямих (зустрічі, консультації) та непрямих (через медіа) комунікативних обмінів між учасниками політичного процесу, або як частина зв'язків з громадськістю (Є. Тихомирова, В. Королько). Лобіювання є елементом зворотного зв'язку політичної системи, забезпечує гласність політичного процесу, робить його передбачуваним,

розширює коло учасників політичного життя. Один з прихильників такого підходу британський дослідник Л. Зеттер у своїй роботі 2008 р. «Лобіювання: мистецтво політичного переконування» також наголошує на комунікативному аспекті лобіювання, але акцентує на непрямому впливі через громадськість, пропонуючи визначити лобіювання як спроби здійснити вплив на структури державного управління шляхом інформування громадськості щодо політичних питань, які стоять на порядку денному.

- Лобіювання як реалізація конституційного права кожного громадянина звертатися до органів державної влади (Дж. Фергюсон, Д. МакГенрі, В. Нестерович, М. Бризіцький). Цей підхід є найбільш розповсюдженим серед правознавців, які акцентують на легальності процесу впливу на процес ухвалення рішень у державі. Український дослідник лобіювання В. Нестерович визначає його як «процес легітимного впливу на чітко визначені законом органи влади, а також на їх посадових і службових осіб з боку зареєстрованих та акредитованих у встановленому порядку осіб з метою закріплення власних інтересів чи інтересів третіх осіб (замовників) у нормативно-правових актах, що приймаються».
- Лобіювання як частина корпоративної комунікації. Німецький дослідник К. Джус розглядає лобіювання як одну з чотирьох форм взаємодії компанії з навколишнім середовищем поряд з діалогом з інвесторами, зв'язками зі споживачами, конкурентами, тобто громадськістю (PR) та зв'язками з державними установами та громадськими організаціями (**public affairs**), що націлені на розвиток та підтримку конструктивних відносин з адміністративними органами, політиками, неурядовими організаціями тощо[9].
- Лобіювання як самостійний політичний інститут, що являє собою механізм впливу індивідів та їх об'єднань на представників державної влади з метою ухвалення чи відхилення певного політичного рішення (П. Кислий, Ч. Вайз, С. Файнер, Ф. Фарнель, П. Просс, А. Трофименко, Д.

Лубінець). Як інституту політичної системи лобіюванню притаманні: наявність суб'єкту (певної зацікавленої групи чи особи) та об'єкту (органу державної влади) впливу, наявність певного інтересу, можлива наявність найнятого професійного виконавця, що представляє інтереси зацікавленої групи чи особи, функція посередництва тощо.

- Лобіювання як корупція. Незважаючи на наявність великої кількості наукових досліджень, що доводять необхідність прозорих механізмів впливу на владу як фундаменту функціонування демократії, залишаються і прихильники ототожнення лобіювання та корупції. Особливо розповсюдженим є таке бачення серед деяких російських дослідників, які розглядають будь-який вплив на владу як корупцію, а легалізацію лобіювання як легалізацію корупції (С. Зяграєвський, А. Міндагулов).

**КАТЕРИНА  
ОДАРЧЕНКО**

ПРО ВІДМІННІСТЬ  
ЛОБІЮВАННЯ ВІД КОРУПЦІЇ



## Лобіювання в оточенні суміжних понять

Розуміння сутності лобіювання ускладнюється також тим, що воно значним чином залежить від особливостей певної політичної системи, стає результатом конкретної практики професійної комунікації з державними органами в різних сферах діяльності, а сам цей термін існує в оточенні великого кола суміжних понять, на кшталт public affairs, government relations, advocacy.

Таким чином, поняття public affairs розглядається як вузька область public relations, але стосується діалогу виключно з тими суб'єктами, що залучені в процеси публічної політики, і включає в себе такі функціональні області, як government relations (зв'язки з органами влади), community relations (зв'язки з місцевим співтовариством) і social responsibility (соціальна відповідальність). У свою чергу, поняття «government relations» ширше за своїм обсягом, ніж поняття «advocacy».

Як вид професійної діяльності Government relations виник у другій половині ХХ ст. у Північній Америці та Західній Європі, що було пов'язано з розширенням впливу транснаціональних корпорацій у умовах процесів глобалізації та регіоналізації. Для ефективної реалізації своїх інтересів компаніям необхідно було вибудовувати діалог з національними урядами держави свого перебування, для збільшення економічної вигоди – збільшувати політичну впливовість. Сьогодні і бізнес-корпорації, і промислові асоціації, і некомерційні організації західних держав створюють в своїй структурі спеціалізовані GR-відділи, що ведуть активну роботу зі зв'язків з урядом і просування своїх інтересів в органах влади.

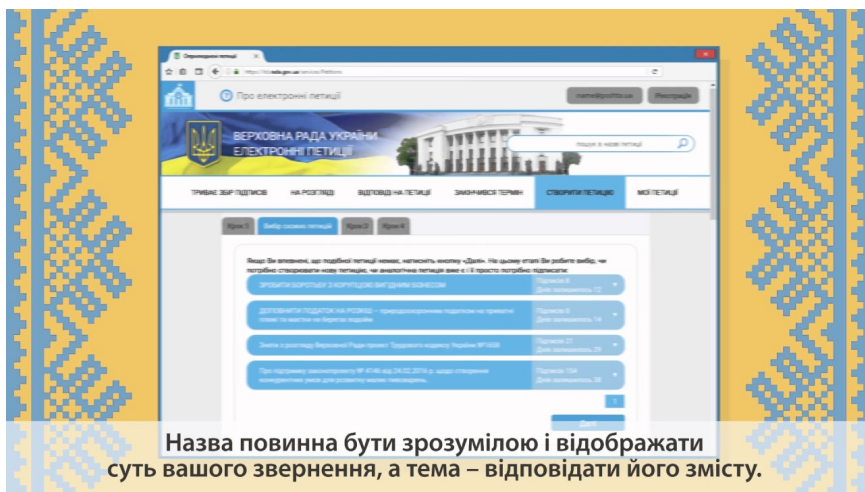
Government relations спрямовані на досягнення економічних результатів політичними засобами, зокрема на забезпечення сприятливого адміністративного клімату, налагодження взаємодії організації з державними і місцевими органами влади для підвищення ефективності своєї діяльності та мінімізації ризиків, що виходять від держави. Основні завдання GR включають:

- створення єдиного інформаційного середовища між організацією і органами влади;
- інформування керівництва про діяльність органів влади;
- налагодження безпосередніх контактів з представниками органів влади;
- взаємодію з громадськими організаціями, галузевими та політичними об'єднаннями;
- участь в програмах державно-приватного партнерства;
- участь у виробленні рішень органами влади;
- ініціювання внесення змін до законодавства, спрямованих на поліпшення становища організації;
- забезпечення отримання преференцій, участь у цільових програмах (субсидій, дотацій);
- отримання дозвільної документації, ліцензій;
- забезпечення отримання державних замовлень.

Адвокація являє собою частину GR, але, у свою чергу, вона має ширші завдання, ніж тільки здійснення лобістського впливу. Адвокація – це і представництво інтересів, і громадянське представництво, і заступництво, і поборництво. Вона націлена на:

- забезпечення сприятливого середовища для функціонування бізнесу через участь у розробці відповідного правового поля або моніторингу за його виконанням;
- отримання або збереження переваг, преференцій, пільг політичного та економічного характеру;
- розробка та реалізація бажаних державних програм;
- вирішення певних соціальних проблем тощо.

Досить розповсюдженим засобом здійснення адвокації є подання петиції, зокрема електронної.



Усі ці форми взаємодії з органами влади виділяються теоретично, адже достатньо складно провести чітку межу, де закінчуються GR та починається адвокація або лобіювання. Наприклад, як було встановлено, адвокація та лобіювання мають різну мету та аудиторію. Адвокація – це вплив, у першу чергу, на громадську думку шляхом різноманітних публічних заходів, роботи у медіа-просторі, метою ж лобіювання є конкретне рішення, що позитивно впливає на його замовника, шляхом контактів з уповноваженими особами. При цьому, і лобісти, здійснюючи вплив, часто використовують елементи адвокаційних кампаній. Тому на практиці усі ці форми впливу доповнюють одна одну і в комплексі сприяють таким основним завданням:

- досягненню сприятливого становища в політико-правовому просторі для діяльності суб'єкта;
- формуванню сприятливого іміджу суб'єкта в очах громадськості;
- підтримці з боку держави діяльності суб'єкта;
- забезпеченню постійного діалогу з профільними політичними суб'єктами;

- своєчасному оперативному реагуванню на потенційні проблеми та можливості в політичному процесі;
- здійсненню впливу на прийняття управлінського рішення.

Адвокація спрямована на забезпечення сприятливого середовища для функціонування бізнесу, тому, як тільки відбуваються зміни в цьому середовищі, є загроза ухвалення рішення, що суперечить його інтересам, суб'єкт переходить до лобіювання – вплив на конкретне рішення. Лобіювання виступає одним із видів адвокації та може виступати як окремий етап адвокаційної кампанії, що має проєктний характер, зумовлений конкретною ситуацією. На відміну від лобіювання, адвокація спрямовує вплив не тільки на владні органи, але й на широку громадськість через різноманітні PR-кампанії, публічні акції, збір підписів, дослідницьку діяльність тощо. Тому, лобіювання у цьому ланцюгу термінів посідає останнє місце, але тільки за порядком, а не за значенням, та спрямоване на здійснення впливу на певне окреме політичне рішення, що може набувати форму законопроекту, проєкту підзаконного нормативно-правового акту, державної програми, державної політики тощо.

**ГРОМАДЯНСЬКА ОСВІТА:**  
ОНЛАЙН-КУРС

## **ЯК ЗАХИЩАТИ ВЛАСНІ ІНТЕРЕСИ. АДВОКАЦІЯ. ЛОБІЗМ**

**УРОК 4.8**



## Структура лобіювання

Складність лобіювання як політичного феномену обумовлена тим, що воно одночасно являє собою і динамічний процес, і сталу систему, що передбачає наявність таких обов'язкових елементів, як суб'єкт, об'єкт, предмет, методи та механізми лобі-діяльності, навколишнє середовище.

Традиційно в політичній науці суб'єктів лобіювання прирівнюють до груп інтересів – певних соціальних груп, у результаті взаємодії яких власне здійснюється політичний процес. Тобто між державою та суспільством існує певна зона – сфера організованих інтересів, що зв'язує громадянське суспільство з інститутами держави. Визначення та роль груп інтересів як суб'єктів лобіювання детальніше розглянемо [в наступній темі](#).

Хоча лобісти іноді зображуються як поганці, які просувають закони на користь вузьким інтересам за рахунок суспільства, вони все ж можуть виступати і в якості захисників суспільних питань, пов'язаних з освітою, здоров'ям, безпекою, громадянськими правами тощо.

Лобіювання може проводитися як безпосередньо зацікавленим суб'єктом, так і найнятим професійним лобістом (приватним лобістом-консультантом або співробітником лобі-фірми). Неурядові організації та інші групи, що представляються здебільшого суспільні інтереси (благодійні організації та волонтерські рухи, релігійні об'єднання, організації із захисту навколишнього середовища, правозахисні організації тощо), на практиці частіше вдаються до здійснення лобіювання силами власних співробітників. Це обумовлено декількома факторами. По-перше, такі групи мають більший ступінь легітимності, тобто ступінь підтримки серед населення, що розширює їх можливості здійснення непрямого впливу на посадовців. По-друге, як правило, такі організації не мають значних фінансових можливостей для залучення професійних лобістів.

Великі ж асоціації та корпорації натомість достатньо широко залучають фірми, що надають професійні послуги з лобіювання.



Лобіювання – це не тільки процес впливу, це ще і велика індустрія, у якій працюють мільйони людей та обертаються мільярди доларів.

Лобістами, як правило, є колишні урядовці, адвокати або політичні експерти зі значним досвідом внутрішньої роботи в державних структурах. Такий перехід колишніх посадовців у лобі-сферу та навпаки отримав назву revolving doors.

Незважаючи на те, чи здійснюється вплив безпосередньо бенефіціаром лобіювання, чи найнятим фахівцем, що надає платні лобістські послуги, зусилля лобіста спрямовуються на конкретних посадових осіб державних органів влади, що становлять об'єкт лобіювання.

Об'єкти лобістської діяльності можна класифікувати за декількома критеріями. За критерієм територіальної сфери діяльності об'єкти лобі-діяльності виділяють:

- центральні (за федеративним устроєм – федеральні) органи влади,
- регіональні органи державної влади (за федеративним устроєм – органи суб'єктів федерації);
- муніципальні органи.

На цій основі також виділяють такі рівні взаємодії між суб'єктом та об'єктом лобіювання:

- міжнародний;
- національний;
- регіональний;
- місцевий.

За критерієм поділу влади на гілки до об'єктів належать:

- законодавчі (парламент та його органи);
- виконавчі органи влади (включно з консультативно-дорадчими органами при них).

- органи судової влади (можливість впливу на судові органи на юридичному рівні визнано тільки в США, у інших державах вплив на органи судової влади заборонений національним законодавством і передбачає юридичну відповідальність за втручання в судовий процес).

## Типологія лобіювання

Типологія лобіювання залишається одним з найбільш проблемних питань у його теоретичному осмисленні. Втілення різних практик лобістської діяльності, специфічність його структурних характеристик створює широку низку критеріїв для поділу лобіювання на різні види. На основі аналізу великого кола підходів науковців можна виділити наступні найбільш поширені критерії для його класифікації.

За характером предмету лобіювання:

- **політичне** – досягнення певною політичною силою владного статусу;
- **галузеве** – лобіювання, спрямоване на просування інтересу окремого сектору економіки;
- **фінансово-економічне** – лобіювання з боку підприємницьких суб'єктів щодо встановлення чи зміни правового режиму власності, засад підприємницької, банківської, податкової, страхової, кредитно-фінансової діяльності, надання дозвільних документів, дотацій, субсидій, субвенцій тощо;
- **громадське лобіювання** – лобіювання з боку об'єднання громадян з метою задоволення різних суспільних, духовних, культурних, мовних, гендерних, освітніх та інших інтересів;
- **професійне лобіювання** – лобіювання з боку професійних спілок з приводу питань, пов'язаних з **вдосконаленням трудового законодавства, умов праці, заробітної платні та відпочинку тощо.**

Традиційно найбільш потужним є лобіювання галузевого та економічного типу. Серед основних завдань галузевого

лобіювання, яке здійснюють недержавні галузеві асоціації, – забезпечення сталого функціонування галузі за рахунок довгострокової системи взаємовідносин з органами державної чи місцевої влади, профільними для підприємств галузі.

У умовах розвитку громадянського суспільства особливого значення набуває громадське лобіювання, яке не дивлячись на слабші потенційні можливості впливу порівняно з фінансово-економічними акторами, досить ефективно відстоює свої інтереси в політичному процесі, що доводять результати діяльності феміністичних, афроамериканських, енвайронменталістських, ЛГБТК+, пацифістських, правозахисних рухів. У демократичних державах ефективність діяльності органів державної влади безпосередньо залежить від потреб, очікувань та настроїв громадян, що забезпечує взаємогидність діалогу «влада-громадськість». Ці держави створюють спеціальні механізми, які забезпечують широке залучення громадян до формування політичного порядку денного.

За характером ухвалених управлінських рішень:

- правотворче – лобіювання законодавчих органів шляхом прийняття нормативних актів;
- правозастосовне – лобіювання виконавчих органів шляхом застосування норм права;
- правоінтерпретаційне – лобіювання шляхом тлумачення актів права.

За часовим виміром:

- довгострокове;
- тимчасове.

За методами лобі-діяльності лобіювання може бути прямим (прямі контакти між суб'єктом та об'єктом) та непрямим (проведення масових кампаній, через ЗМІ тощо). Ця типологія може мати і інший вигляд. Зокрема у американській літературі можна зустріти поділ лобіювання за цим критерієм дещо на інші типи:

Пряме лобіювання - лобіст безпосередньо звертається до особи, яка має владу, щодо прийняття конкретного рішення, висловлюючи свою точку зору щодо нього. Це може відбуватися як при очній зустрічі, так і опосередковано телефоном чи електронною поштою.

Низове (непряме) **лобіювання або Grassroots** – лобіст звертається до громадськості, намагаючись змусити її чинити тиск на уряд щодо питання, яке йому вигідне. Запропоновані дії можуть супроводжуватися готовою петицією для підписання, шаблоном листа для надсилання та/або контактами конкретного законодавця чи законодавців, з якими потрібно зв'язатися.

Виборче лобіювання – лобістська група надає кошти або ресурси для виборчої кампанії кандидата, але це не означає, що, будучи обраним, кандидат обов'язково прийматиме рішення, сприятливі для лобіста.

За кількісним складом суб'єктів лобіювання може бути одноосібне та колективне.

За ступенем організованості суб'єктів:

- анемічне (лобіювання здійснюють групи та об'єднання, що виникли стихійно, як спонтанна реакція на конкретну ситуацію);
- організоване (суб'єктами виступають формальні об'єднання).

За рівнем просування інтересу:

- міжнародне – спрямоване на діяльність міжнародних та міжурядових організацій;
- іноземне – вплив груп інтересів (як державних, так і недержавних) однієї держави на органи влади іншої;
- на рівні держави – центральні державні органи влади;
- регіональне – регіональні органи влади;

- місьцеве – місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

## **Функції лобіювання в політичній системі**

Визнання народу як джерела влади обумовлює невід'ємність лобіювання як елемента демократії, який доповнює систему представництва, сприяє участі громадян у процесі ухвалення політичних рішень, дає можливість громадянам бути почутими. У сучасних демократіях практика лобіювання базується на праві громадянина звертатися до обраних осіб та свого уряду, щоб висловити свою точку зору, реалізації цього права сьогодні сприяє низка різних форм та методів такого звернення.

Призначення та роль лобіювання в політичній системі, місце, яке він посідає в побудові діалогу між державою та її громадянами, розкривається через його функції:

Артикулювання інтересів. Відстоювання певного інтересу в політичному процесі відбувається ефективніше, якщо це інтерес великої соціальної групи. Лобіювання сприяє перетворенню соціальних емоцій і очікувань в конкретні політичні вимоги, що висувуються до влади;

Забезпечення плюралізму суспільних інтересів. Лобіювання дає можливість для забезпечення інтересів не тільки більшості, але й меншості, і навіть представляти інтереси однієї людини.

Посередницька функція лобіювання. Лобіювання виступає як спосіб взаємодії держави і організованих інтересів різних груп громадськості.

Комунікативна функція лобіювання. Лобіювання передбачає певний процес комунікації між органами державної влади та представниками недержавних установ, під час якого відбувається обмін інформацією. Зокрема лобісти сигналізують про певні проблеми та виклики, транслюють громадську думку, доносять інформацію щодо стану справ з окремого питання політики, розширюють інформаційні та організаційні засади прийняття політичного рішення, у чому зацікавлені посадовці. Незалежно від того чи це парламентська, урядова або

муніципальна посадова особа, вона усвідомлює, що рішення не можна приймати без урахування думок, інформації чи досвіду зацікавлених осіб або груп. У свою чергу, від органу влади лобісти отримують інформацію про можливі зміни в окремій сфері життєдіяльності суспільства та в правових засадах її регулювання.

Узгодження суспільних інтересів. У процесі конкуренції між різними групами в їх впливі на владу відбувається зіставлення і виділення пріоритетних інтересів на основі консенсусу між різними соціальними силами. Лобістські групи, відстоюючи протилежні інтереси, сприяють збереженню певної рівноваги політичних сил, досягненню консенсусу при прийнятті політичних рішень, що сприяє взаємовигідній співпраці .

Прогностична функція лобіювання. Реалізація комунікативної функції, обмін інформацією між об'єктом та суб'єктом лобіювання, створюють можливість для побудови прогнозу окремої сфери державного розвитку, вжити дії щодо збільшення вигоди та зменшення потенційних втрат від майбутніх змін.

Моніторинг політичного процесу (контрольна функція лобіювання). Лобіювання передбачає постійний моніторинг за функціонуванням державних органів з боку організованих інтересів, спостереження за законодавчим процесом, підготовкою і прийняттям інших управлінських рішень, що дозволяє їм своєчасно вживати заходів щодо попередження потенційних ризиків від дій держави. Реалізація цієї функції підвищує прозорість політичного процесу, сприяє кращій підвітності посадовців і підвищує суспільний консенсус навколо рішень, які приймаються. Організації, що здійснюють таку діяльність, отримали назву [watchdog organizations](#).

Цей термін зазвичай використовується для позначення організацій, які є більш активними в мобілізації громадської підтримки, але деякі організації все ж важко класифікувати тільки як Watchdog organizations. Великі міжнародні організації, особливо там, де дозволено значний ступінь місцевої автономії, можуть включати національні або місцеві філії, які є сторожовими псами, тоді як інші філії ближчі за стилем до тих

груп, що фінансуються промисловістю, і говорити про їх об'єктивність як сторожів суспільних інтересів не доводиться. Ефективність сторожового пса значною мірою визначається наявними в нього ресурсами, незалежна така організація зазвичай має менше джерел фінансування, ніж пов'язана з корпоративною чи державною установою. Інформація, доступна незалежній організації, також зазвичай менш повна, оскільки компанії та уряди мають у своєму розпорядженні більше ресурсів і можуть легше приховувати інформацію, ніж окремі особи, які працюють незалежно.

Існують різні типи сторожових псів:

- **Consumer Watchdogs**, що захищають інтереси споживачів, використовують методи журналістських розслідувань, щоб дослідити корпоративну практику та повідомити про свої висновки громадськості, вони також можуть намагатися вплинути на політику уряду через лобіювання, можуть зосереджуватись на всьому, від харчових продуктів до банківських послуг.
- **Corporate Watchdogs** – групи корпоративного контролю, проводять моніторинг діяльності корпорацій і притягують компанії до відповідальності за порушення, як і Consumer Watchdogs створюють звіти та дають рекомендації щодо корпоративної поведінки, деякі групи корпоративного контролю також мають повноваження подавати позови проти компаній, які, на їхню думку, причетні до корупції чи порушень прав людини.
- **Government Watchdogs** (урядові сторожові пси) – урядові наглядові організації, що відслідковують діяльність органів усіх трьох гілок влади задля забезпечення прозорості. Наприклад, у США діють численні урядові наглядові органи, зокрема Бюджетне управління Конгресу, Управління звітності уряду, Федеральна комісія зі зв'язку, є кілька офісів у законодавчому органі кожного штату.

- **Charity Watchdogs** – наглядові організації, завдання яких виміряти, наскільки ефективно працюють благодійні організації, як вони витрачають пожертви.
- **Advertising Watchdogs** – це організації, які відстежують рекламну індустрію на наявність сумнівних маркетингових методів і практик, її метою є забезпечення правдивості та легальності всіх типів реклами та забезпечення поінформованості громадськості про продукти, які вони купують.

Watchdogs також існують на міжнародному рівні.



## Поняття та його визначення

**Revolving doors** (англ. – двері, що обертаються) – переміщення високопоставлених службовців з посад у державному секторі на роботу в приватному секторі (зокрема в лобі-фірми) та навпаки.

Ідея revolving doors полягає в тому, що між двома секторами – державним та приватним – є обертові двері, оскільки багато законодавців і державних службовців стають лобістами та консультантами для галузей, які вони колись регулювали на державних посадах, а деякі керівники приватних галузей або лобісти отримують державні призначення, пов'язані з їхніми колишніми приватними посадами. Подібні випадки почастишали в демократичних країнах за останні роки завдяки активізації лобістських зусиль і призвели до жвавої дискусії щодо того, наскільки колишнім урядовцям дозволено використовувати зв'язки, набуті на попередній посаді на державній службі, для власного збагачення або надмірного впливу на законодавство. Різні держави намагаються розробити свої обмеження для подібної практики, встановлюючи так званий «cooling off period» (охолоджуючий період) – термін, протягом якого колишнім посадовцям забороняється займатися лобістською діяльністю.

Найпоширенішою критикою колишніх посадовців, які перейшли на роботу в лобістські фірми, є те, що вони торгують своїми політичними зв'язками. Але лобісти часто заперечують цю думку, стверджуючи, що їх доходи відображають знання з питань політики та внутрішньої роботи уряду в цілому, що важливо те, що ви знаєте, а не те, кого ви знаєте. Натомість, дослідження американських вчених довели, що лобісти зазнають середньої втрати доходу на понад 20 відсотків, коли їхній колишній роботодавець у державному секторі залишає Конгрес. У доларовому еквіваленті це означає втрату доходів у розмірі 177 тис. дол. США на рік для типової практики лобіста. І цей ефект зберігається принаймні три роки. Тобто лобістам все ж важко компенсувати вплив втрати політичних зв'язків.

**Об'єкт лобіювання** – орган державної влади, на який здійснюється вплив з боку лобістів.

**Предмет лобіювання** – інтерес, який спонукає суб'єкта до лобістської діяльності.

Предмет може нести політичну, економічну вигоду або певну соціальну цінність, може набувати форму проєкту нормативно-правового акту, заявки на участь в конкурсі на надання послуг чи товарів для державних потреб, звернення, усний виступ тощо. Предмет лобіювання може належати виключно до питань внутрішньої політики, а може і виходити за її межі. У умовах глобалізації спостерігається прагнення здійснювати вплив на зовнішню політику окремих держав, як власними резидентами, так і іноземними агентами, а також на політику наддержавних органів влади різних інтеграційних об'єднань.

**Метод лобіювання** – сукупність взаємопов'язаних засобів організації та реалізації діяльності із впливу на процес ухвалення рішень органами державної влади.

Методи лобіювання охоплюють великий спектр способів здійснення як прямого, так і опосередкованого впливу, включають арсенал стандартних та «нетрадиційних» засобів. Серед традиційних методів лобіювання виділяють:

- участь в парламентських або відомчих слуханнях,
- прямі контакти з офіційними особами – на з'їздах, банкетах тощо,
- презентація результатів власних наукових досліджень або спеціалізованої інформації,
- вступ у коаліцію з іншими організаціями,
- спроба здійснити вплив на процес реалізації рішення,
- контакти з представниками ЗМІ,
- допомога в процесі підготовки законопроєктів,
- консультування різних державних органів та комісій,

- організація демонстрацій та рухів протесту тощо.

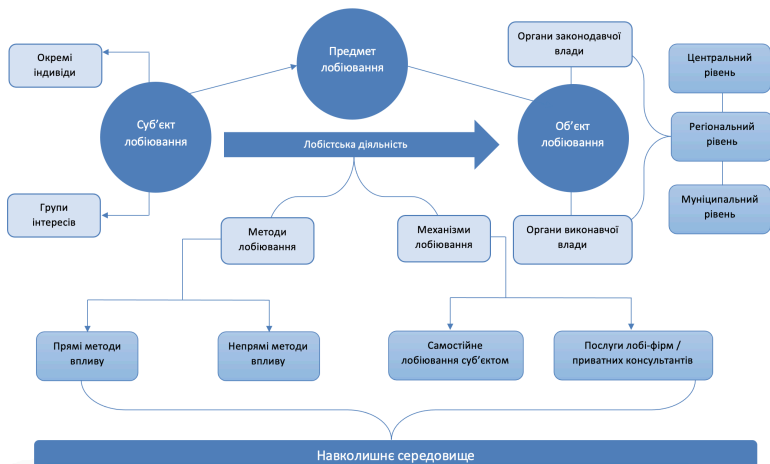
До нестандартних методів можна віднести:

- впровадження агентів впливу до структури компаній-конкурентів та апарата профільних відомств;
- нав'язування конкурентам неефективних об'єктів лобістського впливу;
- перетягування об'єктів лобістського впливу на свій бік силою події;
- участь у позовах та судових процесах;
- гра на протистоянні депутатів та позапарламентських активістів їх партій тощо.

Сучасні методи лобіювання детальніше розглянемо в [іншій темі](#).

**Навколишнє середовище лобіювання** – це ті зовнішні фактори, що впливають на його зміст. Його складають усі параметри функціонування політичної системи, правові засади здійснення лобіювання, конфігурація груп інтересів у суспільстві та ступінь їх впливовості на центри ухвалення політичних рішень та багато іншого.

Схематично структурна модель лобіювання може бути представлена наступним чином:



**Watchdog organizations** (від англ. – організації сторожових псів)  
– неурядові організації, до завдань яких належить критичний моніторинг діяльності держави, політичних груп, корпорацій та інформування на цій основі громадськості щодо виявлених протиріч суспільним інтересам.

## Приклади



Великі корпорації витрачають значні кошти на формування сприятливого політичного середовища, використовуючи різноманітні форми впливу на політичний процес.

Американська корпорація конгломерату соціальних мереж Meta Platforms, якій належить найбільша соціальна мережа світу Facebook, у 2021 році стала рекордсменом з витрат на здійснення політичного впливу в США, обсяг яких нараховує більше 20 мільйонів дол. США.

У 2021 році компанія посіла перше місце за цим показником серед усіх технологічних компаній, вплив стосувався різноманітних сфер, зокрема антимонопольного законодавства, модерації контенту, чесності на виборах, політики щодо блокчейну (розподілена база даних), оподаткування, торгівлі та багатьох інших. За 2022 рік витрати компанії становлять 15,5 млн.

Такі рекордні витрати пов'язують з пошуком відповіді на найбільшу політичну кризу, з якою зіштовхнулася компанія після

оприлюднення її колишньою співробітницею Ф. Гауген десятків тисяч документів, які відносяться практично до всіх аспектів діяльності Facebook, і стосуються поведінки компанії в таких болючих соціальних питаннях, як мова ворожнечі, політична дезінформація, психологічне здоров'я підлітків.

Вплив не обмежувався виключно контактами з посадовцями, але і охоплював реалізацію публічних кампаній, орієнтованих на відбудову позитивного іміджу та ребрендинг корпорації.

Крім того, за свідченням співробітників, Facebook регулярно робить винятки для впливових дійових осіб, запроваджуючи політику щодо контенту, особливо для представників Республіканської партії США.

У рамках здійснення впливу на політичний процес компанія Facebook протягом 2022 року лобювала з приводу 71 законопроєкту, серед яких American Innovation and Choice Online Act. Законопроєкт спрямований на технологічні компанії Великої четвірки (Amazon, Apple, Google і Facebook) і запобігає дискримінаційній поведінці цих домінуючих компаній, забороняючи їм надавати переваги своїм власним продуктам і послугам перед продуктами та послугами конкурентів на своїй платформі.

Тобто у разі ухвалення законопроєкту, Amazon буде заборонено розміщувати власні продукти вище в рейтингу пошуку, ніж продукти, створені конкурентами, а у випадку Apple і Google, їм не буде дозволено несправедливо оцінювати власні програми вище, ніж додатки конкурентів у власних магазинах.

У відповідь ці технологічні компанії проводять лобювання і, поряд з тим, запускають масштабні піар-кампанії, працюючи з громадською думкою, щоб запобігти прийняттю законопроєкту.



У Вашингтоні лобіюванням зайнято в п'ять разів більше людей, ніж працює у виробничій галузі, що становить більше 80 тисяч осіб, у Вашингтоні діє більше 2 тисяч фірм, що спеціалізуються на наданні лобістських послуг, а 40% лобістів реєструється саме через лобістську фірму, а не самостійно.

Офіси найвпливовіших лобістів, юристів та правозахисних фірм США традиційно розміщувалися на вулиці K Street у центрі Вашингтону. І хоча сьогодні тільки 20 % компаній лобістів зберегли цю адресу, K Street став загальним терміном для позначення індустрії лобізму в цілому.

Найвідоміші організації в цій галузі пропонують професійні послуги залежно від типу бізнесу чи інтересів компанії. Лобіст Вашингтона розуміє, як створюються закони, правила документації та людей, які беруть участь у розробці та затвердженні такого законодавства. Розташування в центрі столиці країни також допомагає, оскільки вони знаходяться неподалік від місця дії.

У 2021 році лобістські фірми Вашингтона повідомили про рекордні доходи від лобіювання, найбільш прибутковими серед них стали:

- Brownstein Hyatt Farber Schreck з доходами від лобіювання за рік в розмірі 56,3 мільйона доларів США;
- Akin Gump Strauss Hauer & Feld – 53,4 мільйона доларів США;
- BGR Group – 35,1 мільйона доларів США;
- Holland & Knight – 34,9 мільйона доларів США;
- Cornerstone Government Affairs – 34,6 мільйона доларів США.

Провідні фірми К Street отримали доходи від припливу нових клієнтів, таких як міста, що шукають федерального фінансування своєї інфраструктури, постраждали від пандемії компанії, нові галузі, такі як криптовалюта та зелена енергетика, на додаток до збільшення витрат на лобіювання з боку потужних корпорацій.



У Європейському кварталі Брюсселю, де розташовані головні будівлі ЄС, включаючи Європарламент, працює понад 25 000 лобістів, що здійснюють вплив на 75% законодавства. За скромними оцінками, понад 1,5 мільярда євро щороку витрачається на лобіювання Європейської комісії, Європейського парламенту, Ради Європи та офісів національних



урядів у Брюсселі. Серед найбільших консалтингових компаній у місті – Burson Marsteller, Fleishman-Hillard та Hill & Knowlton

Великі європейські компанії активно вербують лобістів з числа колишніх чиновників ЄС, щоб зміцнити престиж своїх фірм, отримати життєво важливі контакти, потужний вплив і внутрішні знання, що є вирішальним для успішного лобіювання. І в останні роки низка членів Єврокомісії, євродепутатів і високопосадовців залишили свої роботи в ЄС і почали працювати в корпоративному секторі.

Колишній президент Єврокомісії (2004-2014) Жозе Мануель Баррозу зараз є головою Goldman Sachs International, одного з найбільших в світі інвестиційних банків. Колишній єврокомісар з цифрового порядку денного Нілі Крус працювала в Uber, Salesforce і Bank of America Merrill Lynch. Колишня голова комітету Європейського парламенту з економічних і монетарних питань Шерон Боулз обійняла посаду на Лондонській фондовій біржі в 2014 році.

У 1990 році було прийнято рішення Верховного Суду США, що регламентує процедуру впливу на судову гілку влади. І хоча Закон про розкриття лобістської діяльності в США 1995 року не розглядає судові органи в якості об'єкта лобіювання, фактично такий механізм лобіювання існує та працює довгий час. Він полягає в праві громадян направляти до суду так звані «записки друзів суду» до вищих судових інстанцій при розгляді ними поточних судових справ.

Інститут *amicus curiae* (від латинського «друг суду») відомий з часів римського права і широко поширений в судових системах Великобританії і США, сутність його полягає в тому, що громадяни мають право подати письмовий висновок у справі, в якому вони є неупередженою третьою стороною. Передбачається, що таким чином вони звертають увагу суду на важливу інформацію, яка може вплинути на результат справи. «Другом суду» може бути експерт або вчений-юрист, професійна чи правозахисна організація.

Сама ідея *amicus curiae* полягає в тому, що суд може не володіти всією інформацією, а заява експерта або експертної організації допомагає суддям розібратися в деталях складної справи. Наприклад, у 1941 році Національна асоціація сприяння прогресу кольорового населення почала боротьбу з расовою сегрегацією саме за допомогою висновків *amicus curiae*. У США заяви від *amicus curiae* подаються все частіше і частіше. Як зауважують дослідники, резюме *amicus curiae* тепер додаються до 98% справ Верховного суду. Це по 800 висновків на кожну судову сесію. З 1950 року кількість висновків зросла на 800% відсотків, а за останні двадцять років – на 95%. У 2020 р. їх кількість сягнула 911, з деяких резонансних справ кількість записок налічує трьох значні суми.

Навесні 2016 р. американські вчені-юристи провели дослідження, опитавши двадцять провідних суддів Верховного суду США, і прийшли до висновку, що такі «записки» зовсім не випадкові, а є результатом роботи скоординованої машини лобювання.

У звичайному режимі судді не читають записки друзів суду, це одне із завдань їх помічників і судових клерків, в їх роботу входить вибирати з коментарів від *amicus curiae* ті, які [варті уваги судді](#).

Предмет може нести політичну, економічну вигоду або певну соціальну цінність, може набувати форму проєкту нормативно-правового акту, заявки на участь в конкурсі на надання послуг чи товарів для державних потреб, звернення, усний виступ тощо. Предмет лобювання може належати виключно до питань внутрішньої політики, а може і виходити за її межі. У умовах глобалізації спостерігається прагнення здійснювати вплив на зовнішню політику окремих держав, як власними резидентами, так і іноземними агентами, а також на політику наддержавних органів влади різних інтеграційних об'єднань.

Human Rights Watch – міжнародна правозахисна неурядова організація, яка розслідує та повідомляє про порушення, що

відбуваються в усіх куточках світу, заснована в 1978 р., нараховує приблизно 550 людей більш ніж 70 національностей. Організація спрямовує адвокацію на уряди, збройні групи та підприємства, спонукаючи їх змінювати чи застосовувати свої закони, політику та практику. Серед основних форм діяльності організації: розслідування (працюють на місцях у 100 країнах, виявляючи факти порушень прав людини), розкриття (інформують громадськість про виявлені порушення через соціальні мережі та ЗМІ), зміни (зустрічі з урядами, Організацією Об'єднаних Націй, повстанськими групами, корпораціями та іншими структурами, щоб переконатися, що політика змінена, закони виконуються, а справедливість відстоюється). Сьогодні Human Rights Watch працює над деякими з найбільших світових криз, зокрема війна в Україні, криза біженців роґінджа, правління Талібану в Афганістані, COVID-19, [проблема біженців](#), [проблеми зловживання з боку поліції в США](#).

Провідними галузями для лобювання в ЄС традиційно були енергетика, фармацевтика та фінанси. Енергетичні компанії, як правило, мають добре розвинуте галузеве лобі у ЄС зі значною



кількістю торговельних і бізнес-асоціацій, що сприяє подальшому збільшенню їх лобістського впливу в ЄС.

Але 2022 рік продемонстрував значне збільшення лобістського тиску в технологічній сфері, витрати на лобіювання якої в ЄС щорічно нараховують більше 97 млн. євро, охоплює діяльність більше 600 компаній, груп та бізнес-асоціацій. Big Tech, що витрачають сьогодні великі кошти на лобіювання, посунули з топ-10 представників енергетичного сектору і зайняли сім з десяти місць рейтингу, п'ять компаній США (Apple, Google, Meta, Microsoft, Qualcomm) і одна компанія Китаю (Huawei). Apple, наприклад, не входила до топ-50 у 2015 році (вона займала 53-є місце), а сьогодні посідає третє місце із шестикратним збільшенням витрат на лобіювання з 750 тис. євро до 6,5 млн. євро. Meta, колишня Facebook, збільшила витрати на лобіювання більш ніж у шість разів з 2015 року з 450 тис. євро до 6 млн. євро. У 2015 році у першу десятку входили чотири енергетичні компанії, у 2022 році залишилися лише дві: Shell і Exxon, які витратили на лобіювання 4 та 3,5 млн. євро відповідно.



У США уже чверть століття провідною галуззю для лобіювання залишається фармацевтика, витрати на лобіювання в якій за останні 24 роки склали 5,17 млрд. дол. США. У 2021 році галузь витратила на лобіювання рекордні 357,85 млн. дол. США.

Головні пріоритети галузі включають питання вакцинації проти COVID-19, обмеження цін на ліки на основі міжнародного індексу, а також положення державної системи охорони здоров'я.

Страхова галузь, включаючи компанії зі страхування здоров'я, майна та автострахування, а також агентів і брокерів є також традиційною для американських лобістів. У 2021 році страхова індустрія витратила 152,9 мільйона доларів на лобіювання. Медичні страхові компанії час від часу лобіювали законодавство про охорону здоров'я, проти виробників ліків, лікарень та інших постачальників медичних послуг, причому кожна група звинувачувала інших у швидкому зростанні витрат. У 2021 році Blue Cross/Blue Shield очолила галузеве лобіювання, витративши на нього 18,4 млн. дол. США.

Інші галузі, які [витрачають значні кошти на лобіювання в США](#), [включають електропостачання, виробництво електроніки, бізнес-асоціації, енергетику](#).

За останні два роки в США як і в Європі спостерігається значна активізація лобістської діяльності з боку технологічних компаній, про що свідчать наступні тенденції:

- Big Tech затьмарив таких традиційно потужних лобістів, як Big Oil і Big Tobacco. У 2020 році Amazon і Facebook витратили на лобіювання майже вдвічі більше, ніж Exxon і Philip Morris.
- Під час виборчого сезону 2020 року Big Tech витратили 124 мільйони доларів США на лобіювання та внески в кампанію, побивши власні рекорди минулих виборчих сезонів.
- Amazon і Facebook сприяли у більшій мірі цьому зростанню. З 2018 по 2020 рік Amazon збільшив витрати на 30%, а Facebook додав вражаючі 56% до своїх витрат у Вашингтоні.

- Чотири великі технологічні компанії набрали більше лобістів у свою армію, збільшивши її ряди на 40 нових лобістів, з 293 у 2018 році до 333 у 2020 році.
- Лобістів Big Tech не просто багато, вони також є одними з найвпливовіших у Вашингтоні. Серед 10 лобістів, які зробили найбільший внесок у виборчий сезон 2020 року, половина лобіювала від імені принаймні однієї з чотирьох великих технологічних компаній. Разом лише ці п'ятеро лобістів внесли понад 2 мільйони доларів на вибори 2020 року.
- Майже всі (94%) члени Конгресу, які мають юрисдикцію щодо конфіденційності та антимонопольних питань, отримували фінансові внески на передвиборчі кампанії від великих технологічних корпорацій. Загалом лише у 2020 році Big Tech через комітети політичних дій (PAC) та лобістів надали законодавцям близько 3,2 мільйона доларів США, [яким доручено їх регулювання](#).



Залученість громадськості до вироблення державної політики в Великобританії регулюється «Кодексом практики консультацій» (Code of Practice on Consultations), ухваленим ще у 2000 р., що з низкою змін чинний досі. Кодекс не має обов'язкової юридичної сили, носить рекомендаційний характер, вказує як найкраще проводити консультації та чого люди можуть очікувати від уряду. Зокрема, документ містить 7 критерії консультації:

Критерій 1. Коли консультувати. Офіційні консультації мають відбуватися на етапі, коли є можливість вплинути на результати політики.

Критерій 2. Тривалість консультацій. Зазвичай консультації мають тривати щонайменше 12 тижнів з можливістю збільшення терміну, якщо це можливо та доцільно.

Критерій 3. Чіткість обсягу та впливу. У консультаційних документах має бути чітко вказано процес консультацій, що пропонується, обсяг впливу та очікувані витрати та вигоди від пропозицій.

Критерій 4. Доступність консультацій. Консультації мають бути розроблені таким чином, щоб вони були доступними та чітко націленими на тих людей, яких мають залучити.

Критерій 5. Складність консультацій. Зведення складності консультацій до мінімуму має важливе значення для того, щоб консультації були ефективними та якщо ми хочемо отримати підтримку цього процесу від залучених громадян.

Критерій 6. Врахування консультацій. Результати консультацій слід ретельно проаналізувати, а учасникам слід надати чіткий зворотний зв'язок після їх проведення.

Критерій 7. Здатність проводити консультації. Офіційні особи, які проводять консультації, повинні шукати шляхи проводити ефективні консультації, і [ділитися своїм досвідом](#).

# Питання для самоконтролю

1. Визначте етимологію терміну «лобіювання».
2. Перелічте основні підходи до розуміння сутності «лобіювання».
3. Як розуміють лобіювання прибічники теорії груп інтересів?
4. У чому відмінність концептуальних підходів до лобіювання представників концепції плюралізму та корпоративізму?
5. Назвіть основні відмінності між лобіюванням та корупцією.
6. Як співвідносяться між собою поняття public affairs, government relations, advocacy?
7. Адвокація та лобіювання: у чому спільне та відмінне?
8. Які основні елементи складають структуру лобіювання?
9. Хто може виступати суб'єктом лобіювання? Визначте поняття «лобіст».
10. Яким терміном визначається переміщення високопоставлених службовців з посад у державному секторі на роботу в приватному секторі? Як держави регулюють це питання?
11. Які владні структури можуть складати об'єкт лобіювання?
12. У якій державі дозволено лобіювання судової гілки влади? Що виступає його інституційною основою?
13. За якими критеріями може проводитися типологія лобіювання?
14. Розкрийте роль лобіювання в політичній системі через визначення його основних функцій.
15. Як реалізується така функція лобіювання, як моніторингу політичного процесу? Визначте поняття watchdog organizations.



# Практичні завдання

**Уважно ознайомтесь з прикладом лобіювання та визначте його тип за різними критеріями.**

У 2011 році в Палату представників США було внесено на розгляд законопроект Stop Online Piracy Act (SOPA), паралельно розглядався і інший законопроект Protect Intellectual Property Act (PIPA), акти розширювали можливості американських правоохоронних органів і правовласників у боротьбі з нелегальним контентом в Інтернеті, торгівлею інтелектуальною власністю, що захищена авторським правом, і контрафактом. Згідно з законопроектом усі суб'єкти, що діють в мережі Інтернет (провайдери, пошукові системи, рекламодавці) фактично за будь-яким зверненням правовласника зобов'язані припинити надання послуг ресурсу, якого звинуватили в піратстві, і припинити з ним співпрацю. Законопроект підтримало 142 компанії, зокрема постачальники контенту (індустрії кіно та звукозапису), які давно наполягали на прийнятті такого законодавства, а також більшість законодавців з обох партій. Прихильники законопроектів заявляли, що вони необхідні для збереження прибутків організацій, робочих місць та захисту інтелектуальної власності (фільми, музика, програмне забезпечення тощо).

Однак наприкінці 2011 року такі компанії, як Google, Facebook, Amazon, e-Bay, YouTube, Twitter, Yahoo!, Mozilla, LinkedIn та інші, що згідно з цим законом повинні були видаляти посилання на веб-сайти, підозрювані в піратстві, активно виступили проти прийняття законопроектів. Противники SOPA вважали, що законопроект порушує Першу поправку до Конституції США (як закон, що обмежує свободу слова та друку), запроваджує цензуру в Інтернеті, обмежує можливості його розвитку.

Лобіювання і за, і проти законопроекту SOPA було дуже активним. Комп'ютерна та інтернет-індустрія залучила 246 лобістів для захисту всіх своїх питань. У опозиції була

телевізійна, музична та кіноіндустрія з 241 лобістом. Лобіювання включало різні лобістські стратегії, зокрема зустрічі з посадовцями, мітинги, написання листів, збір підписів під петицією, кампанії протестів у соціальних мережах тощо. Зокрема на головній сторінці Google було розміщено посилання на петицію до Сенату і Конгресу США з вимогою відхилити SOPA та PIPA, яка збрала 7 млн. підписів. У січні 2012 р. біля 50 тис. популярних сайтів згадуваних компаній провели страйк. У результаті гіганти Кремнієвої долини за допомогою таких лобістів, як Public Knowledge, переграли більш відомих гравців на Капітолійському пагорбі (великі компанії Голівуду), що призвело до того, що Конгрес відклав розгляд обох законопроєктів на невизначений термін.

Після SOPA та PIPA законодавці США з обережністю підтримують законопроєкти, спрямовані на боротьбу з онлайн-піратством, побоюючись розлютити активістів, які протидіють контролю за Інтернетом з боку Вашингтону.

### **Визначте, яка ситуація відносить до лобіювання:**

- Спілка ректорів держави відвідує міністра освіти, звертаючись із проханням виступити з законодавчою ініціативою внесення змін до закону про вищу освіту *(це є лобіюванням, оскільки впливає на законодавчий процес)*.
- Група науковців проводить дослідницький проєкт, збираючи інформацію про небезпеку використання пестицидів у сільському господарстві. Вони готують і публікують звіт, який представляє і переваги, і недоліки, економічні витрати та прибуток поточних моделей використання пестицидів. У звіті зроблено висновок, що витрати переважають вигоди, і рекомендовано прийняти законодавство для контролю за використанням пестицидів *(це не є лобіюванням, оскільки дослідження не стосується та не відображає точку зору на конкретну законодавчу пропозицію)*.

- Представник неурядової організації пише депутату парламенту, закликаючи його/її проголосувати проти поправки, яка буде запропонована під час читання законопроекту (це є лобіюванням, оскільки впливає на прийняття державного рішення, висловлює точку зору щодо конкретного законодавства).
- Представник неурядової організації із захисту навколишнього середовища виступає в телевізійному ток-шоу з критичними висловами щодо діяльності великої енергетичної корпорації (ситуація належить до адвокації, але не до лобіювання, адже не передбачає вплив на ухвалення політичного рішення).
- Правозахисна організація публікує аналітичний звіт за результатами моніторингу політичного процесу щодо порушення прав людини з боку уряду держави (це не є лобіюванням, адже не передбачає вплив на політичну ситуацію).
- Представники правозахисної організації проводять мітинг з вимогою прийняття акту, що узаконює одностатеві шлюби (це є лобіюванням, передбачає вплив з використанням непрямих методів з метою прийняття державного рішення).

# Кейси



Revolving doors від Комісії та Парламенту ЄС до Meta (Facebook) та Google.

Приблизно три чверті всіх лобістів Google і Meta, що мають або мали акредитацію в Європейському парламенті, раніше працювали в урядовому органі на рівні ЄС або країни-члена (79 % Google і 71 % Meta).

Наймання за таким принципом відбувається на багатьох рівнях політики ЄС, від високого рівня в Комісії та Європарламенті до радників із політики та помічників євродепутатів та стажерів. Big Tech (найбільші технологічні компанії) зазвичай цікавиться державних службовців зі сфери політики ІТ, які працювали над такими темами, як захист даних, онлайн-платформи, інтелектуальна власність і кібербезпека. У деяких випадках у Європейському парламенті ці особи входили до складу таких комітетів, як комітет з правових питань (JURI) і комітет із внутрішнього ринку та захисту споживачів (IMCO), перш ніж перейти до великих технологічних компаній та лобювати своїх колишніх колег.

Одним з таких прикладів є Аура Салла, яка обіймала різні урядові посади, включаючи посади високого рівня в Комісії ЄС з 2014 по 2020 р., колишня посадовиця розпочала роботу лобіста

в Meta через три місяці після свого звільнення. Сфери, над якими працювала Салла на рівні ЄС, включали кібербезпеку, гібридні потоки, дезінформацію, втручання у вибори, а також [оборону ЄС](#).

У лютому 2021 року Google найняв Енн Уолл, колишню впливову посадовицю з Демократичної партії адміністрації Обами, помічника в Казначействі США, щоб [керувати урядовими зв'язками](#) Google в США та Канаді.

# Додаткові джерела

1. [A ranking of lobbying activities: Who spends most?](#) LobbyControl. 2022.
2. Bentley A. [The Process of government. A study of social pressures.](#) Chicago: The University of Chicago Press, 1908.
3. Birnbaum E. [Facebook looking for its voice at a 'watershed moment'](#). POLITICO.
4. Blanes J., Draca M., Fons-Rozen C. [The Power of K Street: New research on the Economics of Lobbying.](#) CESifo DICE Report. 2011.
5. Chung J. [Big Tech, Big Cash: Washington's New Power Players.](#) Public Citizen. 2021.
6. [Code of Practice on Consultations.](#)
7. Frankenfield J. [Which Industry Spends the Most on Lobbying?](#) Investopedia. 2022.
8. [Human Rights Watch](#) official web-site
9. Lundy D. [Lobby Planet.](#) Brussels. Corporate Europe Observatory. 2017.
10. [Meta Lobbying Profile.](#) Open Secrets.
11. Oprysko C. [Another record year for K Street.](#) POLITICO. 2022.
12. Schmitter Ph. [Still the Century of Corporatism? The Review of Politics.](#) 1974.
13. [The revolving door – from public officials to Big Tech lobbyists.](#) LobbyControl. 2022.
14. Valera P. [Big Tech vs the American Innovation and Choice Online Act.](#) Journal of Regulatory Compliance. 2022.

15. Whitehouse S. *A Flood of Judicial Lobbying: Amicus Influence and Funding Transparency*. *The Yale Law Journal*. Volume 131. 2021.
16. Zetter L. *Lobbying: The Art of Political Persuasion*. Great Britain : Harriman House LTD, 2008. 454 p.
17. Краснопольська Т. М. *GR-менеджмент : навчально-методичний посібник для здобувачів другого (магістерського) рівня вищої освіти*. Одеса, 2022. 69 с.
18. Кушніренко О.Г., Дягілев О.В. *Види лобістської діяльності: питання теорії та позитивної практики*. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Випуск 17. 2009. С. 107–117.
19. Нестерович В. Ф. *Основні підходи до визначення поняття "лобіювання"*. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2010. Вип. 1. С. 50-58.
20. Нестерович В.Ф. *Етимологія та феномен поняття «лобіювання»: гносеологічний вимір*. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2010. № 1. С. 40-51.
21. Остапенко М. *Політичний плюралізм: багатогранність змісту*. *Політичний менеджмент*. 2011. № 6. С. 29-36.
22. *Про звернення громадян: Закон України від 02 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР*.
23. Прокопенко О.В. *Адвокаційна діяльність та некомерційне лобіювання в Україні: посібник*. – Київ: 2017 – 82 с.
24. Трофименко А. В. *Концептуальні підходи до розуміння лобізму*. *Вісник Маріупольського державного університету*. Серія : Історія. Політологія. 2014. Вип. 10. С. 112–123.

# Тема 2. Групи інтересів як суб'єкти лобіювання .

## Основні теоретичні положення

### Поняття та зміст «груп інтересів»

Лобіювання допомагає плюралізувати політичний процес, дає змогу різним поглядам та позиціям бути почутими, роблячи важливий внесок у становлення та розвиток демократії та громадянського суспільства. Лобістська діяльність сьогодні є невід'ємною частиною діяльності всіх організованих інтересів. Організації громадян, що об'єднуються на основі спільного інтересу для всіх своїх членів та схильні до спільних політичних дій, у політичній науці позначаються терміном «групи інтересів».

Наявність різних груп, що відстоюють свої інтереси, конкуруючи між собою за вплив на центри ухвалення політичних рішень, є однією з першооснов формування дійсно демократичної держави. У сучасній політичній науці у виявленні групи інтересів переважає широкий функціональний підхід, у рамках якого включення групи в політичний процес дозволяє прирахувати її до групи інтересів та суб'єкту політики, тобто під терміном «група інтересів» у широкому сенсі розуміється структуроване представництво інтересів, що прагне здійснити вплив на політику.

Одним з перших на роль груп, що об'єднані специфічним інтересом, у політичному процесі звернув увагу американський дослідник Артур Бентлі у 20-х рр. ХХ століття у роботі «Процес управління. Вивчення суспільних тисків» (The Process of Government. A Study of Social Pressures). Він акцентував увагу на першочерговій їх ролі в політиці, політичний процес, на його думку, це і є взаємний тиск різних груп, які конкурують між собою за перерозподіл ресурсів, наголошуючи, що їх ефективність залежить не стільки від вміння просувати свої інтереси, скільки від можливості [знаходити консенсус між собою](#).



Подальший розвиток дослідження груп інтересів здобуло в роботах Девіда Трумена, який визначав їх як об'єднання, що мають один чи декілька спільних інтересів і висувають низку вимог до інших груп для встановлення, підтримки чи укріплення норм. Трумен використовує поняття «політичні групи інтересів», аргументуючи це тим, що у більшості випадків вони діють шляхом взаємодії та впливу на владу, адже саме через владу відбувається розподіл ресурсів, а групи конкурують між собою за їх перерозподіл на свою користь. У роботі 1951 року «Процес управління» (Governmental Process), дослідник підкреслює важливу передумову формування та активності груп інтересів – їх поширення відбувається у відповідь на економічну чи соціальну подію, яка негативно впливає на них. Коли одна група організовує вплив на політику, інші групи реагують на це і також мобілізуються, таким чином, групи інтересів виникають у відповідь одна на одну, проводячи мобілізацію та контрмобілізацію <sup>1</sup>.

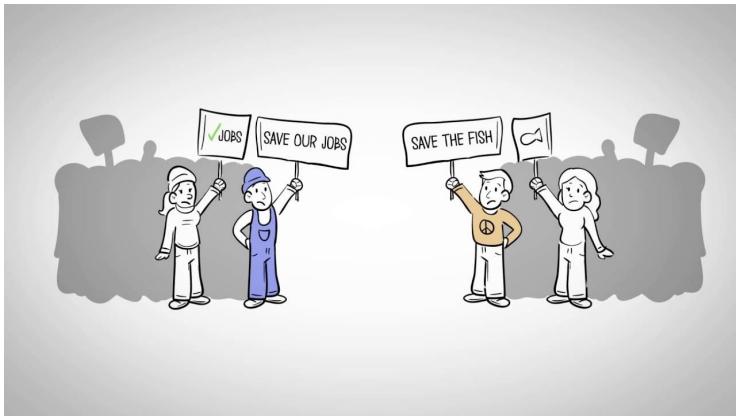
З критикою концепції груп інтересів виступив американський дослідник М. Олсон, у роботі «Логіка колективної дії. Суспільні блага і теорія груп» він зазначає, що «людина економічна» діє раціонально задля максимізації своєї вигоди, групи організовуються для самовираження та забезпечення гарантій для своїх членів. Окремі інтереси краще представлені, і це може стримувати економічний та політичний розвиток держави, тобто групи, які діють раціонально, можуть зменшити життєздатність системи та обмежити можливості соціального вибору, а економічне зростання може бути обмежено групою або системою груп інтересів. М. Олсон вказує на певний парадокс групової поведінки, коли окремих індивідів, які не прагнуть добровільно докладати зусиль для досягнення спільної групової мети, треба змушувати до співпраці та колективних дій. Американський дослідник також відмічає, що якщо групи діють тільки в інтересах свого керівництва, **це може привести до її загибелі**.

---

[1] Truman David B. The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion. Westport, Conn.: Greenwood Press, 1981. – 544 p.

Надалі групи інтересів досліджувалися в роботах Р. Солсбері, Дж. Вілсона, Ф. Хайєка та багатьох інших дослідників, розглядалися в рамках різних політичних концепцій. Наприклад, плюралістична теорія розглядає політичну систему як мережу взаємодій між різними груп, що взаємодіють та конкурують між собою, забезпечуючи динамізм і рівновагу системи. Р. Даль і Ч. Ліндблом проводили паралель між суперництвом груп за політичний вплив та конкуренцію в економіці, що забезпечує рівновагу між попитом та пропозицією. Але в політиці конкуренція між групами дозволяє встановити рівновагу між вимогами громадськості та підтримкою, що отримує політична система, коли **висунуті громадянами вимоги враховуються при ухваленні рішень**.

У сучасній політичній науці щодо груп інтересів досить популярним є мережевий підхід (М. Кастельс, Д. Марш, Т. Берцель), що пропонує модель політичної мережі, яка забезпечує інтеграцію суспільних груп та процеси ухвалення політичних рішень. Групи інтересів в цій моделі грають одну з провідних ролей, включають нових політичних акторів, таких як **неурядові організації та транснаціональні корпорації**.



Першою зафіксованою групою інтересів вважається сукупність людей, що виступала за звільнення Джона Вілкса в Англії в середині XVIII століття. Вілкс виступив проти істеблшменту та запропонував новий Білль про права. Оскільки за останні кілька

сотень років суспільства стали більшими та складнішими, люди, які не відчують себе представленими в урядах, об'єднуються та організовуються для того, щоб їх краще почули.

Групою інтересів можна вважати громадську організацію, коаліцію бізнес-структур, і навіть окрему корпорацію. Головна її ознака – це зацікавленість в проведенні певної політики. У якості потенційного суб'єкта лобювання для групи інтересів також характерні готовність сплачувати за просування свого інтересу, а також координованість внутрішньо групових взаємодій.

Усі групи інтересів за своєю сутністю є політичними, оскільки їх мета полягає в тому, щоб змінити політику. Вони можуть бути різними за ступенем мобілізованості та впливовості, але всіх їх об'єднують такі спільні риси:

- це організована група, принаймні з мінімальними формальними ознаками, якщо демонстрація або мітинг спонтанні, вони зникають, як тільки особи, які взяли в них участь розійшлися, якщо вони були організовані групою чи комітетом, то такі групи підпадають під категорію групи інтересів;
- формуються особами зі спільною метою через потребу бути почутими та представленими, спільний інтерес спонукає членів групи до самоорганізації та здійснення впливу;
- здійснює вплив – як тільки організована група, що поділяє спільні інтереси, намагається вплинути на певну політику та докладає узгоджених зусиль, щоб змінити певні суспільні рішення, вона перетворюється на групу інтересів; як організації людей, що діють у політичному процесі з метою досягнення певних цілей, ці групи спрямовують діяльність на вплив на державні органи влади для захисту їх інтересів.
- мають організований комплекс заходів для досягнення своєї мети;
- не залежать від політичної системи (на відміну від політичних партій);

- потребують фінансування, яке в більшості випадків надходить з приватного сектору, тобто від членів або об'єднань, які підтримують мету групи; але в деяких випадках може бути і державним, хоча це призводить до ризику втрати незалежності для груп;
- відіграють роль у спостереженні за діяльністю уряду та інформують громадськість про недоліки у них, щоб отримати перевагу для себе.

Група інтересу суттєво відрізняється від політичної партії – вона не прагне до захоплення та утримання політичної влади, натомість її мета – вплинути на державу з метою реалізації свого інтересу. Важливим ресурсом такого впливу є легітимність групи інтересу, тобто ступінь її підтримки серед населення, як правило у великих об'єднань такий рівень легітимності вищий, що дозволяє їй **безпосередньо звертатися до центрів прийняття рішень та ефективніше впливати на них**. Для таких об'єднань характерне використання прямих методів лобістського впливу, що передбачають безпосередні контакти лобістів з особами, що приймають рішення. Якщо прямих каналів впливу на державу група інтересів не має, або їх недостатньо вона вдається до опосередкованого впливу, впливаючи через залучення широкої **громадськості**.

Термін «група інтересів» також не поширюється на консультантів і фірми із PR або GR, професійних лобістів. Вони організовані з метою впливу на діяльність, але вони лише комерційні фірми, посередники та представники своїх клієнтів, які дійсно можуть вважатися групами інтересів.

Роль груп інтересів у політичному процесі детермінують, у першу чергу, такі фактори:

ступінь економічного розвитку держави (у більш економічно процвітаючих суспільствах кількість груп інтересів та людей, що до них належать, значно більша, на відміну від менш розвинених держав, де їх кількість обмежена, як і ступінь їх впливовості);

рівень демократизації суспільства (у сталих демократіях лобіювання відбувається на широкій основі та більш формалізовано, при авторитаризмі воно неформальне, тільки незначний сегмент суспільства має доступ до уряду)

тип та риси політичної культури (ідеологічні основи суспільства визначають рівень впливу груп інтересів, конвенційні форми політичної участі, наприклад, офіційна ідеологія комуністичного режиму офіційно не надавала права групам на організацію, вони, як правило, діяли неофіційно, під загрозою переслідування з боку держави).

Серед ключових факторів, що визначають ймовірність впливу групи інтересів на державні рішення, можна виділити наступні:

- фаза процесу прийняття рішень: чим раніше вони розпочинають вплив, тим більша ймовірність того, що він буде ефективним;
- залученість професійних лобістів: вибір відповідних засобів та способів впливу підвищує ймовірність успіху.
- важливість контактів і порядку денного: чим більш розгалуженою є мережа контактів, тим вірогідніше, що вплив буде результативним;
- громадська думка: чим ширша підтримка громадськості, тим ефективніший вплив;
- ступінь відданості залучених політиків і державних службовців: чим більший вплив спільної ідеології, тим більша ймовірність успіху;
- ставлення конкуруючих груп інтересів: чим менше вони залучені, тим більша ймовірність того, що вплив буде вирішальним;
- ставлення груп інтересів, які надають підтримку: чим вони більш віддані, тим ефективнішим буде вплив;
- реалізація стратегій альянсу: **чим більша кількість альянсів, тим більша ймовірність успіху.**

У демократичному суспільстві групи інтересів виконують важливі функції, серед яких:

- Представницька функція – групи інтересів представляють певну частину суспільства, Часто членство в групах за інтересами обмежене, і члени повинні відповідати певним критеріям, щоб приєднатися. Наприклад, щоб приєднатися до професійної спілки, члени мають працювати в відповідній сфері.
- Агрегація та артикуляція інтересів – захист інтересів групами вимагає двох етапів: по-перше, досягнення згоди між людьми зі спільними інтересами (агрегація інтересів) і, по-друге, вибір і здійснення діяльності для досягнення цієї мети (артикуляція інтересів). Поєднання цих етапів розкриває основне призначення груп інтересів – захист своїх інтересів шляхом прямого чи опосередкованого впливу на політичну владу;
- Просвітницька функція – групи інтересів сприяють обізнаності своїх членів щодо подій та явищ, які загрожують або сприяють реалізації її інтересів, крім того, вони можуть представити питання, про які уряд міг і не знати, члени кожної групи також можуть знати більше про предмет, який вони представляють, ніж пересічний політик. Ці знання можуть використовуватися урядами для розробки політики, яка є більш інформованою. До того ж політичним діям важко визначити, що є важливим для громадськості, якщо сама громадськість не залучена. Діяльність груп інтересів є прикладом того, як люди допомагають уряду зрозуміти, які питання викликають найбільше занепокоєння. Вважається, що акт громадянської мобілізації створює соціальний капітал, за допомогою якого стосунки, створені в політичних та інших соціальних мережах, допомагають громадянам вирішувати колективні проблеми.
- Функція демократизації – групи інтересів сприяють політичній участі, слугують каналом, за допомогою якого громадяни можуть донести свою позицію до влади. Вони також притягують уряд до відповідальності, відстежуючи його діяльність щодо питань, які хвилюють групи інтересів.

- Забезпечення плюралізму – оскільки різні групи інтересів представляють інтереси багатьох різних груп суспільства, вони гарантують, що різні позиції будуть почуті. Але хоча теоретично плюралізм має працювати на захист інтересів більшості (коли урядові актори намагаються почути численні інтереси), подекуди невеликі групи людей зі спільними інтересами працюють над тим, щоб їхні бажання були представлені в уряді, незважаючи на інтереси більшості. Тобто, хоча може бути представлено безліч інтересів, не всі вони будуть почуті, і вузькі інтереси можуть захопити політичну увагу за рахунок потреб більшості. Більше того, чим більше соціально, фінансово або інституційно забезпечений інтерес, тим більшим впливом він користується, незалежно від того, наскільки вузьким чи малозрозумілим він може бути.
- Мобілізаційна функція – згуртування і організація членів групи та їх прибічників для реалізації спільного інтересу.
- Фінансування політичних партій. У деяких демократичних країнах групи інтересів можуть надавати фінансову підтримку політичним силам на виборах, які найбільше представляють їх погляди. Наприклад, профспілки виступають одними з головних спонсорів Лейбористської партії Великої Британії.

Близьким до групи інтересу є поняття «група тиску», яке ввійшло до наукового обігу дещо пізніше. Примітно, що багато політологів не проводять чіткого розмежування цих понять, використовуючи їх як синоніми, хоча інші акцентують на тому, що для груп тиску характерна практична діяльність із здійснення впливу, тоді як група інтересів у силу різних причин може існувати, не переходячи до впливу. Французький політолог Р.Ж. Шварценберг розумів під групою тиску таку групу, що безпосередньо здійснює вплив на органи влади. Здебільшого ці два поняття розглядаються як ідентичні, але часто групу тиску визначають як таку групу інтересів, що розпочала здійснювати активні дії відносно органів державної влади з метою законодавчого чи адміністративного забезпечення своїх інтересів. Не завжди група інтересів

вдається до активних дії із впливу на владу, вона може мати інтереси в органах влади, але, наприклад, не мати необхідних ресурсів з ефективного впливу.

### **Групам тиску притаманні наступні характерні риси:**

- є каналом комунікації громадськості з урядом, передають її настрої та вимоги;
- здійснюють вплив на законодавчий процес;
- виконують важливу роль у підборі експертів та фахівців на адміністративні посади в органи державної влади;
- надають підтримку та забезпечують мобілізацію людей у реалізації урядових програм;
- забезпечують контакт з урядом і **сприяють виробленню своєчасних та ефективних законів.**

Групи інтересів та групи тиску існують з виникнення владних відносин, у сучасних демократіях їх взаємодія між собою та з владою через цілу систему зв'язків є фундаментальною основою для підтримання консенсуальних відносин, у сукупності вони створюють плюралістичне середовище для вироблення політики держави.

### **Класифікація груп інтересів**

Групи інтересів можуть набувати різних форм, належати до різних типів, можуть бути тимчасовими чи постійними, великими чи малими, потужними чи слабкими, сформованими на основі економічних, професійних, академічних та ідеологічних цілей. Професійні та торговельні асоціації, групи, що представляють промислові, комерційні, релігійні, сільськогосподарські та інші інтереси громади, включаючи групи активістів різного характеру – усі є прикладами груп інтересів. Групи інтересів можуть представляти один сегмент громадськості (наприклад, пенсіонерів, студентів, жінок, етнічні, сексуальні меншини), або вони можуть представляти цінність (наприклад, проти абортів, релігійні тощо). У кожному суспільстві існують тисячі груп інтересів, деякі з них добре



організовані, а інші ні. З огляду на це, політична наука пропонує велику кількість різноманітних підходів до класифікації груп інтересів на основі різних критеріїв.

Одну з перших класифікацій груп інтересів запропонував Г. Алмонд. Під групою інтересів він розумів групу людей, яких поєднують особливі зв'язки взаємної зацікавленості або користі, і які це усвідомлюють. В основу своєї класифікації він поклав критерій ступеню інституціоналізованості групи, запропонувавши їх поділ на:

- асоціаційні групи (associational) – формуються для досягнення конкретної мети, яку підтримує група, мають назву, штаб-квартиру та політичну ідеологію, яка відображає вірування, цінності та характеристики людей, яких вона представляє;
- неасоціаційні групи (non-associational) – не мають формальної структури, їх діяльність значною мірою залежить від соціальних проблем, наприклад, расових, етнічних, мовних, класових тощо.
- інституційні групи (institutional) – є переважно формальними і складаються з осіб будь-якої професії, відіграють важливу роль у законодавчому процесі країни;
- аномічні групи (apomic) – це групи, які зазвичай виникають спонтанно внаслідок певної події, як правило, їх поява пов'язана з розчаруванням людей, можуть набувати форми груп протесту, вуличних заворушень, студентських демонстрацій тощо. Спрямовують діяльність на тиск на існуючу політичну систему країни, вимагають справедливих змін. До них також належать і протизаконні організації, зокрема терористичні та кримінальні угруповання.

Подібна класифікація залишається досить актуальною і для сучасних політологів. У роботі українського дослідника А. Лясоти представлено поділ груп інтересів на:

- самопредставницькі або аномічні групи (в основному, спонтанні), що відрізняються різким рівнем організації й відсутності регулярної діяльності від імені групи, включають

також неасоційовані групи інтересів поряд з клановими, віковими, етнічними, регіональними, класовими, що артикулюють свої інтереси через окремих осіб, родину, керівників релігійних громад тощо. Для них характерні нерегулярність артикуляції інтересів, відсутність організованих дій і засобів артикуляції, недостатня наступність у внутрішній структурі.

- інституціалізовані групи інтересів – формально організовані, мають професійно відібрані кадри з чітко означеними політичними або соціальними функціями, формуються в рамках таких організацій, як політичні партії, законодавчі органи, адміністративний апарат, церков тощо. Асоційовані групи інтересів – спеціалізовані [структури для артикуляції інтересів](#).

Серед західних науковців досить поширеним є поділ всіх груп інтересів на дві великі категорії за критерієм типу інтересів, який вони репрезентують, це економічні та неекономічні.

Економічні групи інтересів включають:

- групи бізнес-інтересів, що представляють промисловців, наприклад, великі асоціації, що об'єднують великі корпорації та націлені на захист їх спільних інтересів; особливо такі асоціації впливові в державах з федеративним устроєм або в інтеграційних об'єднаннях, на кшталт Європейського Союзу.
- групи професійних інтересів – профспілки, професійні групи інтересів, які представляють економічні інтереси будь-якої однієї професії або взагалі виступають за права робітників, незалежно від галузі;
- групи інтересів споживачів, які представляють права споживачів.

Неекономічні групи інтересів, або як їх ще називають групи суспільних інтересів (public interest groups) включають дуже широке коло різноманітних об'єднань, спільним для них є те, що їх цілі переважно неекономічні, вони не націлені на отримання прибутку, натомість вони просувають справу, цінності чи

ідеологію. Хоча ці групи не очікують отримання прямого прибутку від змін політики, за які вони виступають, їх активісти отримують прибуток від пожертвувань окремих осіб і фондів. Більшість груп суспільних інтересів функціонують політично позапартійно, але деякі з них займаються явно політичною діяльністю. До цієї категорії груп інтересів можна віднести:

Правозахисні організації, що представляють групи людей, які історично стикалися з дискримінацією і, у багатьох випадках, продовжують бути позбавлені рівних можливостей у таких сферах, як працевлаштування, житло, освіта тощо. Окрім расової дискримінації, такі групи, як Національна асоціація сприяння розвитку кольорового населення (NAACP), Національна організація жінок (NOW), Ліга об'єднаних громадян Латинської Америки (LULAC), Національна цільова група ЛГБТК (National LGBTQ Task Force) займаються різноманітними проблемами, серед яких реформа соціального забезпечення, імміграційна політика, гендерна дискримінація, рівний доступ до політичної системи тощо.

Неекономічні групи інтересів, або як їх ще називають групи суспільних інтересів (public interest groups) включають дуже широке коло різноманітних об'єднань, спільним для них є те, що їх цілі переважно неекономічні, вони не націлені на отримання прибутку, натомість вони просувають справу, цінності чи ідеологію. Хоча ці групи не очікують отримання прямого прибутку від змін політики, за які вони виступають, їх активісти отримують прибуток від пожертвувань окремих осіб і фондів. Більшість груп суспільних інтересів функціонують політично позапартійно, але деякі з них займаються явно політичною діяльністю. До цієї категорії груп інтересів можна віднести:

- Правозахисні організації, що представляють групи людей, які історично стикалися з дискримінацією і, у багатьох випадках, продовжують бути позбавлені рівних можливостей у таких сферах, як працевлаштування, житло, освіта тощо. Окрім расової дискримінації, такі групи, як Національна асоціація сприяння розвитку кольорового населення (NAACP), Національна організація жінок (NOW), Ліга об'єднаних



громадян Латинської Америки (LULAC), Національна цільова група ЛГБТК (National LGBTQ Task Force) займаються різноманітними проблемами, серед яких реформа соціального забезпечення, імміграційна політика, гендерна дискримінація, рівний доступ до політичної системи тощо.

- Групи ідеологічних інтересів – ґрунтуючись на своїй політичній ідеології, як правило, ліберальній або консервативній, ідеологічні групи інтересів займаються такими питаннями, як державні витрати, податки, зовнішня політика тощо. Вони підтримують або виступають проти законодавства чи політики залежно від того, чи вважають вони їх ідеологічно обґрунтованими.
- Групи із захисту навколишнього середовища та захисту тварин, такі як Greenpeace, PETA (Люди за етичне ставлення до тварин, the People for the Ethical Treatment of Animals), Друзі Землі (Friends of the Earth) та багато інших.
- Групи за права людей з обмеженими можливостями (наприклад, Британська асоціація глухих).
- Релігійні групи інтересів – незважаючи на відокремлення церкви від держави ці групи в демократичних суспільствах зберігають значний вплив.

# PETA'S HISTORY

## OF PROTESTING

- Групи інтересів з окремого питання. Ці групи люблять з приводу однієї конкретної проблеми, наприклад щодо контролю над зброєю, прав на аборти та багато іншого. За характером своїх питань ці групи інтересів, як правило, не створюють організованої опозиції. До таких груп, наприклад належать американська організація, що виступає за дозвіл на володіння зброєю National Rifle Association (NRA) та організація, що виступає проти цього - National Coalition to Ban Handguns (NCBH), організація проти абортів National Right to Life Committee (NRLC) проти якої виступає організація за вибір жінок National Abortion Rights Action League (NARAL). Такі групи можуть і не бути формальними, зокрема #Me Too – рух проти сексуального насильства та домагань, що з невеликих протестів переріс у міжнародний суспільний рух.

Подібний підхід до класифікації груп за критерієм типу інтересів, які вони представляють, можна знайти в роботах багатьох західних дослідників. Наприклад, американський політолог Дж. Фігейредо у своїй роботі «Строки, інтенсивність та структура лобювання груп інтересів: аналіз питань структурної політики в штатах» (2004 р.) досліджує діяльність груп інтересів, поділяючи їх на п'ять типів: бізнес-структури, торгівельні



асоціації, профспілки, суспільні рухи, регіональні та муніципальні органи влади (з питань [розподілу федерального бюджету](#)).

Схожу класифікацію можна знайти і в роботах українських дослідників. Так, і праці Є. Тихомирової, представлено поділ груп інтересів які існують і на національному, і на міжнародному рівні на три основні категорії: інтереси виробників (комерційні), що виступають від імені підприємців; інтереси невиробничого характеру (некомерційного) сектора, у складі якого були представлені громадські організації і асоціації за професіями та лобіюються або широкі громадські чи групові інтереси членів груп, або безпосередні інтереси членів груп; [інтереси регіонів](#).

У залежності від характеру взаємовідносин між політичними партіями та органами державної влади, останніх також поділяють на групи «інсайдерів» і «аутсайдерів». Групи інтересів визначаються як «інсайдерські», якщо їх інтереси тісно пов'язані з урядом, вони можуть покладатися на свої внутрішні контакти з політиками для досягнення своїх цілей. За відсутності прямих зв'язків із політиками ці групи лобіюватимуть уряд безпосередньо або матимуть фінансові ресурси для найму професійних лобістів. З цими групами навіть уряд може

консультуватися через їхній досвід у певній темі; у свою чергу, уряди, швидше за все, підтримають їхні інтереси.

Натомість «аутсайдерські» групи, як правило, мають менше фінансових ресурсів, не мають прямого контакту з політиками, активно виступають проти урядової політики та, як правило, уряди не консультуються з ними. З усіх цих причин тактика, яку використовують аутсайдерські групи, як правило, менш стримана. Ці групи частіше беруть участь у публічних демонстраціях, прямих акціях та інших заходах, спрямованих на підвищення обізнаності про їх громадську діяльність.

### **Асиметрія ресурсів бізнес-інтересів і суспільних інтересів**

Ділові інтереси користуються численними перевагами, намагаючись забезпечити бажані політичні результати. По-перше, вони володіють безліччю політично корисних ресурсів, таких як гроші та досвід, які можна обміняти на доступ до осіб, які приймають політичні рішення. Хоча всі зацікавлені групи можуть намагатися формувати політику за допомогою передачі стратегічної інформації, бізнес-учасники мають для цього особливо широкі можливості. Під час виконання повсякденної діяльності окремі фірми постійно накопичують знання, що стосуються питань державної політики. Корпорації та бізнес-асоціації також дуже активно досліджують своє політичне середовище та ймовірні наслідки державної політики для них самих та інших. Нарешті, бізнес займає структурно привілейовану позицію в політичному процесі. Оскільки в капіталістичних системах, включно з ЄС та його державами-членами, основні інвестиційні рішення, як правило, приймаються приватними особами, державні службовці мають стимули надавати більше преференції для бізнесу, ніж виробляти політику.

Але така привілейована позиція бізнесу в політичному житті не є беззаперечною, адже загалом ліберальні демократії характеризуються досить жорсткими умовами для бізнесу: підвищення рівня оподаткування, посилення регулятивного нагляду, суворі вимоги щодо умов праці тощо. Це свідчить про те, що в той час як капіталістичні системи дають значні

політичні важелі впливу бізнес-корпораціям, профспілки та групи суспільних інтересів формують протилежну їм силу. Бізнес-учасники можуть мати кращі ресурси, ніж інші організовані інтереси, але багато суспільних інтересів можуть зібрати значні матеріальні ресурси для політичної мобілізації та впливу на прийняття рішень.

Багато дослідників (Е. Шаттшнайдер, М. Олсон, Р. Солсбері, Л. Данілієн, Б. Пейдж) зазначають, що групи громадян, які представляють суспільні інтереси, як правило, відіграють помітнішу роль у публічних питаннях, що мають значний резонанс у суспільстві та відрізняються підвищеним рівнем конфліктності, тоді як корпорації та торгові асоціації намагаються тихо формувати політичний процес і більш **активні в менш помітних для громадськості питаннях**.

### **Плюралістичне та корпоративне лобіювання, як способи взаємодії між державою та групами інтересів**

Теоретично виділяють два основні способи взаємодії між державою та групами інтересів.

У залежності від того, який тип комунікації налагоджено між групами інтересів та державою, виділяють два основні способи взаємодії між державою та групами інтересів – плюралістичне та корпоративне лобіювання. Головною відмінністю між ними є напрямок здійснення впливу та ступінь участі держави в формуванні та діяльності цих груп інтересів. Плюралістична модель впливу груп інтересів переважала в американській політичній науці у 50 – 70-х роках ХХ ст., коли профспілки були сильнішими, корпорації рідше брали участь у політиці, а групи суспільних інтересів тільки починали **набувати політичної ваги**.

Плюралістичне лобіювання – це вплив знизу. З точки зору плюралізму політика – це ринок з високим ступенем конкуренції, де окремі індивіди, політичні партії та організовані інтереси конкурують за можливість бути почутими урядом. Завдяки такій конкуренції між різноманітними інтересами, жоден інтерес не буди мати постійну перевагу над іншими. На законодавчий процес плюралістичне лобі найчастіше впливає



через депутатські запити, ініціативи та пропозиції; на урядові структури та інші органи виконавчої влади – через дії активістів-лобістів, мітинги протестного або підтримуючого характеру тощо.

Відмінною рисою плюралістичного лобіювання є те, що групи інтересів організовуються спонтанно, вони самі, незалежно від держави, визначають свої інтереси, своїх лідерів тощо. Групи інтересів намагаються впливати на державну політику, але в остаточному підсумку прийняття рішень залишається за державою. На практиці найбільш наблизилися до втілення цієї моделі плюралістичного лобіювання Сполучені Штати Америки, а також країни англо-американської традиції – Канада та Австралія.

### **Поряд з тим, на практиці є свої недоліки реалізації плюралістичного лобіювання.**

По-перше, це різний ступінь фінансових можливостей у різних груп інтересів, асиметрія ресурсів, які можуть долучати великі компанії та неурядові організації під час лобі-діяльності, позначається на активності їх взаємодії з владними структурами. Прикладом цього може слугувати протидія нафтогазових корпорацій та екологічних рухів. Така диспропорція може призводити до дисбалансу політичного впливу на користь краще організованих та краще фінансованих груп.

По-друге, це практична залежність уряду від певних груп інтересів, адже уряд може спиратися на провідну галузь економіки, інтереси якої будуть для нього переважати над інтересами інших секторів. К. Райт Міллз у роботі 1956 року «Влада еліти» стверджував, що, хоча може бути багато груп інтересів, лише кілька заможних справді мають вплив, між великими корпораціями, військовими та урядом виникає потужний консенсус інтересів, який затьмарює будь-які спроби отримати вплив звичайних громадян. Ця робота призвела до появи елітарної моделі груп інтересів, що намагалася надати докази того, що корпорації та можновладці мають неправомірний вплив на політику.

Згідно корпоративізму та неокорпоративізму суспільство розглядається як об'єднане, упорядковане та ієрархічне, джерелом цього порядку виступає держава, усі сектори суспільства мають працювати на суспільні інтереси, які визначені урядом.

У класичному визначенні Ф. Шміттєра корпоративізм – це система представництва інтересів, у якій складові одиниці організовані в обмежену кількість окремих, обов'язкових, неконкурентних, ієрархічно впорядкованих і функціонально диференційованих категорій, визнаних (якщо не створених) державою з наданням монополії на представництво в обмін на дотримання певного контролю над відбором їх лідерів та [формулюванням вимог і підтримки уряду](#).

Неокорпоративізм базується на добровільній угоді між урядом і трудовими та бізнесовими інтересами, метою якої є стримування витрат та інфляції, забезпечення конкурентоспроможності країни в міжнародній торгівлі, підтримання та підвищення внутрішнього рівень життя. Щоб створити та підтримувати неокорпоративістську систему груп інтересів, держава повинна мати потужні асоціації, здатні забезпечити виконання домовленостей між бізнесом, [робітниками та урядом](#).

Корпоративістське лобі формується з не дуже численних груп інтересів, але функціонально й інституційно формалізованих, воно має чітку ієрархію за статусами, це можуть бути суб-еліти (олігархічні, кримінальні). Держава отримує в обмін на свій протекціонізм і гарантовані привілеї лояльність від цієї соціальної групи (чи галузі) та [певні гарантії сприяння урядовій політиці](#).

Тобто корпоративне лобіювання виникає за умов, коли держава укладає своєрідну конвенцію з якоюсь із груп інтересів, натомість одержуючи за надані привілеї лояльність, гарантії сприяння державним інтересам. У цьому разі групи інтересів порівняно нечисленні, функціонально упорядковані та ієрархізовані. Держава визнає за групою монопольне право на представництво певних інтересів в обмін на право у певний

спосіб впливати на визначення цього інтересу, відбір лідерів тощо. Отже, у Скандинавії, Німеччині, Австрії та Швейцарії, наприклад, де існують великі асоціації, які домінують у відповідних секторах економіки, неокорпоративізм може найкраще пояснити активність основних груп інтересів. У Швеції, наприклад, де існує широкий соціал-демократичний консенсус, всі інтереси повинні бути враховані в процесі формування політики, уряд фактично організовує та фінансує групи, які могли б не сформуватися інакше.

## Поняття та його визначення

**Групи тиску** – це група інтересів, що розпочала практичні дії з впливу на рішення органів влади.

## Приклади



Freedom House (FH) є всесвітньою некомерційною організацією, незалежною від політичних сил. Заснована в 1941 році, її метою є захист демократії в усьому світі. Розташована у Вашингтоні (США), має представництва в кількох країнах, що розвиваються, і в посткомуністичних країнах.

Freedom House сприяє розширенню свободи, заохочуючи північноамериканських політиків, міжнародні інституції та демократичні уряди приймати політику, яка стимулювала б прогрес у сфері прав людини та демократії в усьому світі. Крім того, FH надає підтримку людям, які працюють у молодих демократіях, щоб подолати спадщину диктатури та політичних репресій. Також працює з активістами у авторитарних суспільствах, які прагнуть досягти більшої свободи та відкритості у своїх країнах. FH перетворює нематеріальні цінності свободи на сильний і відчутний вплив, поєднуючи аналіз, адвокацію та дії. Freedom House насамперед відомий своїми знаменитими щорічними глобальними індексами свободи у світі.

За допомогою серії міжнародних програм і публікацій Freedom House працює над тим, щоб сприяти прогресу в глобальному розширенні політичної та економічної свободи. Він публікує спеціальні звіти про певні країни, де є порушення демократичних прав та свобод, а також [про становище окремих груп населення](#).

**BusinessEurope** – впливова організація Європи, що об'єднує 40 асоціацій з 35 держав-членів ЄС, є провідним захисником економічного розвитку та конкурентоспроможності на європейському рівні, представляє інтереси своїх членів на всьому континенті та проводить кампанії щодо питань, які найбільше впливають на їх ефективність. BusinessEurope спрямована на взаємодію з Європейським парламентом, Єврокомісією та Радою ЄС, а також представляє європейський бізнес на міжнародній арені. Організація була заснована в 1949 році як Рада європейських промислових федерацій (Conseil des Fédérations Industrielles d'Europe, CIFE). Штаб-квартира організації знаходиться в Брюсселі. Основні цілі її діяльності:

- об'єднувати національні асоціації європейських компаній і роботодавців, а також підтримувати та розвивати зв'язки солідарності та співпраці між ними;
- вивчати, заохочувати та пропонувати будь-які дії, які можуть сприяти тривалому розвитку компаній у Європі;
- визначити відповідні засоби сприяння економічному та соціальному прогресу та зміцнити конкурентоспроможність Європи;
- брати участь, на основі повноважень, наданих статутними органами, у діалозі між соціальними партнерами.

Щороку BusinessEurope витрачає на лобювання близько 4 млн. євро, спрямовуючи вплив на такі сфери, як міжнародна торгова політика, конкурентоспроможність, політика єдиного ринку, єдиний цифровий ринок ЄС тощо.

Однією з найбільших та найвпливовіших груп професійних інтересів в ЄС є **European Trade Union Confederation (ETUC)**, що була створена в 1973 році і зараз об'єднує 93 національних конфедерацій профспілок 41 країни, а також 10 європейських федерацій профспілок.

ETUC прагне забезпечити, щоб ЄС був не лише єдиним ринком товарів і послуг, але й соціальною Європою, де покращення добробуту працівників та їхніх сімей є не менш важливим пріоритетом. ETUC просуває фундаментальні соціальні цінності, такі як солідарність, рівність, демократія, соціальна справедливість і єдність, лобює з таких питань, як підвищення заробітної плати працівникам, повна реалізація European Pillar of Social Rights, високоякісні робочі місця для всіх, високий рівень соціального захисту, гендерна рівність і справедлива оплата праці, здоров'я та безпека на роботі, свобода пересування для європейських робітників і припинення соціального демпінгу, якісні доступні для всіх державні послуги, боротьба зі зміною клімату.

Для просування цих інтересів ETUC діє кількома способами: через політичний тиск і переговори з інституціями ЄС, соціальний діалог і масштабні демонстрації. ETUC бере участь у Тристоронньому соціальному саміті, що об'єднує європейських соціальних партнерів, глав держав і урядів та Єврокомісію, проводить регулярні зустрічі з членами Ради ЄС, підтримує зв'язки з членами Європарламенту, зокрема через міжпартійну Trade Union Intergroup, координує участь профспілок у ряді консультативних органів, таких як [Європейський економічний і соціальний комітет](#).

**Euroconsumers** – одна з провідних асоціацій у світі із захисту прав споживачів, що об'єднує 1,5 млн. людей, виступає за політику ЄС, яка приносить користь споживачам у їхньому повсякденному житті. Асоціація спрямовує свою діяльність на захист споживачів у різних сферах життя – від енергетики до

сучасних цифрових технологій. Наприклад, асоціація лобіювала зміни до Закону ЄС про штучний інтелект (the EU AI Act), оприлюднені навесні 2021 року, пропонувала поправки до тексту. Депутати Європарламенту внесли багато проспоживчих рекомендацій, зокрема запроваджено нові права для споживачів: право бути представленими організацією споживачів при реалізації своїх прав, а також можливість приєднатися до колективного позову, що [посилило правозастосовну сторону закону](#).

### **Християнська коаліція Америки (Christian Coalition of**

**America)** – це політична організація в США, яка виступає за збереження сімейних цінностей і піклуються про те, щоб уряд служив для їх зміцнення та збереження. З початку 1990-х років вона відіграла дедалі важливішу роль у політиці, зокрема в Республіканській партії. Заснований у 1992 році соціально-консервативний Комітет політичних дій «Уряд не є Богом» зібрав кошти на підтримку кандидатів, які вірять, що «Бог є Богом, а уряд ніколи не повинен ним бути». Організація лобіює підтримку шкільних молитов, виступає проти прав ЛГБТК та ухвалення поправки до конституції, яка забороняє аборти. Християнська коаліція активна під час виборчих процесів, розповсюджує десятки мільйонів посібників для виборців у всіх п'ятдесяти штатах, що допомагають виборцям чітко зрозуміти позицію кандидатів у [важливих сімейних питаннях](#).

Класичний приклад інсайдерської групи інтересів – **Національний союз фермерів Англії та Уельсу (National Farmers' Union, NFU)**, що діє з 1908 р. та є однією з найвпливовіших асоціацій, що представляє інтереси компаній сільського господарства Великобританії. NFU представляє понад 46 000 сільськогосподарських підприємств, її мета – відстоювати британське сільське господарство та садівництво, проводити кампанію за стабільне та стале майбутнє для британських фермерів. Успішне лобювання NFU в



Великобританії пояснюється її тісними контактами з Міністерством сільського господарства, рибальства та продовольства (Ministry of Agriculture, Fisheries and Food), лідери організації завжди були у тісному діалозі з очільниками міністерства. Організація здійснює вплив на всю систему сільського господарства країни, починаючи з Закону про сільське господарство 1947 року та подолання кризи у сільському господарстві, брала участь у переговорах про приєднання до Європейського Союзу, а потім і виходу із нього. Для підвищення ефективності лобіювання організація також вдається і до послуг професійних лобістів, зокрема до лобі-фірми Portland PR, що має тісні зв'язки з [Департаментом навколишнього середовища, продовольства та сільського господарства](#).

За останні 7 років згідно **EU Transparency Register (Реєстр лобістів у ЄС)** 50 найбільших компаній ЄС на третину збільшили свої витрати на лобіювання з 90 до 120 млн. євро на рік, кількість залучених лобістів також збільшилася з 300 до 360 осіб. Для порівняння, НУО також значно збільшили свої декларовані витрати на лобіювання в Брюсселі, тим не менш, це принципово не змінило той факт, що в Брюсселі домінує лобіювання корпоративних інтересів. Заявлені витрати НУО на лобіювання зросли більш ніж удвічі до майже 74 млн. євро, але це все ще на 40 відсотків менше, ніж найбільші корпоративні інтереси. Крім того, комерційних лобістських організацій у реєстрі вдвічі більше, ніж некомерційних. І станом на вересень 2022 року 50 найбільших корпоративних інтересів мають значно більший доступ до Комісії (3266 зустрічей на високому рівні), ніж НУО (1867 зустрічей на високому рівні) з грудня 2014 року. Загалом, корпоративний сектор, який складається не лише з компаній, а й торговельних асоціацій, лобістських консалтингових компаній, юридичних фірм тощо, [має набагато більший лобістський слід у Брюсселі, ніж громадянське суспільство](#).

Групи інтересів надають необхідну інформацію, досвід та знання посадовцям ЄС, яким часто бракує інформації з галузевих питань, рішення з яких вони приймають. Щоб отримати відповідну інформацію, посадовці Єврокомісії запрошують ті зацікавлені організації, які можуть надати більше даних щодо своєї сфери. Вибудовується взаємовигідний зв'язок: інформація обмінюється на можливість впливу. Механізмом реалізації такого зв'язку слугують peak або sector associations (галузеві асоціації).

Однією з перших таких асоціацій є **Європейський круглий стіл промисловців (European Round Table of Industrialists, ERT)**, який був зібраний Єврокомісією в 1982 році.

ERT представляє близько 60 транснаціональних компаній європейського походження. Він є одним з найвпливовіших ділових клубів, їх члени охоплюють широкий спектр промислових та технологічних секторів і розташовані по всій Європі, надають 5 млн. робочих місць, мають 2000 млрд. євро сумарного річного доходу, надають 60 млрд. євро інвестицій у дослідження. Серед членів ERT, наприклад, Unilever, Nestlé, Siemens, ThyssenKrupp, Philipps, Bayer та BMW. Секретаріат асоціації зараз знаходиться в Брюсселі та регулярно публікує статті на різні загальноєвропейські теми, основною турботою ERT є створення умов, необхідних для європейського розвитку та створення робочих місць.

Членство можливе лише за запрошенням і є швидше особистим, ніж корпоративним. Запрошуються лише промислові лідери, наприклад, головні виконавчі директори (CEO) або президенти великих і важливих європейських фірм. Обрання нових членів є одним із найважливіших питань у ERT. Асоціація намагається збалансувати представництво від кожного бізнес-сектору та країни, фірми також мають бути масштабними та впливовими, що означає багатомільярдний оборот, солідну репутацію та міжнародні інтереси. ERT пропонує такі ініціативи, як єдиний європейський ринок або транс'європейські інфраструктурні

мережі, від проєктів доріг і залізниць до телекомунікаційних мереж.

Інші лобістські групи в ЄС вже говорять про ERT як про частину апарату союзу. За роки своєї діяльності ERT був рушійною силою поглиблення європейської інтеграції, був долучений до формування Єдиного ринку, Trans-European Networks (найбільший інфраструктурний план), брав участь у переговорах щодо підписання Маастрихтського договору, активно лобіював напередодні саміту в Амстердамі 1997 року, виступав за розширення ЄС на Схід тощо.

# Питання для самоконтролю

1. Надайте визначення поняттю «група інтересів».
2. Які дослідники є основоположниками теорії груп інтересів? Як вони визначали групу інтересів, яку роль їй відводили в політичному процесі?
3. У чому полягає «парадокс Олсона»?
4. Розкрийте відмінність між групою інтересів та політичною партією.
5. Визначте спільні риси, характерні для всіх груп інтересів.
6. Які фактори детермінують ступінь впливовості груп інтересів в політичному процесі?
7. Які функції виконують групи інтересів у політичній системі?
8. У чому полягає відмінність між «групою інтересів» та «групою тиску»? Які риси характерні для груп тиску?
9. Визначте класифікацію груп інтересів за критерієм ступеню інституціоналізованості. Наведіть приклади.
10. Які класифікації груп інтересів існують за критерієм типу репрезентованого інтересу? Наведіть приклади.
11. У чому відмінність між «інсайдерськими» та «аутсайдерськими» групами інтересів?
12. Розкрийте сутність протистояння між групами бізнес-інтересів та суспільних інтересів.
13. Що обумовлює ефективність впливу груп суспільних інтересів на політичний процес?
14. Визначте ознаки плюралістичного лобювання як способу взаємодії між групами інтересів та державою. Наведіть приклади.

15. У чому сутність корпоративізму? За яких вимог виникає корпоративне лобіювання?

# Практичні завдання

Уважно перегляньте відео про діяльність Greenpeace «Як Greenpeace розгорнули масштабну кампанію проти ядерних випробувань»:



Дайте відповідь на наступні питання:

1. Які риси груп інтересів або груп тиску притаманні Greenpeace?
2. До якого виду груп інтересів за різними класифікаціями належить ця організація?
3. Яка основна мета діяльності Greenpeace. Які методи діяльності вона застосовує для досягнення цієї мети?
4. Яку роль вона відіграє в політичних процесах?

Чи є її діяльність ефективною? Що, на Вашу думку, обумовлює її успіхи або невдачі?

# Додаткові джерела

1. [A ranking of lobbying activities: Who spends most?](#)
2. Baroni L., Carroll B. J., Chalmers A., Muñoz Marquez L.M., Rasmussen A. [Defining and Classifying Interest Groups](#). *Interest Groups & Advocacy* 3 (2014). P 141-159.
3. Bentley A. [The Process of government. A study of social pressures](#). Chicago: The University of Chicago Press, 1908.
4. Bitonti A. [The Role of Lobbying in Modern Democracy: A Theoretical Framework](#). *Lobbying in Europe*. 2017.
5. Casajoana i Daunert E. [Lobbying and Interest Groups](#). *Universitat Oberta de Catalunya*. 2018.
6. [Christian Coalition of America official web-site](#).
7. Dur A., Bernhagen P., Marshall D. [Interest group success in the European Union: When \(and why\) does business lose?](#) *SAGE journals*. Volume 48. Issue 8. 2015.
8. [European Trade Union Confederation official web-site](#).
9. Figueiredo J. [The Timing, Intensity, and Composition of Interest Group Lobbying: an Analysis of Structural Policy Windows in the States](#).
10. [Freedom Hous official web-site](#).
11. Groitl S. [The Influence of the European Roundtable of Industrialists](#). Seminar Paper, 2012.
12. Jordan G., Halpin D., Maloney W. [Defining Interests: Disambiguation and the Need for New Distinctions?](#) *SAGE journals*. Volume 6, Issue 2.
13. [Madhu P. Pressure Groups: Definition, Types, Characteristics, Functions, Examples](#).
14. Mills C. W. [The Power Elite](#). *Oxford University Press*, 1956.

15. [National Farmers' Union](#) official web-site.
16. Schmitter Ph. C. [Still the Century of Corporatism?](#) *The Review of Politics* 36 (1974): 85 - 131.
17. [Skonieczny A.](#) [Corporate Lobbying in Foreign Policy.](#) *Oxford Research Encyclopedia of Politics.*
18. Thomas C. S. [Factors shaping interest group systems.](#) *Britannica.*
19. Truman David B. *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion.* Westport, Conn.: Greenwood Press, 1981. – 544 p.
20. Weiler F., Brändli M. [Inside vs. Outside Lobbying: How the Institutional Framework Shapes the Lobbying Behavior of Interest Groups.](#)
21. [What's next for the EU Artificial Intelligence Act?](#) Euroconsumers. 2022.
22. Виговський Д. [Моделі захисту групових інтересів та їх розвиток в Україні.](#) Національна ідея: реалії та перспективи розвитку. 2011. Вип. 23. С 71–76.
23. Виговський Д. [Суть лобізму як категорії політичної науки.](#) Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. 2008. Вип. 20.
24. Герасіна Л. М. [Практики лобізму в політичному процесі України та світу: політико-соціологічний аспект.](#) *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого».* № 3 (30). 2016. С. 6–17.
25. Єремєєва І.А., Шаповал В.А. [Групи інтересів як суб'єкти політики.](#) *Науковий журнал «ПОЛІТИКУС».* 2016. Вип. 2. С. 76–80.
26. Лясота А. Є. [Групи інтересів як один з основних інститутів позапартійного представництва інтересів.](#) *Вісник Дніпропетровського університету.* 2016. № 1.



27. Недюха М., Федорін М. Лобізм як соціально-політичний феномен: сутність і засоби впливу. *Віче*. 2010. № 4. С. 12–15.
28. Новохацький В. Тенденції забезпечення громадського інтересу в суспільстві та державі. *Політичний менеджмент*. 2004. № 6. С. 64–78.
29. Полторак В.А., Шинкаренко О.Є. Технології моделювання в електоральних кампаніях: парадокси «Даунса», «Олсена», «голосування». *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*. № 1148. 2015
30. Рейтерович І.В., Парфенюк Т.В. Концептуальні підходи дослідження місця та ролі груп інтересів у виробленні публічної політики. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 18. С. 92–98.
31. Тихомирова Є. Лобізм як складова міжнародного PR. *Політичний менеджмент*. 2005. № 1. С. 143–151.

# Тема 3. Сучасні методи здійснення лобістської діяльності.

## Основні теоретичні положення

Лобіювання передбачає виключно легальний вплив, цією суттєвою рисою воно і відрізняється від корупції. Цей вплив може здійснюватися за допомогою цілого арсеналу різноманітних методів, коло яких особливо розширюється в умовах діджиталізації суспільства та розвитку соціальних медіа. При відсутності правових механізмів ефективного регулювання лобістської діяльності лобіювання може набувати тіньових форм, мати складні відносини з моральністю, здійснюватися під прикриттям інших видів впливу, поєднуватися з рекламою, пропагандою, PR-компаніями.

Серед традиційних методів лобіювання виокремлюють участь в парламентських або відомчих слуханнях, прями контакти з офіційними особами, презентацію результатів наукових досліджень, вступ у коаліцію з іншими організаціями, контакти з медіа, допомогу в процесі підготовки законопроектів, консультування різних державних органів та комісій, організації демонстрацій тощо.

Ці методи можуть доповнюватися і нестандартними засобами впливу, що залежать від конкретної ситуації, серед них: впровадження агентів впливу до апарату профільних відомств, нав'язування конкурентам неефективних об'єктів лобістського впливу, перетягування об'єктів лобістського впливу на свій бік не тільки переговорами, але й силою події, участь у позовах та судових процесах, гра на протистоянні депутатів та позапарламентських активістів їх партій та багато іншого. Технології лобіювання можуть також передбачати свого роду «обмін» ресурсами, наприклад, голосування політика з потрібного питання на підтримку, спроможну забезпечити йому перемогу на наступних виборах.

Існують різні підходи до класифікації методів лобістської діяльності, найбільш розповсюдженим з яких є їх поділ на прямі та непрямі. Діяльність прямого лобіювання зосереджена на побудові стосунків із політиками та безпосередньому спілкуванні з ними, непряме лобіювання впливає на політиків шляхом інформування та мобілізації представників громадськості, які, у свою чергу, чинять тиск на політиків. У той час як більшість груп беруть участь як у прямій, так і в непрямій лобістській діяльності, науковці виявили, що ділові та професійні групи більше зосереджують свої зусилля на прямому лобіюванні, тоді як групи громадян і профспілки частіше вдаються до непрямой лобістської діяльності. Однією з причин цих відмінностей є те, що пряме лобіювання вимагає доступу до політиків, а законодавці, швидше за все, нададуть цей доступ своїм донорам, що робить пряме лобіювання досить дорогим, тому пряме лобіювання стає **більш складним для менш заможних груп**.

Здебільшого і прямі, і непрямі методи лобіювання використовуються лобістами в комплексі, що підвищує ефективність лобістської кампанії.

### **Прямі методи лобіювання.**

Прямі методи впливу передбачають безпосередні контакти з посадовими особами, що можуть здійснюватися в різноманітних формах: особисті зустрічі, ділові обіди, неформальні консультації, надання доповідей та досліджень, листування, телефонні розмови, участь в публічних слуханнях, експертних радах, збір підписів під петиціями.

Ця група технологій лобіювання є найбільш поширеною та, при наявності особистісних зв'язків між лобістом та посадовцем, більш ефективною. Це безпосередня робота з представниками влади, яка може набувати різних форм, які, як правило, закріплені в різних нормативних правових актах, що регулюють діяльність депутатів, державних службовців, органів місцевого самоврядування.

Серед найбільш доступних та ефективних видів лобістської діяльності:

- розробка проєктів нормативних правових актів, організація їх обговорення;
- участь в парламентських слуханнях;
- консультування представників влади, в тому числі організація експертиз прийнятих рішень;
- надання інформації;
- участь в роботі органів державної влади та місцевого самоврядування;
- участь в роботі консультативних (дорадчих) органів, робочих груп з вироблення рішень;
- допомога в організації заходів, що проводяться представницькими або виконавчими органами влади та місцевого самоврядування тощо.

Ці форми роботи мають свої переваги, кожна для своєї реалізації вимагає особливої стратегії. Усі прямі методи лобістського впливу засновані на особистому контакті з представниками влади. Залежно від характеру особистих контактів їх можна розділити на формальні (офіційні) і неформальні, що припускають наявність особливих неформальних зв'язків лобістів і осіб, що приймають рішення. Але на відміну від непрямих методів впливу прямі контакти з посадовцями можуть стати приводом для корупційних скандалів, оскільки передбачають спілкування між лобістом та посадовцем віч-на-віч, що підвищує ризик неналежного впливу.

### **Непрямі методи лобістської діяльності.**

Сьогодні майже кожна група, яка прагне відстоювати свої політичні переваги, бере участь у витонченій комбінації тактик, починаючи від прямого контакту з політиками до громадських заходів, таких як просвітницька діяльність, протести та демонстрації, які створюють непрямий тиск на політиків.

Для підвищення ефективності лобістської діяльності лобісти прагнуть створити певне враження в суб'єкта з приводу того чи іншого питання, у цьому допомагають непрямі методи впливу, у багато чому пов'язані з PR-діяльністю. Це рекламні кампанії, широкомасштабні кампанії в засобах масової інформації та мережі Інтернет, що інформують про явища та події під потрібним кутом, проведення соціологічних опитувань та рейтингів, організація PR-акцій, страйків, здійснення масових дзвінків та листів громадян. Особливостями непрямих методів впливу є відсутність конкретного адресата, а також те, що ці акції проходять за межами державних органів. Ця група методів передбачає мобілізацію громадської думки для підтримки необхідного політичного рішення.

Непрямі методи впливу на посадовців в епоху інформатизації набувають ще більшого розповсюдження, завдяки соціальним медіа кожен індивід може донести свою позицію і державному апарату, і громадськості в цілому. Відбувається трансформація громадських організацій, роль яких як посередника між владою та суспільством зменшується, але при цьому, формуючи мережеву структуру захисту свого інтересу, громадські організації мають можливість значно посилити ефективність лобістської діяльності. Сформовану та артикульовану думку більшості важко ігнорувати в демократичній державі, тому використання реальної добровільної підтримки з боку населення виступає найважливішим ресурсом лобіювання неурядовим сектором, який дозволяє групам суспільних інтересів протистояти впливу груп бізнес інтересів, що значно переважають у фінансових можливостях.

Використання низової підтримки для просування інтересу в органах влади отримало назву «grassroots» (у перекладі з англійської мови – коріння трави). Термін використовується з початку ХХ століття, коли сенатор США А. Беверідж охарактеризував свою Прогресивну партію як створену справжніми людьми «від коріння». Сьогодні під ним розуміють непрямий вплив на владу, через особу чи організацію, яка просить іншого передати повідомлення державній посадовій особі. Ураховуючи, що обрані законодавці залежать від

підтримки своїх виборців, ця тактика робить лобіювання низового рівня високоефективним, адже **голоси є валютою кожного політика**.

Відмінності між низовим та прямим лобіюванням спочатку можуть здатися незначними, адже вони полягають виключно в засобах досягнення мети: «grass roots» передбачає масову мобілізацію громадськості навколо певного питання, яку просять зв'язатися з їхніми законодавцями та іншими посадовими особами, а пряме лобіювання передбачає спробу вплинути на формування чи функціонування законодавства (нове чи існуюче) шляхом спілкування з представником державного органу. Тобто ключова відмінність полягає у орієнтації «grass roots» на широку громадськість. Ця технологія передбачає використання ініціатив значної кількості людей відносно політичного суб'єкта з вимогою підтримати певну пропозицію, вигідну лобісту. Метою цієї технології є створення масової підтримки ініціатив, а процес її полягає в опосередкованому масовому та організованому тиску на осіб, від яких залежить ухвалення політичного рішення. Реалізація «grass roots» передбачає заклик до громадськості (наприклад, через рекламу, веб-сайти чи соціальні мережі) з проханням звернутися до влади. Це звернення може відбуватися у різноманітних формах, серед яких можна виокремити:

- масові акції: страйк, демонстрації тощо з вимогою підтримати потрібну ініціативу;
- організації постійних телефонних дзвінків посадовцям та депутатам, у комітет, комісію чи робочу групу, де розглядається питання, іноді аж до зриву комунікацій із зовнішнім світом;
- надсилання численних листів, телеграм від значної маси населення з вимогою підтримати певну пропозицію лобіста, включаючи величезну кількість листів (спама) на електронну пошту з метою блокування її роботи тощо.

Не дивлячись на те, що низова підтримка не вимагає залучення значних фінансових коштів на лобювання, «grass roots» все ж передбачає певні витрати, хоча в інформаційну епоху ці витрати значно зменшилися. Видатків потребує публікація та просування оголошення щодо підтримки або не підтримки певного законопроекту, створення або підтримка веб-сайтів, купівля списків електронної пошти, оплата роботи фахівців для діяльності в Інтернеті, а також осіб, що здійснюють збір підписів петиції тощо. Інформаційні технології зменшують видатки і для окремих осіб, адже громадянам потрібно витратити менше зусиль, щоб контактувати з більшою кількістю законодавців з більшої кількості питань, ніж раніше. Тепер громадянам достатньо лише натиснути посилання, щоб [зв'язатися з законодавцем по телефону або електронною поштою](#).

У державах з високим рівнем розвитку громадянського суспільства ця технологія працює найбільш ефективно, адже публічний політик, що несе пряму відповідальність перед своїми виборцями, ризикує втратити голоси на наступних виборах у випадку протидії масовим групам підтримки. Багато лобістських кампаній, що використовують «grass roots», комбінуючи його з іншими методами лобізму, зв'язків з громадськістю та реклами, сьогодні все більш важко відрізнити від неспровокованих громадських акцій. Такі риси лобізму нового типу, як масовість, створення коаліцій з зацікавленими групами громадськості дозволяють ототожнюватися з волевиявленням суспільства, що є завданням та перевагою таких кампаній.

Поряд з цим, ця технологія не тільки посилює ефективність лобювання груп інтересів, але і робить значний внесок у розвиток демократії, сприяючи обізнаності громадськості з важливих політичних питань, допомагаючи пересічним громадянам зрозуміти суть і наслідки законодавства з точки зору неспеціалістів. Обізнані громадяни забезпечують потужну перевірку законодавцям та особам, що встановлюють порядок денний, які інакше можуть спробувати проштовхнути або запобігти законодавству в суспільних інтересах на очах неосвіченої громадськості.

Ще однією перевагою технології «grass roots» є те що більшістю держав, які мають законодавче визначення лобізму, вона не прираховується до нього, її використання не перетворює організатора на лобіста, що має зареєструватися та звітувати згідно вимогам законодавства. Тільки у Канаді та ЄС під час реєстрації необхідно вказати, чи застосовувалася «grass roots». У Канаді лобісти зобов'язані розкривати будь-які використовувані комунікаційні прийоми, включаючи звернення до представників громадськості через засоби масової інформації або пряме спілкування з метою переконати громадськість спілкуватися безпосередньо з державними посадовими особами, щоб тиснути на них, підтримати конкретну думку. Закон про лобіювання кваліфікує цей тип лобіювання як «grass roots». Реєстр прозорості ЄС також відносить до лобіювання діяльність, спрямовану на опосередкований вплив на інституції ЄС, у тому числі шляхом використання ЗМІ, громадської думки, конференцій чи інших громадських заходів. У Ірландії та Великобританії «grass roots» відносяться до лобіювання у додаткових роз'ясненнях на веб-сайті їх реєстрів лобістів. Чітко не прираховується «grass roots» [до лобіювання в Австралії, Австрії, Франції, Перу, США](#).

Здебільшого використання низової підтримки характерне для неурядових об'єднань, наприклад, правозахисні організації широко використовують «grass roots» у своїй діяльності.

Використання «grass roots» виявляється подекуди більш ефективним за традиційне пряме лобіювання, тому що політик більш схильний прислухатися до своїх виборців, ніж до професійного лобіста. Ураховуючи це, групи бізнес інтересів також почали використовувати низову підтримку в своїй лобі-діяльності, намагаючись прив'язати свій інтерес до загальносуспільного. У тих випадках, коли це зробити неможливо, створюється ілюзія цієї підтримки. Так з'явилася химерна «сестра» технології «grass roots», що отримала назву «astroturfing», яка також передбачає народні ініціативи, але штучно створені, керовані та фінансовані корпораціями, галузевими торговими асоціаціями та іншими бізнес групами.



Термін «astroturfing» означає синтетичне килимове покриття марки AstroTurf, створене для імітації натуральної трави, його було введено у 1985 році сенатором США Ллойдом Бентсеном із Техасу, коли він сказав: «Людина з Техасу може визначити різницю між grassroots і AstroTurf», коментуючи купу листів, які він отримав з вимогою підтримати законопроект, сприятливий для страхової галузі. На відміну від справжніх масових рухів, які виникають спонтанно, астротурфінгові кампанії не відображають справжнього залучення людей, які організувалися самостійно. Натомість астротурфінгові рухи можуть бути створені та проведені будь-якою організацією чи особою, яка має достатньо грошей.

Кампанії астротурфінгу намагаються ввести громадськість в оману, змусити її повірити, що її думку чи позицію поділяє більшість людей. Оскільки люди схильні приймати думки, яких, на їхню думку, дотримується більшість (так званий стадний інстинкт), астротурфінгові кампанії можуть стати перешкодою незалежному мисленню. Кампанії астротурфінгу можуть організовуватися корпораціями, лобістами, профспілками, некомерційними організаціями чи організаціями активістів. Вони також можуть здійснюватися окремими особами з особистими цілями або високоорганізованими групами.

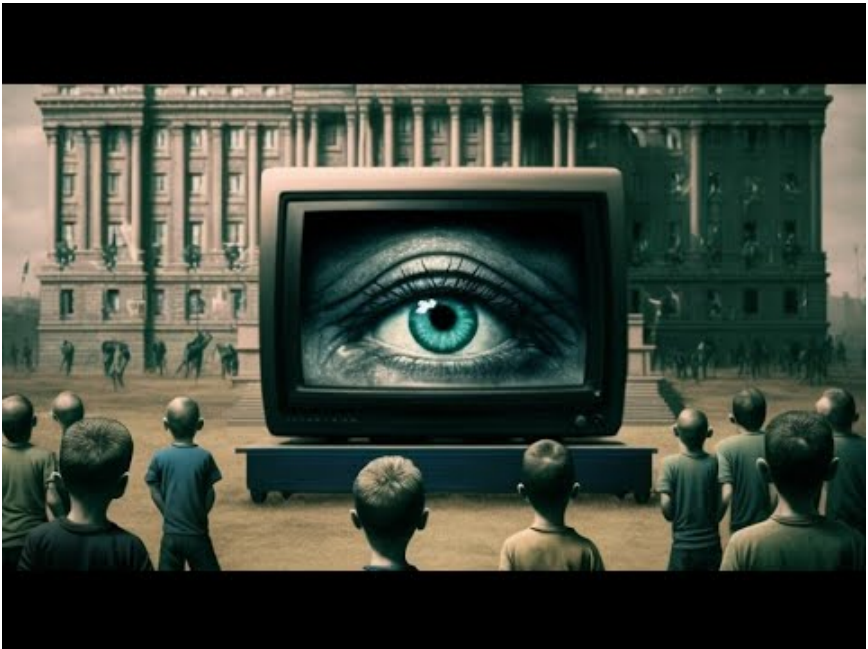
Основним інструментом астротурфінгу є front group – підставна група – це організація, яка заявляє, що є позапартійною добровільною асоціацією або благодійною організацією, але насправді приховано представляє інтереси іншого суб'єкта. Хоча здається, що вони представляють grass roots, підставні групи фінансуються політичними силами, корпораціями, трудовими асоціаціями або фірмами зі зв'язків з громадськістю. Підставні групи є однією з найбільш легкодоступних форм астротурфінгу.

До характерних ознак «astroturfing», що відрізняє її від «grass roots» можна віднести:

- інформація, яка надається громадськості, є неправдивою або настільки неповною, що може вводити в оману;

- частина повідомлень, надісланих об'єкту впливу насправді не надсилається громадянами, є підробленими;
- більшість повідомлень, які фактично надсилають громадяни, є купленими; суб'єктом впливу виступає організація з прихованим фінансуванням тощо.

**П**ерші спроби політичного астротурфінгу були просто кампаніями з написання листів, як-от згадувана сенатором Бентсеном у 1985 році. У таких кампаніях незацікавленим людям платять корпорації за те, щоб вони засипають обраних представників листами, начебто від їх виборців.



Відтоді розвиток Інтернету, програмного забезпечення для маскування особистості та онлайн-краудсорсингу разом із

загальним зростанням інтересу громадськості до урядових і соціальних реформ породили більш витончені форми астротурфінгу. У соціальних мережах астротурфінг може відбуватися за допомогою так званих «веб-бригад» – інтернет-користувачів, що формують потрібну замовнику громадську думку та маніпулюють суспільною думкою в Інтернеті. Як правило, астротурфінг використовується для витіснення реальних поглядів та висловлювань людей на форумах, для фальсифікації громадських кампаній. При його реалізації працюють підставні організації, зазвичай некомерційні, які імітують відстоювання інтересів громадськості, але насправді працюють під контролем спонсора, застосовуючи послуги «маріонеток» або «кібертролів», які ініціюють конфлікти, цькують інших інтернет-користувачів, [викликають негативні емоції](#).

Добре сплановані кампанії астротурфінгу хоч і не є етичними, але виступають ефективним засобом лобістського впливу, забезпечують великий резонанс при мінімальних витратах, адже люди зазвичай не очікують впливу з боку пересічних громадян. Астротурфінг може використовувати троллінг, агресивно або жартівливо коментуючи певну інформацію, троллінг легко проникає у свідомість людей, гумор хочеться повторювати та поширювати. Таке створення штучної громадської думки може призвести до того, що вона стає справжньою, а це [дуже вигідно для лобіста](#).

## **Роль засобів масової комунікації у лобістській діяльності**

**У** політиці кажуть, що якщо вас немає в медіа, то вас не існує, те саме сьогодні стосується і лобіювання. Засоби масової комунікації підвищують помітність проблеми, що становить предмет лобіювання. Особливого значення це набуває для реалізації непрямого лобіювання, по-перше, з метою інформування об'єкта впливу про свою позицію з певного питання, по друге, з метою впливу та мобілізації громадської думки. Публікація матеріалів сама по собі не може вважатися лобіюванням, але сучасні інформаційні кампанії з лобіювання у

медіа передбачають комбінування різних засобів впливу за координації усіх зусиль. Медіа також є джерелом інформації для лобістів, завдяки ЗМІ вони дізнаються про політичні ініціативи, про стан певної проблеми, про ставлення до неї з боку громадськості.

Інформаційний вплив через медіа може відбуватися як прямо, так і опосередковано. Прямий вплив передбачає публікацію матеріалів, у яких не приховується основний інформаційний меседж, опосередкований – приховування базових головних ідей за іншим змістом. Найчастіше ці два різновиди поєднуються в рамках однієї кампанії з метою створення сприятливих настроїв у суспільстві, які можна використати як аргумент при здійсненні впливу на владу.

Медіа дають можливість лобістам підіймати потрібні питання для обговорення в суспільстві, тобто визначати «порядок денний». ЗМІ не відображають реальність, а радше фільтрують і формують її, концентрація ресурсів на кількох проблемах змушує громадськість думати, що певні проблеми важливіші за інші.

Для здійснення інформаційного впливу лобісти використовують винахідливі засоби, серед яких media-jacking.

Media-jacking передбачає переключення уваги аудиторії на свої проблеми, гарно організовані перехоплення є досить ефективним методом залучення інтересу ЗМІ під час проведення малобюджетних акцій, особливо, коли вони мають **видовищний та провокативний характер**. Корпорації мають значні PR-бюджети та залучають іменні бренди, щоб привернути увагу ЗМІ до своїх медіа-заходів. Однак завдяки добре спланованим творчим втручанням можна перефокусувати увагу та висвітлити іншу сторону історії. Для цього можна використати декілька способів перехоплення. По-перше, можна буквально захопити ЗМІ, як у 1991 році під час першої війни в Перській затоці, коли організація проти СНІДу ACT UP увірвалася в телестудію CBS під час прямого випуску новин у прайм-тайм і захопила знімальний майданчик, скандуючи «Fight AIDS, not Arabs» («Боріться зі СНІДом, а не арабами»).

Другий спосіб не передбачає порушення законів і полягає у використанні платформи свого опонента для того, щоб розповісти власну історію.

Для інформаційної складової лобістської кампанії особливе значення сьогодні мають Інтернет та соціальні мережі, їх розвиток трансформував роль ЗМІ, вони дозволяють громадянам брати участь у публічному дискурсі та ставати джерелом контенту для ЗМІ. Соціальні мережі здатні значно підвищити комунікаційну здатність, забезпечують прямий контакт між виборцями та політиками, вони широко використовуються лобістами для моніторингу законодавства, налагодження зв'язків, створення коаліцій, активізації публічних дискусій тощо.

Розвиток соціальних медіа дав групам інтересів новий потужний інструмент у наборі інструментів лобіювання. Соціальні медіа можуть сприяти як прямому спілкуванню з політиками, так і охопленню громадськості, і вони відносно дешеві та прості у використанні. Соціальні медіа також сприяють прямому спілкуванню між політичними акторами та громадськістю, публікації легко створювати та безкоштовно поширювати, а групи інтересів можуть використовувати цей канал зв'язку, щоб інформувати громадськість про свої проблеми. Ділові та професійні групи, які традиційно не надавали пріоритету непрямим стратегіям, тепер можуть легко ділитися інформацією з членами та виборцями та заохочувати низову активність. Отже, соціальні медіа мають потенціал перевернути [попередні моделі прямого та непрямого лобіювання](#).

Платформи соціальних медіа та публікації на веб-сайтах можна використовувати для онлайн-лобіювання, щоб впливати або змінювати громадську думку мільйонів людей. Завдяки соціальним мережам громадяни мають доступ до інформації та беруть участь у прийнятті рішень.

Зараз соціальні медіа є основним інструментом для проведення всіх типів досліджень як для лобістів, так і для політиків, їх легше

використовувати для ненав'язливого повторення повідомлень (різними способами). При проведенні лобістської діяльності соціальні медіа можуть використовуватися в наступних цілях:

- формування онлайн-політичного середовища та публічних дебатів;
- підвищення обізнаності та залученості до політики в інтерактивному режимі;
- моніторинг позицій та репутації зацікавлених сторін;
- створення довіри до суб'єкта лобіювання;
- отримання миттєвого зворотного зв'язку;
- мобілізація великої кількості людей.

Соціальні медіа також доцільно використовувати і для оцінки впливу онлайн-лобіювання. Наприклад, учасники кампаній можуть аналізувати, чи була конкретна кампанія ефективною чи ні, як її сприйняла громадськість. Завдяки зворотному зв'язку учасники кампаній можуть знати, як адаптувати свої повідомлення, щоб надалі успішно лобіювати онлайн.

Незважаючи на потенціал для прямого спілкування з політиками, дослідження використання соціальних медіа групами інтересів свідчать про те, що вони частіше є інструментом непрямого впливу.

Лобісти використовують усі доступні сучасні методи роботи в мережі Інтернет, зокрема, вдаються до штучного нагнітання ажіотажу в Інтернеті за допомогою клонів або інтернет-ботів з метою створення ефекту більшості або штучної «накрутки» голосів при голосуванні, а також поширення дезінформації. Досить популярним є і хештег-політика, яка передбачає об'єднання повідомлень за темою з використанням символу «#» та дозволяють створити широку дискусію в соціальних мережах з необхідного лобістам питання і [залучити нових прибічників](#).

## «Мозкові центри» як інструмент лобістського впливу

Навіть маючи велику суспільну значимість, а тим більше не маючи такої, предмет лобювання має бути добре обґрунтованим, як для конкретного посадовця, так і для громадськості в цілому. Це спонукає лобістів звертатися за витонченою аргументацією до «мозкових центрів» (think tank). Часто значна частка фінансових коштів, витрачених на лобістську кампанію, припадає саме на послуги експертів, яким доручено провести якісну експертизу нормативних актів, провести соціологічні дослідження, підготувати аналітичні матеріали тощо.



Метою всіх аналітичних центрів є впливати на атмосферу думок, у якій діють політичні актори, та інформувати осіб, які приймають рішення, або людей, які можуть на них впливати. Аналітичні центри хочуть бути актуальними для політики та державних службовців, а також для суспільства, у політичному процесі вони виконують такі типові функції:

- аналіз політичних проблем з точки зору різних сфер наукового знання;
- дослідження контексту, в якому приймаються публічні рішення;

- збір та систематизація актуальної політичної інформації;
- вплив на політичні рішення через свої публікації та вплив на громадську дискусію, тримаючись на відстані від партійної чи політичної сфери, це прагнення до впливу наближає їх до груп інтересів;
- прагнення інформувати широку аудиторію, використовуючи новітні [методи масової комунікації та стратегії зв'язків із громадськістю та ЗМІ](#).

Аналітичні центри відіграють дуже важливу роль у політичному процесі, оскільки виборні посадовці враховують їхню думку, коли вносять зміни до державної політики. Чим складніша проблема, тим більший вплив мають аналітичні центри. У демократичних державах уряд навряд розпочне широке реформування державної політики, не маючи результатів наукових досліджень, черпаючи натхнення в роботі аналітичних центрів. З цих причин групам інтересів доцільно покладатися на аналітичні центри при розробці своїх стратегій впливу, особливо в середньостроковій та довгостроковій перспективі. Тому тісні зв'язки корпоративних інтересів з діяльністю аналітичних центрів таких державах є повсюдним явищем.



# Поняття та його визначення

**Прямі методи лобіювання** – прямі безпосередні контакти з посадовими особами з метою вплинути на процес ухвалення політичного рішення.

**Grassroots** – це непряма технологія лобіювання на низовому рівні, яка передбачає залучення членів групи та/або інших осіб, зацікавлених у певному питанні, щоб переконати законодавців підтримати його.

**Astroturfing** (від англ. – штучний газон) – кампанія із створення штучної громадської підтримки політичних рішень, явищ, подій тощо.

**Media Relations** – використання засобів масової комунікації як агентів впливу на об'єкт лобістської діяльності, інформаційний супровід лобістського інтересу, формування іміджу суб'єкта в очах об'єкта лобіювання та громадськості.

**Media-jacking** (від англ. – медійне перехоплення) – засіб інформаційного впливу, що передбачає використання чужого інформаційного майданчика або простору для просування свого меседжу.

**Sockpuppeting** (від англ. sock puppet – ручна лялька) – це створення фальшивих онлайн-ідентифікацій для маніпулювання громадською думкою для підтримки чи критики певних кандидатів, ініціатив або організацій. В інтернет-кампаніях астротурфінгу ляльковод позиціонує себе в блогах, на веб-сайтах та форумах як незалежна третя сторона, але фінансується іншою організацією.

**«Мозковий центр» або «фабрика думок»** (англ. think tank) – неурядова організація, що об'єднує експертів, які здійснюють прикладні міждисциплінарні наукові дослідження та консалтинг у сфері державної політики та міжнародних відносин, розробляють стратегії вирішення суспільних проблем.

## Приклади



Колишнього лобіста Джека А. Абрамоффа засудили до 48 місяців тюремного ув'язнення та зобов'язали виплатити 23 тис. дол. США компенсації жертвам його шахрайства. З 1994 року до початку 2004 року він працював у Вашингтоні в офісах двох юридичних фірм, протягом цього часу Абрамофф лобіював посадовців у федеральному уряді, переважно членів Конгресу. Він визнав, що надавав цінні речі державним службовцям і їх персоналу, зокрема розкішну поїздку до Шотландії для гри в гольф на всесвітньо відомих полях, квитки на спортивні заходи та інші розваги, регулярні обіди в елітному ресторані, внески на передвиборчі кампанії. На це лобісти витратили біля 25 тис. дол. США. Водночас, в обмін на ці цінні речі, [Абрамофф отримував згоди державних службовців на підтримку в певних політичних рішеннях](#). Відповідно до двопартійного звіту Конгресу, опублікованого в 2008 році, Абрамофф мав прямий зв'язок із Білим домом Буша та вплинув на кілька ключових рішень. Він

мав щонайменше 10 прямих контактів з Карлом Роувом, головним політичним стратегом президента Буша. У звіті також йдеться про шість особистих зустрічей між [Абрамоффом і колишнім президентом Джорджем Бушем](#).

У 2021 році у США було проведено масову кампанію із розсилки листів, цифрових оголошень та текстових повідомлень, яка стверджувала, що конгресмен Енді Кім та інші демократи з Нью-Джерсі прагнуть перекрити доступ людей до «рятівних ліків» і перевести гроші Medicare (американська федеральна програма медичного страхування, розрахована на осіб старше 65 років) на інші програми соціального захисту. Ця кампанія призвела до шквалу дзвінків та звернень від обурених виборців у офіс конгресмена.

Згодом було з'ясовано, що акція з розсилки була спонсорована групою під назвою A Healthy Future, LLC., контролюваною потужним фармацевтичним лобі, щоб знищити пропозицію демократів знизити вартість ліків, що відпускаються за рецептом, та надати федеральному уряду повноваження впливати на ціноутворення.

Щонайменше 20 різних рекламних роликів було показано на телебаченні та в Інтернеті по всій країні. Рекламу було доповнено лобістською діяльністю лобі-фірми PhRMA, яка витратила майже 23 мільйони доларів [на лобіювання протягом перших дев'яти місяців 2021 року](#).

Grass roots є найпотужнішим методом впливу однієї з найстаріших та найбільших організацій захисту громадянських прав США – **Національної асоціації сприяння розвитку кольорового населення (National Association for the Advancement of Colored People, NAACP)**, що заснована в 1909 рр. у Нью-Йорку білими та чорними активістами у відповідь на насильство проти чорношкірих американців по всій країні. У перші десятиліття NAACP її кампанія проти самосуду займала центральне місце в її порядку денному. Зрештою після понад 100 років зусиль NAACP змогла добитися прийняття та



підписання федерального закону проти самосуду президентом Джо Байденом у 2022 році.

З моменту заснування NAACP працювала над досягненням своїх цілей через судову систему, лобіювання та мирні протести. У 1915 році NAACP оскаржила закон Оклахоми, що дозволяв неписьменним білим уникати проходження іспиту на грамотність, водночас дискримінуючи неписьменних темношкірих людей, чії предки не мали права голосу. У 1917 році близько 10 000 людей у Нью-Йорку взяли участь в організованому NAACP мовчазному марші на знак протесту проти самосуду та іншого насильства проти темношкірих людей. Марш був однією з перших масових демонстрацій в

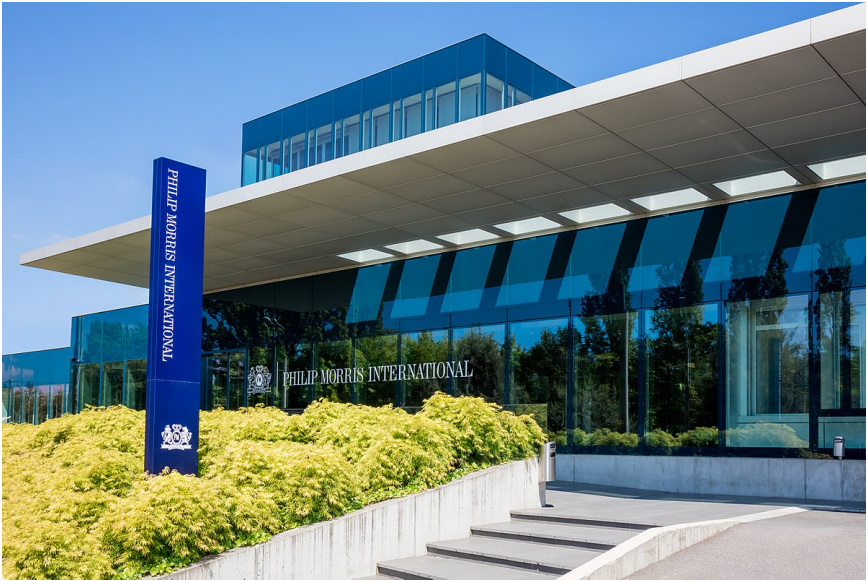
Америці проти расового насильства. NAACP відіграла ключову роль у русі за громадянські права 1950-1960-х років. Однією з ключових перемог організації стало рішення Верховного суду США у 1954 році, яке забороняло сегрегацію в державних

школах. NAACP також допоміг організувати Марш на Вашингтон 1963 року, один із найбільших мітингів за громадянські права в історії США, і долучився до проведення Літа свободи Міссісіпі 1964 року, ініціативи реєстрації

темношкірих жителів для голосування. У цю епоху NAACP також успішно лобіювала ухвалення знакового законодавства,

зокрема Закону про громадянські права 1964 року, який забороняє дискримінацію за ознаками раси, кольору шкіри, релігії, статі чи національного походження, і Закону про виборчі права 1965 року, який забороняє расову дискримінацію в голосування.

Сьогодні NAACP має понад 2200 відділень і близько півмільйона членів по всьому світу, вона зосереджена на таких питаннях, як нерівність у сфері праці, освіти, охорони здоров'я та системи кримінального правосуддя, а [також на захисті виборчих прав](#).



Національний альянс курців (NSA) був створений у 1993 році, щоб протистояти ухваленню закону про заборону куріння в Конгресі США. NSA позиціонувала себе як низову організацію приватних громадян, що піклуються про права дорослих курців, але згодом її викрили як групу зі зв'язків з громадськістю, створену, [фінансовану та керовану гігантом тютюнової промисловості Philip Morris](#).

У 2009 році на розгляді Конгресу США знаходився **Закон про чисту енергію та безпеку**, що мав на меті скоротити викиди парникових газів. Конгресмен Том Перріелло отримав листи від Національної асоціації сприяння розвитку кольорового населення (NAACP), а також від іспаномовної неприбуткової організації Creciendo Juntos з проханням проголосувати проти законопроекту з економічних причин. Виявилось, що лобістська фірма Vonner & Associates, яка вже мала історію використання астротурфінгу, сфабрикувала листи, починаючи з бланка і закінчуючи підписами. NAACP оприлюднила заяву, в якій засудила цей трюк як «експлуатацію афроамериканської спільноти для досягнення неправильної мети... обману Конгресу». В&А, у свою чергу, звинуватила у підробці листів «[тимчасового працівника](#)».



Класичним прикладом media-jacking є акція, проведена Greenpeace під час зйомок рекламного ролика Kleenex у рамках

кампанії Kleercut проти Kimberly-Clark Corporation. Кампанія Kleercut тривала протягом 5 років (2004 – 2009 рр.) та стверджувала, це волокно для серветок отримують з деревної целюлози зі старих лісів США та Канади.

У 2007 році компанія провела дорогий піар-хід для просування гігієнічних серветок Kleenex, під час якого у людей на вулиці брали інтерв'ю, змусивши учасників плакати та казати: «Мені потрібен Kleenex». Активісти Greenpeace непомітно вишикувалися в чергу, щоб дати інтерв'ю, натомість плакали, скаржачись, що Kleenex вирубує старі ліси, щоб зробити з них серветки. Зйомки були зірвані, а відео [стало вірусним](#).

**Twitter та Facebook** разом з іншими сайтами, такими як **LinkedIn, YouTube, Google+, Reddit або MySpace** відкрили нові канали для двостороннього спілкування як з громадськістю, так і з політиками. Політики визнають цінність соціальних мереж і регулярно ними користуються. Twitter є найпопулярнішою платформою серед членів Конгресу США, 100% діючих сенаторів США також принаймні один раз писали у Twitter протягом 2019 року. Facebook є другою за популярністю платформою соціальних мереж серед членів Конгресу. За даними дослідників, середній член Конгресу твітнув 107 разів на місяць протягом 5 місяців 2020 року та зробив пост у Facebook 49 разів на місяць. Ці показники різко зросли з 2016 року. Демократи набагато активніші за республіканців у Twitter, але рівень активності партій у Facebook приблизно однаковий.

Американські дослідники провели аналіз даних за період 2016 – 2021 рр. із майже 13 мільйонів публікацій у соціальних мережах у Twitter і Facebook від понад 1500 груп інтересів, які активно любіють на федеральному рівні, і встановили, що найбільше постів публікують профспілки та групи суспільних інтересів, за ними в середньому йдуть професійні групи, ділові групи є більш активними, ніж професійні групи, тоді як промислові організації роблять найменшу кількість постів за усіх. При цьому кожен тип групи твіттить в середньому кілька разів на день. Більшість проаналізованих лобістських дописів і твітів (76% і 73%

відповідно) передусім надавали інформацію про політичну проблему та були спрямовані на підвищення обізнаності громадськості. Явні заклики до дії та інформація про те, як читачі можуть долучитися до вирішення проблеми або до організації, зустрічаються в 23% дописів у Facebook і 35% твітів. Вибірка Twitter містить більше інформації про вибори та голосування (18%), ніж вибірка Facebook (8%), це свідчить, що Twitter може використовуватися як інструмент мобілізації частіше, ніж Facebook; 14% дописів у Facebook і 13% твітів висловлювали підтримку політикам або іншим групам. Профспілки та групи суспільних інтересів більше використовують свою активність у соціальних мережах для лобювання, профспілки приділяють більше 50% своїх щоденних твітів лобюванню, а групи суспільних інтересів – 45 до 55%, професійні групи коливаються від 5 до 40%, а ділові та галузеві групи **витрачають найменшу щоденну активність у Facebook на лобювання – менше 30%**.

У 2011 році **Центральне командування військових сил США** заплатило каліфорнійській компанії 2,76 мільйона доларів за створення кількох «підроблених онлайн-персон для впливу на мережеві розмови та поширення американської пропаганди» мовами Західної Азії, зокрема арабською, перською, урду та пушту.

11 вересня 2014 року кілька осіб у Twitter повідомили про потужний вибух на хімічному заводі в Луїзіані. Однак влада США виявила, що ці дописи були частиною sockpuppeting, спонсорованої російським урядовим **Агентством інтернет-досліджень**.

Один з провідних аналітичних центрів у світі **Центр стратегічних і міжнародних досліджень (Center for Strategic and International Studies, CSIS)** протягом 60 років здійснює значний вплив на політику США. Створена у 1962 року ця некомерційна дослідницька організація займається



просуванням практичних ідей для вирішення найбільших проблем світу, зокрема в сфері безпеки. CSIS організовує конференції, публікує дослідження, проводить лекції та виступає в засобах масової інформації, щоб підвищити знання, обізнаність і актуальність питань політики серед громадськості. З моменту свого заснування CSIS був в авангарді вирішення актуальних проблем зовнішньої політики та національної безпеки. У 1966 році дослідження CSIS призвело до слухання в Палаті представників щодо радянсько-китайського розколу, у 1978 році CSIS скликав перші публічні слухання на Капітолійському пагорбі щодо камбоджійського геноциду, що викликало серйозні зміни у сприйнятті цієї трагедії в Конгресі та виконавчій владі, у 1985 році діяльність CSIS привела до прийняття закону Голдуотера-Ніколса про реформування Міністерства оборони та Об'єднаного комітету начальників штабів. У 1998 році звіт пенсійної комісії CSIS став орієнтиром у дискусії про реформу соціального забезпечення. У 2007 році комісія CSIS Smart Power запропонувала набір рекомендацій щодо застосування «розумної сили» до глобальної участі Америки. У 2018 році Комісія CSIS зі зміцнення безпеки охорони здоров'я в Америці розпочала роботу над розробкою такої глобальної безпеки в сфері охорони здоров'я, яка б дозволила більш передбачувано та надійно просувати цілі зовнішньої політики та захищати національні інтереси США. Сьогодні Конгрес США, виконавча влада, засоби масової інформації регулярно звертаються до CSIS для [пояснення подій дня та надання рекомендацій щодо покращення стратегії США](#).

Поряд з цим, CSIS має тісні контакти з корпораціями США, особливо в безпековій сфері. General Atomics, виробник безпілотних апаратів, фінансувала аналітичний звіт, що обґрунтовував вигідну для корпорації зміну правил експорту безпілотників. Boeing та Lockheed Martin, виробники дронів, також виступили донорами. У 2014 році було опубліковано звіт організації, що доводив необхідність експорту безпілотників. Крім того, CSIS ініціював зустрічі з офіційними особами Міністерства оборони та співробітниками Конгресу, щоб просувати рекомендації, які також передбачали створення нового офісу Пентагону щодо безпілотників. Центр також

наголосив на необхідності пом'якшити обмеження на експорт на конференції, яку він організував у своїй штаб-квартирі за участю вищих посадових осіб ВМС, ВПС і Корпусу морської піхоти.

Компанія **FedEx** у 2014 році активно користувалася послугами американського аналітичного центру Atlantic Council, дохід якої в рамках цього співробітництва виріс з 2 до 21 млн. дол. США. FedEx фінансувала звіти організації, що відповідали їх планам, зокрема дослідження, метою якого було «підкреслити позитивний вплив Всеосяжної угоди на малий бізнес Америки та Європи». [Звіт рекомендував знизити трансатлантичні тарифи та дозволити більше безмитних перевезень.](#)

# Питання для самоконтролю

1. Як можна класифікувати методи лобістського впливу?
2. Які методи впливу відносяться до традиційних?
3. Що передбачають прямі методи лобіювання? Назвіть основні види прямого лобіювання.
4. У чому перевага прямих методів лобістського впливу?
5. У чому сутність непрямих методів лобістського впливу? Наведіть приклади.
6. Визначте поняття «grassroots». Що передбачає «grassroots» як технологія впливу?
7. Які переваги застосування «grassroots» при лобіюванні?
8. Розкрийте зміст «astroturfing» як методу здійснення впливу, що для нього характерно. Які особливості його реалізації?
9. Визначте роль Media Relations у проведенні лобістських кампаній.
10. Як застосовують media-jacking для підвищення уваги ЗМІ при просуванні інтересу?
11. Яким чином соціальні мережі розширюють можливості для впливу на посадовців?
12. Розкрийте поняття «sockpuppeting».
13. Яка роль «sockpuppeting» в кампаніях астротурфінгу?
14. Яка мета та основні функції діяльності «мозкових центрів»? Розкрийте роль «мозкових центрів» у політичному процесі.

## Практичні завдання



Ознайомтесь з брошурою української правозахисної неурядової організації «Правозахисний ЛГБТ Центр «Наш світ».

Встановіть, які методи впливу на політичний процес держави застосовує організація. Наведіть приклади.

Визначте метод впливу, який лежить в основі наступних ситуацій:

- у 2015 році активісти руху Black Lives Matter у США ініціювали кампанію Zero, спрямовану на просування політичних реформ для припинення жорстокості поліції, було оприлюднено план із десяти пунктів реформування поліції з рекомендаціями, зокрема покінчити з поліцейською теорією розбитих вікон, посилити громадський нагляд за поліцейськими відділами та створити суворіші інструкції щодо застосування сили. *grassroots*
- у 2006 році активісти Rainforest Action Network зробили фальшиві прес-перепустки та прокралися на автосалон у Лос-Анджелесі, де генеральний директор General Motors Р.

Вагонер виступав із програмною промовою про екологічність автомобілей GM. Активісти RAN вийшли на сцену та, прикидаючись ведучими, оголосили, що GM готовий письмово взяти на себе зобов'язання виконати висловлені в промові обіцянки, Вагонер відмовився, що призвело до численних публікацій в ЗМІ про викриття General Motors через застосування «зеленого камуфляжу». *media-jacking*

- у 2005 році спільно одна з найвідоміших компаній роздрібних продажів у США Walmart разом з PR-компанією Edelman створили організацію Working Families for Walmart («Працюючі сім'ї для Walmart», WFW), яка протидіє іншим профспілковим організаціям Wake Up Wal-Mart і Wal-Mart Watch, а також дискредитує найбільшого конкурента компанії – Amazon Inc. Сайт організації не розкриває зв'язків з Walmart. *astroturfing*
- за даними розвідувальних служб США, оприлюднених у 2016 році Росія використовувала проплачених інтернет-ботів для впливу на президентські вибори на користь Дональда Трампа. *Sockpuppeting*
- українська аналітично-адвокаційна організація «Центр демократії та верховенства права» (ЦЕДЕМ) у рамках кампанії «За безпечні дороги» 2018 році ми в ЦЕДЕМ розробили та ініціювали реєстрацію законопроєкту про підвищення штрафів за ігнорування пасків безпеки з 51 до 850 гривень, законопроєкт було відхилено у другому читанні, тому було ініційовано повторний законопроєкт, який наразі чекає на розгляд у першому читанні. *Пряме лобіювання*

# Додаткові джерела

1. Данько Ю.А. [Астротурфінг як інструмент віртуальної маніпуляції та політичної пропаганди в умовах інформаційної доби](#). Сучасне суспільство: політичні науки, соціологічні науки, культурологічні науки. Том 2. № 8. 2015.
2. Олещук П. [Інформаційні технології лобіювання за сучасної демократії](#). Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Філософія. 1(4). 89–96. 2021.
3. Свідерська О.І, Чорній О.В. [Астротерфінг як інструмент психологічного впливу на масову свідомість](#). Вісник ХНУ імені В. Н. Каразіна. Серія «Питання політології». Вип. 39. 2021.
4. Трофименко А. В. Інститут лобізму в Канаді: досвід для України : монографія / за наук. ред. К. В. Балабанова. Маріуполь : МДУ, 2019. 246 с.
5. Cameron C. M. [Political Analysis Toolkit](#).
6. Casajoana i Daunert E. [Lobbying and Interest Groups](#). [Universitat Oberta de Catalunya](#). 2018.
7. [Center for Strategic and International Studies](#) official web-site.
8. Cluverius J. [How the Flattened Costs of Grassroots Lobbying Affect Legislator Responsiveness](#). [Political Research Quarterly](#). January, 2017.
9. Goldschein E. [10 Fake Grassroots Movements Started By Corporations To Sway Your Opinion](#).
10. Lipton E., Williams B. [How Think Tanks Amplify Corporate America's Influence](#). [The New York Times](#). 2016.
11. [Lobbying Act of Canada](#).
12. [Lobbying in the 21st Century. Transparency, Integrity and Access](#). Research of the OECD. May, 2021. 199 p.

13. Lock I., Seele P. [The Consequences of Astroturf Lobbying for Trust and Authenticity. Findings and Implications from an Experiment.](#) Communication Management Review. Nº 2. 2017.
14. Longley R. [What Is Astroturfing in Politics? Definition and Examples.](#) ThoughtCo. 2020.
15. [National Association for the Advancement of Colored People](#) official web-site.
16. Reinsborough P., Canning D., Russell D. [Beautiful Trouble: Hijack the Mainstream.](#) The Tyee. 2015.
17. Shenon Ph. [Convicted lobbyist had several direct contacts with Rove.](#) New York Times. 2006.
18. Torbati Y., O'Connell J. [Pharmaceutical industry likely to shatter its lobbying record as it works to shape Democrats' spending bill.](#) The Washington post. 2021.
19. Weiler F., Brändli M. [Inside vs. Outside Lobbying: How the Institutional Framework Shapes the Lobbying Behavior of Interest Groups.](#)
20. Widner K., Macdonald M., Gunderson A. [Lobbying in Public: Interest Group Activity on Social Media.](#) 2022.

## Тести до 1 модулю





# **Модуль 2. Моделі регулювання лобістської діяльності**

# Тема 4. Правові моделі лобістської діяльності

## Основні теоретичні положення

### Транспарентність лобістської діяльності як інструмент попередження корупції

**П**равове регулювання діяльності лобістів можна розглядати як складову частину більшої мети – формування політики відкритого уряду, як один із важливих інструментів боротьби з корупцією в державній владі. Лобіювання є легальною та легітимною діяльністю у всіх демократичних державах, але ступінь цієї легітимності може відрізнятися в залежності від ступеню прозорості лобістської діяльності. У багатьох державах негативний досвід лобіювання в останні десятиліття призвів до запровадження правил, що визначають простір для легального лобіювання. Особливо активізується дискусія щодо необхідності правових обмежень в державах, що мають високий рівень корупційних ризиків, зокрема і в Україні.



Прозорість державної влади є одним з фундаментальних принципів демократії. Саме прозорість процесу ухвалення політичних рішень забезпечує їх суспільну легітиміацію. Довіра людей до уряду є загальним індикатором ефективності державного управління та показником того, наскільки добре функціонують демократії. Для позначення прозорості відносно політичних процесів у науковій літературі часто використовується слово іноземного походження – «транспарентність».

Транспарентність політики відображає рівень розкриття, точності та ясності інформації про політичні процеси, що надходить громадськості. Інформація є основою у питанні чесного лобіювання. До ключових елементів прозорого лобіювання можна віднести:

Доступність інформації – ключова детермінанта ефективності рішень.

Відсутність інформаційної асиметрії. Лобіст може мати доступ до інформації, якої немає в інших (особиста, приватна інформація), поруч з тим є і публічна інформація у вільному доступі. Обидва типи інформації є актуальними для прийняття рішень, але може виникнути ситуація інформаційної асиметрії. Повна транспарентність означає відсутність такої асиметрії.

Встановлення правил, обмежень, що можуть мати формальний (закони, процедури, інструкції) і неформальний (норми поведінки, сформовані культурою, звичками тощо) **характер**.

Транспарентність визначається як базовий принцип прозорого лобіювання. У дослідженнях Організації економічного співробітництва та розвитку, присвячених прозорості процесу здійснення впливу на політичний процес, виділяються такі базові принципи регулювання лобізму в розвинених країнах, як транспарентність (прозорість процесу ухвалення політичних рішень), чесність (забезпечення рівного доступу до уряду і недопущення всіх форм корупції) та ефективність (**поінформованість громадян, відсутність перешкод на шляху руху потоків інформації**). ОЕСР у серії своїх публікацій щодо

лобіювання також закликає держави до більш жорсткого правового регулювання лобізму.

**Ц**і фундаментальні принципи визнаються усіма демократичними державами, але їх реалізація відрізняється в залежності від інструментів нормативного регулювання лобістського впливу. І на практиці лобістська діяльність може бути врегульована з боку держави різними засобами, зокрема держава може:

- не регулювати це питання спеціальними нормами взагалі, вимагаючи від лобістів дотримання загального законодавства;
- дозволити лобістам саморегуляцію як альтернативу або доповнення до законодавства, що передбачає встановлення професійними асоціаціями лобістів власних етичних правил;
- запровадити модель добровільної реєстрації, яка часто співіснує з саморегуляцією;
- запровадити модель обов'язкової реєстрації та звітності лобістів;
- встановити вимоги щодо звітності посадовців за [контакти з лобістами](#).

Як бачимо, існують різні способи (не)контролю за лобіюванням, проте жоден не гарантує повне запобігання неетичній поведінці лобістів та посадовців, повне попередження корупції. З огляду на це, правові системи продовжують розвиватися та виробляти все складніші інструменти регулювання лобістської діяльності, на практиці ці засоби поєднуються для досягнення більшої прозорості політичного процесу. У результаті, регулювання лобіювання знаходиться в ширшому контексті складної, взаємопов'язаної системи доброчесності для посадовців та державних службовців вищої ланки, законодавства про політичні фінансові внески та пожертви, положення про конфлікт інтересів і працевлаштування після звільнення з посад у державному секторі. Крім того, окремі держави встановлюють

правила реєстрації та звітності конкретно для лобістів, жорстко регламентуючи їх вплив, інші ж регулюють лобіювання окремими положеннями різних нормативно-правових актів. На основі цієї відмінності виділяють дві основні правові моделі регулюванням лобіювання: американську ([англосаксонську, класичну](#)) та континентальну ([європейську](#)).

Правове регулювання лобіювання має вже досить довгу історію. Особливо це питання актуалізувалося в останнє десятиріччя, коли низка держав ухвалила окремі закони в цій сфері, обравши американську модель регулювання цієї діяльності. Активізація ухвалення лобінгового законодавства свідчить про зростання занепокоєння щодо регулювання лобіювання, яке, на думку політичних аналітиків, може бути пов'язане з фінансовою кризою 2008 року, що викликала також кризу легітимності публічної влади та невдоволення громадян. Ще однією причиною встановлення або посилення регулювання лобіювання можна вважати подальше зростання [індустрії](#)

[лобізму](#). Політичні скандали за участю лобістів можуть висунути питання регулювання лобізму на порядок денний внутрішньої політики, що підтверджують приклади багатьох держав, обрання реформаторської адміністрації також може стати рушійною силою запровадження нормативних актів щодо лобіювання.

**У** країна належить до держав, де питання введення лобіювання в правове поле вже довгий час стоїть на порядку денному. Уперше це питання підіймалося одразу після здобуття незалежності, ще на початку 1990-х років, з того часу на розгляд Верховної Ради було подано низку різних законопроектів у цій сфері, проте жоден з них не пройшов і першого читання.

Прозорість впливу лобістів на процес прийняття рішень – це головна мета встановлення нормативного регулювання лобіювання, яке має бути спрямоване на забезпечення рівних умов гри для всіх суб'єктів політики. Регулювання лобістської діяльності передбачає встановлення набору правил, норм, рамок для лобістського впливу в певній політичній системі. Ці

норми можуть оформлюватися в закони, окремі нормативні положення підзаконних актів, кодекси етичної поведінки. При цьому регулювання є лише одним із елементів стратегії забезпечення чесного лобіювання, вирішальне значення має його виконання, готовність усіх залучених учасників діяти етично. Це демонструє приклад багатьох демократичних держав, що не мають лобінгового законодавства, але мають низький рівень корупції, зокрема Скандинавські країни.

## **Американська модель правового регулювання лобіювання**

**З**а характером інструментів, що використовуються для регулювання лобістської діяльності, виділяють дві основні моделі – американську та європейську (континентальну), що мають декілька принципових відмінностей. По-перше, це плюралізм проти корпоративізму (дивись плюралістичне та корпоративне лобіювання в Темі 2). По-друге, це наявність окремого закону про лобіювання, що встановлює обов'язкову систему реєстрації та звітності лобістів.

Не дивлячись на інтенсифікацію ухвалення лобінгового законодавства в останні два десятиріччя, більшість розвинених країн сьогодні не мають окремого закону про лобіювання. Першими подібне законодавство [було розроблено в США](#) в середині ХХ ст., саме воно дало назву цій моделі правового регулювання.

Сам термін «лобіювання» в сучасному значенні з'явився в США. У цій державі лобіювання є втіленням одного з фундаментальних принципів демократії – права громадян звертатися до уряду з петиціями, задекларованого в першій поправці до Конституції США. Закони, які згадували лобістів, були прийняті ще в ХІХ в., і сьогодні лобіювання в США – невід'ємний елемент політики, а лобістів називають «п'ятої гілкою влади».

У 1989 році Канада пішла за прикладом свого південного сусіда та прийняла подібний закон, що також містив положення щодо реєстрації та звітності лобістів. У XXI ст. ця американська модель, що вже пройшла довгу апробацію та зазнала суттєвих змін та доповнень, була запозичена і низкою країн континентальної Європи, і сьогодні крім США та Канади ця модель функціонує в Великобританії, Франції, Ізраїлі, Польщі, Литві, Угорщині, Австралії, Словенія, Мексика, Чилі та деяких інших країнах.

Американська модель орієнтується на плюралістичну модель відносин між групами інтересів та державою, тому передбачає відносно вільні і рівні умови щодо взаємодії з органами державної влади. При цьому, вона характеризується жорстким регулюванням. Закони про лобіювання всеосяжно регулюють діяльність лобістів, вимагають їх обов'язкову реєстрацію, регулярне подання звітів про діяльність, витрати, джерела фінансування тощо.

Становлення цієї моделі регулювання лобіювання в кожній країні відрізнялося, але, як правило, вимоги до лобістів першочергово обмежувалися простою реєстрацією та звітністю, проте з розвитком індустрії лобіювання ці вимоги розширювалися, вимагали розкриття все більш детальної інформації про лобістські контакти, розширювалися на об'єкти лобіювання. Історія еволюції лобінгового законодавства в США, Канаді, Австралії підтверджує це, демонструє тенденцію до посилення регулювання, коли кожна наступна редакція вимог з часом накладала все суворіші обмеження.

**Н**е дивлячись на широке коло відмінностей між сучасними законами про лобіювання в різних державах, у цілому для американської моделі характерні:

- Чітке визначення, що є лобіюванням та хто є лобістом.
- Поділ лобістів за категоріями, наявність три ланкової системи (клієнт – лобіст – влада).

- Вимоги до обов'язкової реєстрації – особи, що визначаються законодавством як лобісти, підлягають обов'язковій реєстрації перед початком здійснення впливу. Різні держави вводять свої типи реєстрів, одні реєстри включають тільки організації, інші – індивідів, що професійно займаються лобіюванням. У деяких випадках реєстри стосуються виключно лобістів-консультантів, внутрішні ж лобісти організацій та корпорацій не підлягають реєстрації, а деякі держави вимагають реєстрацію всіх типів лобістів із **розкриттям інформації щодо їх клієнтів**. Примітно, що реєстри лобістів можуть бути запроваджені і при окремих органах влади (Національна Асамблея і Сенат у Франції), а також при органах місцевого рівня (Тоскана, Молізе, Амбруццо в Італії та Каталонія в Іспанії).
- Вимоги до розкриття інформації про лобіювання. Ці вимоги можуть передбачати одноразове розкриття інформації лобістами, які реєструють свої дані, регулярне періодичне підтвердження даних про лобістів та/або більш широке розкриття інформації про кожен лобістський контакт. Найбільш поширеним сьогодні є детальне розкриття інформації, коли треба висвітлити інформацію про кожен лобістський контакт із державними службовцями, відображати точну інформацію про те, з ким вони зустрічалися, тему, щодо якого законодавства вони лобіювали, і чого вони сподівалися досягти впливом. Спільними вимогами у всіх реєстрах є подання інформації щодо імені та контактної інформації лобістів (можливо із коротким описом його діяльності), імен працедавця та клієнта. Обсяг іншої інформації, що підлягає розкриттю, відрізняється в кожній державі, зокрема може включати фінансову звітність, обсяг внесків у передвиборчі кампанії тощо.
- Електронне подання звітності – зручна он-лайн реєстрація та звітність на спеціально створених веб-порталах.
- Публічна доступність інформації щодо діяльності лобістів. Реєстри лобістів є доступними для громадськості цілодобово



он-лайн, містять зручні засоби пошуку інформації за датами, видами лобістів, об'єктами лобіювання, питаннями, що просуваються тощо.

- Положення, що регулює «[обертові двері](#)». Як правило, встановлюється заборона на працевлаштування колишніх посадовців у якості лобіста після залишення посад у державній владі протягом певного періоду (cooling-off period). Ця заборона покликана попередити корупцію, тобто використання конфіденційної інформації колишніми посадовцями для власної користі після залишення посади, а також зменшити ризик того, що добре фінансовані промислові групи звертатимуться до посадовців, обіцяючи прибуткові посади лобістів у майбутньому, якщо їх гранти або заявки будуть схвалені.
- Наявність санкцій щодо порушників лобінгового законодавства, що, як правило, передбачають і адміністративну, і кримінальну відповідальність.
- Наявність норм етичної поведінки лобістів, які можуть встановлюватися на державному рівні, а також бути [інструментом самоорганізації лобістів](#).
- Підвищений моніторинг за лобістськими контактами з боку суспільства.

Для федеративних країн, що встановлюють нормативні рамки для лобіювання за цією моделлю, також характерне дворівневе лобіювання – на центральному (федеральному) та на рівні суб'єктів федерації. Наприклад, у США усі штати мають власне лобінгове законодавство, що регулює вплив на органи влади штату. Так само провінції Канади (за виключенням Північно-Західних територій та Нунавуту) мають власне законодавство про лобіювання, ці акти зазвичай називаються актами про реєстрацію лобістів, за винятком Альберти, Саскачевану (Закони про лобіювання) та Квебека (Законом про прозорість та етику лобіювання). У Австралії, як ми вже встановили, суб'єкти федерації мають відмінні від загальнонаціональних інструменти правової регуляції лобістів, мають власні інноваційні моделі.

Деякі держави встановлюють окреме законодавство, що регулює іноземне лобіювання, щоб посилити захист національних інтересів, а також обізнаність громадськості про характер, рівень і ступінь іноземного впливу на уряд і політику. Подібні закони діють в США ([Foreign Agents Registration Act](#)), Австралії ([Foreign Influence Transparency Scheme](#)), Великобританії ([Foreign Influence Registration Scheme](#)), прийняття подібного закону наразі активно обговорюється в Канаді.

Американська модель правового регулювання лобістської діяльності завдяки «жорсткому регулюванню» має значні переваги, оскільки підкріплює мотивацію публічної влади до посилення прозорості, перешкоджає корупційним ризикам, заохочуючи тісний зв'язок між вимогами та очікуваннями громадськості та діяльністю влади.

## **Правові засади європейської (континентальної) моделі регулювання лобістської діяльності**

**К**раїни з правовими системами континентального типу, на відміну від правових систем загального типу, не розробили єдиного підходу до регулювання лобіювання. Континентальна модель правового обмеження лобістської діяльності не висуває жорстких вимог до лобістів, передбачає м'який тип регулювання. Орієнтація цієї моделі на корпоративістський тип взаємодії груп інтересів та органів державної влади обумовлює не самостійний статус лобіювання як окремого політичного інституту, його додатковий характер як елемента демократичного устрою. З огляду на це, правові засоби, що складають його механізм, окремими фрагментами містяться в цілому ряді нормативних документів.

Загалом, для європейської моделі регулювання лобіювання характерні наступні ознаки:

- М'яке правове регулювання лобістської діяльності – вимоги до лобістів чітко не встановлені, лобістська діяльність регулюється побічно положеннями низки документів, а обмеження, що висуваються до лобістів, як правило, мають рекомендаційний характер.
- Нечітке розуміння лобіювання, сама діяльність часто навіть не позначається як «лобіювання». Негативні конотації, пов'язані з цим терміном, спонукали більшість лобістів використовувати інші терміни для опису своєї професії, найчастіше вживаним є термін «суспільні справи». Навіть Європейська комісія відмовилася від терміну «лобіювання», який використовувався у Зеленій книзі 2006 року, щоб перетворити його на «представництво інтересів» у своєму Повідомленні про створення добровільного реєстру в 2008 році, а в поточному Реєстрі прозорості, створеному в 2011 році, він згадується як «Взаємодія європейських інституцій з об'єднаннями громадян, неурядовими організаціями, бізнесом, торгівлею та професійними організаціями, профспілками, аналітичними центрами тощо».
- Нормативні обмеження здебільшого встановлено для чиновників у відносинах з представниками громадськості, розроблено етичні стандарти для них, зокрема у спеціальних кодексах поведінки. Ухвалення спеціальних кодексів доброчесної поведінки для посадовців є розповсюдженою практикою в країнах Європи, подібні кодекси етики діють у Франції, Великобританії, Німеччині, Норвегії, Італії, Болгарії, Естонії, Ірландії, Польщі, Литві, Грузії та інших державах.
- Функціонування спеціальних консультативних інститутів при органах влади (здебільшого найвищого рівня), беручи участь в яких представники різних груп інтересів отримують можливість впливати на прийняття політичних рішень.
- На відміну від гнучкої системи загального права, яка передбачає участь лобістів на кожному етапі створення та застосування правових норм, романо-германська традиція є більш жорсткою та зводить можливості лобіювання в основному до **впливу тільки на законодавчий орган**.

- Переважання ієрархічно організованого, секторального представництва інтересів різними об'єднаннями, що здійснює вплив через різноманітні торгові палати, галузеві та професійні асоціації. Бізнес-асоціації продовжують залишатися найбільшими гравцями в лобіюванні, крім того, що вони є одним із головних джерел коштів для лобіювання, вони також більш схильні здійснювати вплив у потенційно непрозорий спосіб. Нещодавнє дослідження стратегій лобіювання різних груп інтересів показало, що бізнес-асоціації прагнуть до прямого контакту з особами, які приймають рішення, за закритими дверима, а **не до ширшої піар-кампанії**.

**В**ажливим правовими засобами лобіювання в континентальній моделі виступають розроблені лобістською громадськістю корпоративні морально-етичні акти, які утворюють систему саморегулюючого лобіювання.

Суспільний контроль за лобіюванням, розвинута практика фінансування структурами ЄС неурядових організацій, що спеціалізуються на моніторингу прозорості політичного процесу.

Багато європейських політиків розуміють лобізм як явище, імпортоване з США, яке взагалі не має традицій у Європі. Але в останні роки європейські країни, а також інституції ЄС перебувають під сильним впливом не тільки внутрішніх політичних суб'єктів, але й іноземних акторів. Це актуалізувало необхідність унормувати їх вплив на європейську політику, що спонукало європейські держави до посилення правових вимог до лобістів. Як наслідок, сьогодні спостерігається тенденція до зменшення держав, що регулюють лобіювання за цією моделлю, усе більше провідних країн Європи задля посилення прозорості політичного процесу обирають американську модель, встановлюючи жорсткі обмеження для лобістів. На основі такого поєднання рис обох моделей з'явилися певні гібридні правові засади для лобістської діяльності, що сьогодні діють у Великобританії, Франції, Польщі, Литві, Австрії, Словенії,

останньою наразі лобінгове законодавство, що має риси американської моделі, ухвалила Німеччина.

До континентальної моделі регулювання лобізму на сучасному етапі відносяться Нідерланди, Італія, Хорватія і більшість країн Західної Європи, крім того правове поле для лобі-діяльності на наднаціональному рівні в інститутах Європейського Союзу сформовано на [основі цієї моделі](#).

## Саморегуляція лобістів

**Л**обістська сфера в усіх розвинених демократіях незалежно від правової моделі її регулювання, характеризується саморегуляцією лобістів. Компанії, що надають послуги в сфері GR, адвокати та лобіювання об'єднуються в різноманітні асоціації, які діють на національному, регіональному та глобальному рівнях, доповнюючи діяльність одна одної. Наприклад, такі національні асоціації як Інститут із зв'язків з громадськістю Ірландії (Public Relations Institute of Ireland) та Асоціація консультантів із зв'язків з громадськістю Швеції (Swedish Public Relations Association - SPRA), що спеціалізуються на навчанні лобістів та підвищенні етичних стандартів їх діяльності, беруть участь в регіональних асоціаціях Європи, таких як Європейська конфедерація із зв'язків з громадськістю (European Public Relations Confederation), де вони обмінюються досвідом та знаннями в рамках конференцій, презентацій та досліджень. Деякі з членів Європейської конфедерації мають членство і в глобальних об'єднаннях, на кшталт Глобального альянсу зі зв'язків з громадськістю та комунікаційного менеджменту ([Global Alliance for Public Relations and Communication Management](#)).

Одним з ключових елементів саморегуляції виступає розробка етичних стандартів для лобістів, які в цілому стосуються чесності та прозорості лобістської діяльності, а також забороняють конфлікт інтересів. Одна з перших робіт, присвячених етиці лобіювання, видана у 2002 році експертами Вудстокського теологічного центру – незалежного некомерційного інституту при Джорджтаунівському університеті США, який спеціалізується на дослідженні тем соціальної та політичної важливості з теологічної та етичної точок зору, проводить конференції та семінари та публікує книги та статті. Вудстокські принципи етичної поведінки лобіювання пропонують практичні рекомендації особам, які беруть участь у процесі лобіювання, вони лежать в основі кодексів поведінки, що приймаються асоціаціями лобістів.

У сфері саморегуляції лобістів спостерігається певна відмінність між американським та європейським досвідом, що обумовлено різними типами взаємодії між групами інтересів та державою. Довга відсутність законодавчого унормування лобіювання в країнах Європи посилила важливість інструментів саморегуляції в цих державах, яка передбачає впровадження етичного кодексу, обов'язкового для дотримання всіма членами об'єднання, а також подекуди власну систему реєстрації.

У державах Європи, де діє відповідне лобінгове законодавство, саморегуляція доповнює засади лобіювання, посилюючи дотримання етичних стандартів, у державах, де лобіювання ще не унормовано законодавчо, саморегуляція залишається єдиним механізмом попередження зловживань під час діалогу приватного сектору з державою. Серед цих держав:

- Болгарія, де на тлі відсутності лобінгового законодавства у 2005 році Болгарська асоціація зі зв'язків з громадськістю (BDVO) затвердила свій перший Кодекс етики, а у 2015 році запровадила перший реєстру лобістів для членів, які підписали Кодекс етики;
- Хорватія – засноване у 2008 році Хорватське товариство лобістів (HDL) є єдиним джерелом даних про

«zareєстрованих лобістів», при вступі до HDL кожен член повинен підписати Етичний кодекс;

- Кіпр – у березні 2017 року група фахівців із зв'язків з громадськістю та лобістів виступила з ініціативою заснувати LPAF – Кіпрську асоціацію лобістів та спеціалістів із зв'язків з громадськістю, а також розробити етичний кодекс для її членів;
- Чеська Республіка – Чеська асоціація агентств зі зв'язків з громадськістю (АРАА), створена в 2012 році, прийняла Кодекс поведінки, а також бере участь у розробці лобінгового законодавства, яке активно обговорюється з 2017 року;
- Данія – Датська асоціація зі зв'язків з громадськістю створила Етичний кодекс поведінки;
- Фінляндія – ряд організацій у Фінляндії мають власний кодекс поведінки, як-от Фінська асоціація агентств маркетингових комунікацій, Edunvalvontafoorumi та Асоціація професіоналів із комунікацій (ProCom), яка також підтримує добровільний реєстр;
- Румунія – у 2010 році було створено Румунську асоціацію реєстру лобістів (RLRA), яка запровадила добровільну систему реєстрації в поєднанні з етичним кодексом для всіх членів асоціації, у 2013 році Асоціація перетворила його на Реєстр прозорості для лобіювання та адвокації, який підтримується різними організаціями та контролюється Комісією на чолі з представниками громадянського суспільства;
- Іспанія – у 2013 році Іспанія ухвалила Закон про прозорість, належне врядування та доступ до інформації, який є обов'язковим лише для уряду та не встановлює жодних правил щодо лобіювання, а також не створює Реєстру прозорості, тому кодекс поведінки, ухвалений Асоціацією професіоналів інституційних відносин (Asociación de Profesionales de las Relaciones Institucionales, APRI), формулює єдині вимоги до іспанських лобістів на загальнонаціональному рівні;

- Швеція – провідні фірми в сфері PR є членами Асоціації консультантів із зв'язків з громадськістю Швеції (Association of Public Relations Consultancies in Sweden – PRECIS).

**П**рофесійні асоціації лобістів в Північній Америці не відрізняються такою масовістю, як в країнах Європи, і не мають такого вирішального впливу на регулювання лобістів. І в США, і в Канаді діє тільки одна провідна асоціація професійних лобістів. У США це Асоціація спеціалістів з GR (Association of Government Relations Professionals), яка налічує біля 900 членів при загальній кількості лобістів, зареєстрованих на федеральному рівні та рівні штатів, у 60 тисяч осіб. У Канаді – це Канадська ліга лобістів та професіоналів у сфері адвокати (Canadian League of Lobbyists and Advocacy Professionals), метою якої є підвищення статусу професії лобіста через всебічне просування етичних норм та стандартів на основі розробленого організацією Кодексу лобістської етики, ліга видає бюлетені, проводить тренінги, займається пропагандою особливої ролі лобіста, підкреслюючи її значення та важливість для об'єктивності [ухваленні державних рішень](#). У Австралії діє Австралійська професійна асоціація зв'язків з державними органами ([Australian Professional Government Relations Association](#) – APGRA), яка була створена в 2014 році як професійна асоціація консультантів і спеціалістів із зв'язків з державними органами в Австралії, має Кодекс поведінки, якого її члени повинні дотримуватися як умову членства. У Асоціації існують дисциплінарні процедури за порушення Кодексу, із санкціями, включаючи призупинення або анулювання членства.

**С**аморегуляція характерна не тільки для асоціацій, що об'єднують лобістські фірми, а й для великих корпорацій, що здійснюють лобювання. До прикладу, французький банк BNP Paris, розробив Хартію відповідального представництва перед публічною владою, яка вимагає від всіх співробітників діяти відповідно до кодексів поведінки і правил



тих публічних інституцій, з якими контактує банк, не використовувати неправомірний вплив, не спонукати працівників владних структур до порушення їх правил поведінки, зокрема щодо [конфлікту інтересів та конфіденційності](#).

Україна також використовує досвід європейських держав у сфері саморегулювання лобістів. У 2018 році створено Українську асоціацію професіоналів у сфері GR і лобістів.

## Поняття та його визначення

**Транспарентність** (від англ. transparency – прозорість) – забезпечення доступу широкої громадськості до інформації про процес ухвалення політичних рішень.

**Cooling-off period** (англ. «період охолодження») – термін, протягом якого колишнім представникам державної влади забороняється працювати в якості лобіста.

**Саморегуляція лобістів** – це здатність суб'єкта лобіювання (особи або організації) розробляти власну систему стандартів поведінки та моніторингу на добровільних засадах. Саморегуляція може набувати різні форми, зокрема кодекси поведінки, посібники з професійної практики, добровільні реєстри лобістів тощо.

**Вудстокські принципи** (Woodstock Principles) – принципи етичної поведінки лобістів, запропоновані Вудстокським теологічним центром, що включають 7 основних правил:

- Лобіювання та загальне благо – необхідно враховувати загальне благо, а не просто вузькі інтереси конкретного клієнта, інтереси всіх громадян, яких можуть торкнутися конкретні законодавчі та політичні рішення, повинні бути ефективно представлені в процесі прийняття рішень.
- Відносини між лобістом та клієнтом – вони мають базуватися на відвертості та взаємній повазі.
- Відносини між лобістом та політиком – політик має право очікувати від лобіста відвертого розкриття інформації, включаючи точну та достовірну інформацію про особу клієнта, характер і наслідки проблем.
- Лобісти та особи, які формують громадську думку – у спілкуванні з іншими особами, які формують громадську думку, лобіст не має права приховувати або дезінформувати щодо особи клієнта чи інші факти.

- Конфлікти інтересів – лобіст має професійні зобов'язання перед клієнтами та особисті зобов'язання перед своєю совістю.
- Лобіювання стратегії та тактики – відповідальне використання прав лобістів.

**Чесність професії лобіювання** – лобіст зобов'язаний сприяти доброчесності професії лобіста та розумінню [громадськості процесу лобіювання](#).

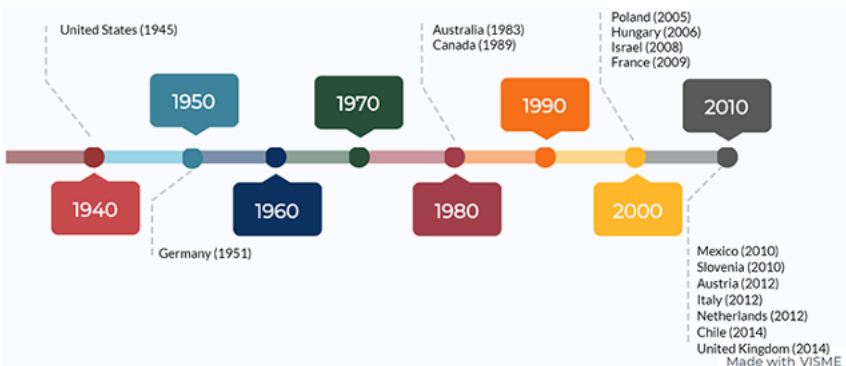
## Приклади

Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) розробила рекомендації щодо забезпечення прозорості та доброчесності у лобіюванні, що містять 10 принципів. Рекомендації базуються на 3 основних цілях: створити ефективну та справедливу структуру для відкритості та доступу, підвищення прозорості та виховання культури чесності. Ці принципи включають:

1. Країни повинні забезпечити рівні умови всім зацікавленим сторонам, надаючи їм справедливий доступ до розробки та реалізації державної політики. Отримання різних точок зору на проблеми призводить до обґрунтованих політичних дебатів і формулювання ефективної політики.
2. Правила щодо лобіювання повинні вирішувати проблеми управління, пов'язані з практикою лобіювання, і поважати соціально-політичний та адміністративний контексти. Країни не повинні безпосередньо копіювати правила та вказівки з однієї юрисдикції в іншу, натомість вони повинні оцінити потенціал і обмеження різних варіантів політики та регулювання та застосувати уроки, отримані в інших системах, до свого власного контексту, враховувати масштаб і характер індустрії лобіювання.
3. Правила щодо лобіювання мають узгоджуватися з ширшою політикою та нормативно-правовою базою, бути невід'ємною частиною ширшої політики та нормативної бази, яка встановлює стандарти належного державного управління.
4. Країни повинні чітко визначити терміни «лобіювання» та «лобіст», що мають бути вичерпними та чіткими, щоб уникнути неправильного тлумачення та лазівок.
5. Країни повинні забезпечити достатній рівень прозорості, щоб державні службовці, громадяни та підприємства могли отримати достатню інформацію про лобістську діяльність.

Розкриття інформації про лобістську діяльність має надавати достатню, доречну інформацію про ключові аспекти лобістської діяльності, щоб забезпечити громадський контроль.

6. Країни повинні надати можливість зацікавленим сторонам, включаючи організації громадянського суспільства, підприємства, ЗМІ та широку громадськість, контролювати лобістську діяльність. Країни повинні розглянути можливість використання інформаційно-комунікаційних технологій, таких як Інтернет, щоб зробити інформацію доступною для громадськості.
7. Країни повинні розвивати культуру доброчесності у процесі прийняття рішень, забезпечуючи чіткі правила та вказівки поведінки для державних службовців, запровадити принципи, правила, стандарти та процедури, які дають державним службовцям чіткі вказівки щодо того, як їм дозволено взаємодіяти з лобістами.
8. Лобісти повинні дотримуватися стандартів професіоналізму та прозорості; вони поділяють відповідальність за розвиток культури прозорості та доброчесності у лобіюванні.
9. Країни повинні залучати ключових учасників до впровадження узгодженого спектру стратегій і практик для досягнення відповідності, розробити та застосувати узгоджений спектр стратегій та механізмів, включаючи належний моніторинг та забезпечення виконання.
10. Країни повинні періодично переглядати функціонування своїх правил і інструкцій щодо лобіювання та **вносити необхідні корективи у світлі досвіду**.



**П**ершими правові засади лобіювання створили США, де федеральні нормативні акти були прийняті ще в першій половині ХХ ст., другою державою законодавство щодо лобіювання розробила Канада в 1989 році, ЄС також можна вважати одним із піонерів, де перші правила щодо лобістів відносяться до 1996 року. Окремі інструменти регулювання впливу на посадовців вводилися і Німеччиною, коли в 1972 році прийнято постанову, що вимагає щорічну реєстрацію всіх груп впливу, які прагнуть впливати на Бундестаг. У ХХІ столітті кількість країн, що приймали закони про лобістську діяльність, почала невпинно зростати. Окремі нормативно-правові документи були прийняті в Литві (2001 р.), Польщі (2005 р.), Тайвані (2007 р.), Угорщині (2006 р.), Австралії (2008 р.), Франції (2009 р.), Австрії (2012 р.), Великобританії (2014 р.), Ірландії (2015 р.), Нідерландів (2012 р.), Словенії (2010 р.), Мексики (2011 р.) і Чилі (2014 р.).

**П**ерші спроби вироблення національного законодавства щодо лобіювання в Україні відносяться ще до 1992 р., коли група спеціалістів на чолі з головою Союзу юристів В. Сумніним розпочала розробку першого законопроекту. На розгляд Верховної Ради законопроекти щодо лобіювання почали



регулярно надходити з 1999 року, але жоден з них не пройшов навіть першого читання:

- «Про лобіювання в Україні» (запропонований народним депутатом І. Шаровим, колишнім президентом корпорації «Інтергаз») 1999 р., відкликаний у 2001 р.;
- «Про правовий статус груп об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп) у Верховній Раді України» (запропонований Ю. Сахно) 1999 р.;
- «Про діяльність лобістів у Верховній Раді України» (поданий І. Гринівим, до розроблення законопроекту також було залучено трьох експертів з Лабораторії законодавчих ініціатив) 2005 р.;
- «Про регулювання лобістської діяльності в Україні» (поданий народним депутатом Коновалюком В.І.) 2010 р., знято з розгляду в 2012 р.;
- «Про лобіювання» (авторами були 13 народних депутатів із фракцій «Блок Петра Порошенка», «Батьківщина» та «Самопоміч») 2016 року, зняли з розгляду 2017 р.;
- «Про лобізм» (ініціаторами стали семеро позафракційних нардепів) 2016 року, зняли з розгляду 2017 р.;
- «Про забезпечення прозорості та законності комунікації із суб'єктами владних повноважень» 2017 р. відкликано 2019 р.;
- «Про публічну адвокацію» 2017 р., відкликано 2019 р.;
- «Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні» (запропонували депутати з фракцій «Батьківщина») 2020 р.;
- «Про лобізм» (поданий депутатами фракції «Слуга народу») 2020 р.

За результатами дворічної спільної роботи Transparency International, Access Info Europe, Sunlight Foundation та Open Knowledge розробили міжнародні стандарти регулювання

лобіювання (International Standards for Lobbying Regulation).

Мета стандартів – надати чіткі вказівки особам, які розробляють політику, урядам і міжнародним організаціям, що перебувають у процесі прийняття законодавства про лобіювання. Ці стандарти включають наступні ключові моменти:

- Має бути чітко та недвозначно визначено, що таке лобіювання, кого слід вважати лобістом і об'єктом його впливу.
- Лобістська взаємодія між лобістами та державними службовцями має бути прозорою, що може бути досягнуто шляхом введення обов'язкового реєстру лобістів та їх звітності. Інформація повинна бути доступною онлайн, через єдиний безкоштовний веб-сайт.
- Реєстрація та звітність має бути легкою з мінімальним адміністративним навантаженням.
- Мають бути чітко встановлені винятки для реєстрації.
- І лобісти, і державні службовці повинні підкорятися чітким і обов'язковим стандартам поведінки та системи управління конфліктами інтересів, які можуть встановлюватися Кодексами поведінки.
- Заохочувати лобістів до саморегуляції, до добровільного прийняття, оприлюднення та звітування про етичні зобов'язання.
- Має бути достатній нагляд і підтримка для функціонування нормативних актів щодо лобіювання, а також ефективні санкції за випадки порушення. Контроль за цим має бути покладено на незалежний наглядовий орган.
- До лобістів та державних службовців застосовуються ефективні, пропорційні санкції за порушення правил лобіювання.
- Правила лобіювання повинні враховувати місцевий контекст, соціально-політичні умови, ступінь неформального та



професійного лобіювання і узгоджуватися з ширшої нормативною базою.

- Нормативна база повинна підлягати перегляду через рік після початку дії законодавства, а після цього – періодичному перегляду на предмет ефективності та **відповідності керівним принципам**.



**П**ерший закон щодо лобіювання, прийнятий в США в 1938 році, урегулював вплив іноземних агентів на американських посадовців, це був «Закон про реєстрацію іноземних агентів» (Foreign Agents Registration Act) зі змінами цей закон досі є чинним.

У 1946 році Конгрес США ухвалив «Закон про федеральне регулювання лобізму» (Federal Regulation of Lobbying Act), який вимагав від лобістів зареєструватися в Секретаря Палати та Секретаря Сенату, після чого подавати щоквартальні фінансові звіти про свою діяльність. Майже півсторіччя функціонування законодавства в сфері лобіювання продемонстрували його

слабкість та неефективність. Низка гучних корупційних скандалів 1980 – 1990-х рр., зростання невдоволеності громадськості щодо тіньового впливу на політиків призвели до реформування лобінгового законодавства та прийняття більш жорстких вимог до лобістів, що втілилися у «Законі про розкриття лобістської діяльності» ([Lobbying Disclosure Act](#)) у 1995 році.

Згідно закону особи, які витрачали 20% або більше робочого часу на лобістську діяльність, підлягали вимогам реєстрації та звітності. Організації, які мають «внутрішніх» лобістів, реєструють своїх працівників та надають відповідні звіти, «зовнішні» лобісти – реєструються та звітують про свою діяльність від імені своїх клієнтів. Інформація щодо лобістів розміщена на веб-сайті Відділу Сенату з документів публічного характеру ([Senate Office of Public Records](#)), має зручний інструментарій для пошуку інформації.

Законодавство було оновлено кілька разів, найбільші зміни внесені в 2007 році «Законом про чесне лідерство та відкритий уряд», що було реакцією Конгресу на серію корупційних скандалів, пов'язаних з республіканським лобістом [Джеком Абрамоффом](#).

Лобінгове законодавство в США не обмежується єдиним законом, його складають положення низки нормативних документів, серед яких правові норми, що обмежують можливості використання фінансових коштів з метою політичного впливу (закон «Про федеральні виборчі кампанії» – [Federal Election Campaign Act](#) 1971 року), рішення Верховного Суду США, що регламентує процедуру впливу на судову гілку влади – інститут [amicus curiae](#), етичні вимоги до державних службовців ([Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch](#) 1977 року) та конгресменів ([The Ethics in Government Act](#) 1978 року) тощо.

Регулювання лобіювання в США постійно розвивалося в напрямку підвищення прозорості. Кожен новоприйнятий федеральний закон постійно розширював сферу визначення лобізму, скорочував терміни для реєстрація та звітності, прагнув

посилити доступ громадськості до відповідної інформації. Наразі продовжується широка дискусія щодо подальшого вдосконалення лобінгового законодавства. При цьому в порівнянні з іншими національними правовими моделями регулювання лобіювання американське законодавство часто розглядається як **найбільш досконале**.

## **Еволюція правових засад регулювання лобіювання в Австралії.**

**С**тановлення лобінгового законодавства в цій державі пройшло три основні етапи:

1. 1983 – 2006 рр. – створено два реєстри: реєстр на федеральному рівні та реєстр для іноземних агентів. Реєстри були добровільними, містили імена та адреси лобістів та їхніх клієнтів. Вони не оприлюднювалися та були доступні лише для міністрів та урядових департаментів. І навіть такі мінімальні вимоги на практиці не реалізовувалися. Процеси відповідності залежали від моделі саморегулювання, причому на міністрів і парламентських секретарів головним чином покладалася відповідальність за те, щоб їхні стосунки з лобістами були належними, а прем'єр-міністр мав можливість застосовувати санкції за відхилення від правил.

2. 2007 – 2009 рр. – у 2007 році запроваджено нову схему виконавчого регулювання лобіювання (scheme of executive regulation of lobbying), спочатку на рівні суб'єктів федерації, а пізніше і на федеральному рівні, запроваджено Кодекс контактів із лобістами, встановлені стандарти поведінки для лобістів, що прагнуть бути включеними до реєстру лобістів. Лобісти були зобов'язані зареєструвати свої дані та погодитися дотримуватися Кодексу поведінки, встановленого урядом. Ця схема стосувалася виключно лобістів, що здійснюють лобістську діяльність від імені стороннього клієнта. Тільки зареєстровані лобісти можуть лобіювати представників влади. Об'єктом лобіювання розглядалися виключно міністри, парламентські секретарі, радники міністрів і старші державні службовці, перелік об'єктів не включав депутатів і посадових осіб місцевого

самоврядування. Схеми штатів та загальнофедеральна також передбачали доступність реєстрів для громадськості, а також створення спеціального агентства для забезпечення дотримання вимог. Вузьке охоплення суб'єктів та об'єктів впливу фактично звільняло від регулювання до 80% тих, хто дійсно лобіює уряд. Вимоги були засновані на «м'якому праві», передбачали бажані Кодекси поведінки, основною санкцією було скасування реєстрації в реєстрі, який взагалі ніколи не був повним.

3. З 2009 р. – запровадження законодавчого регулювання лобіювання, що передбачає жорсткі вимоги до лобістів. На цьому етапі досвід Австралії значно відрізняється від Канади та США, де на федеральному рівні та рівні суб'єктів не існує принципових відмінностей у вимогах до лобістів. У Австралії на цьому етапі, навпаки, відбулося роздроблення та дезагрегування законодавчих схем між юрисдикціями, кожна з яких ухвалювала власну нормативну базу. Існує три основні моделі законодавчого регулювання:

- «інноваційні моделі» (Innovative Models), представлені в Квінсленді та Новому Південному Уельсі. Квінсленд був піонером в сфері законодавчого регулювання лобіювання, модель цього штату передбачає: незалежну систему нагляду у формі Уповноваженого з доброчесності, який є посадовою особою парламенту, від лобістів вимагається розкривати ширшу інформацію Уповноваженому з доброчесності порівняно з іншими юрисдикціями, ця інформація є загальнодоступною, проте сфера дії схеми залишається вузькою, тобто обмежується сторонніми лобістами. Унікальною є схема Нового Південного Уельсу, її притаманні суворіші стандарти як для лобістів, так і для урядовців: вимога до міністрів оприлюднювати свої щоденники (disclosure of ministerial diaries), запроваджено Lobbyists Watch List – нововведення, яке потенційно забезпечує посилене дотримання вимог через громадський контроль за лобістами в списку та суворі протоколи зустрічей, Кодекс є ширшим, порівняно з іншими штатами, включає всіх лобістів, діє незалежний нагляд за регулюванням лобіювання через встановлений спеціальний орган.

- «модель кодифікації» (Codified Executive Model), представлена в Південній Австралії та Західній Австралії, яка просто повторює існуючі виконавчі схеми, які все ще обмежені сторонніми лобістами, але встановлені більш жорсткі санкції: заборона лобістам отримувати гонорар за успіх впливу та лобіювати без реєстрації, за це передбачено 30 000 доларів штрафу або позбавлення волі на 2 роки для фізичних осіб і 150 000 доларів штрафу для юридичних осіб у Південній Австралії, і штраф у 10 000 доларів у Західній Австралії.
- «вибіркова модель» на федеральному рівні, яка спрямована лише на тих, хто лобіює від імені іноземних агентів. Запровадження реєстру іноземних агентів у 2018 році було викликано звинуваченнями у втручанні Китаю в політику Австралії. Зокрема, сенатор від Лейбористської партії Сем Дастьярі був змушений піти у відставку після того, як було виявлено, що він виступав на користь позиції Китаю щодо Південно-Китайського моря всупереч політиці своєї власної партії, після зустрічі з китайським лобістом Хуан Сянмо. Ця модель передбачає наявність публічного реєстру лобістів, що представляють інтереси іноземців, яким керує Департамент генерального прокурора. Санкцій за невиконання вимог, наприклад, за відсутність реєстрації, коливаються від штрафу (13 320 доларів) до 2 років позбавлення волі.

Вікторія та Тасманія зберегли схеми виконавчого регулювання, хоча Вікторія запровадила додатковий реєстр для внутрішніх [директорів з урядових справ](#).

**В**изначення лобіювання відрізняється в законах держав, розглянемо деякі з них:

Закон США про розкриття лобістської діяльності» (1995 р.): лобіювання – будь-яке усне чи письмове спілкування (включаючи електронне спілкування) з посадовою особою, яке здійснюється від імені клієнта щодо: (i) формулювання, змін або прийняття федерального законодавства (включаючи законодавчі пропозиції); (ii) формулювання, змін або прийняття федерального правила, положення, виконавчого наказу чи будь-

якої іншої програми, політики чи позиції уряду Сполучених Штатів; (iii) адміністрування або виконання федеральної програми чи політики (включаючи переговори, присудження або адміністрування федерального контракту, гранту, позики, дозволу чи ліцензії); або (iv) висунення або затвердження особи на посаду, що **підлягає затвердженню Сенатом**.

- Закон Канади про лобіювання» (1988 р.): лобіювання має місце, коли «особа або організація має контакти з державним посадовцем з метою впливу на урядові рішення...». Ця концепція була змінена в результаті внесення змін у 2005 році, нова редакція замінила ідею контактів «з метою впливу на урядові рішення» на контакти **«стосовно урядових рішень»**.
- Закон Великобританії про прозорість лобіювання (2014 р.): лобістські послуги – діяльність, яка здійснюється в рамках бізнесу з метою: (a) впливу на уряд, або (b) консультування інших **щодо впливу на уряд**.
- Закону Австрії про прозорість лобіювання та представництва інтересів (2013 року): лобістська діяльність – будь-який організований та структурований зв'язок з метою впливу на суб'єкта **прийняття рішення від імені третьої особи**.
- Закон Словенії про чесність та запобігання корупції (2010 р.): лобіювання – діяльність, що здійснюється лобістами від імені груп інтересів у формі неpubлічного впливу на рішення державних та місцевих органів і посадових осіб з питань, відмінних від судового чи адміністративного провадження, державних закупівель чи визначення прав і **обов'язків фізичних осіб**.
- Закон Литви про лобістську діяльність (2000 р.): лобіювання – спроби вплинути на прийняття, неприйняття, зміну, доповнення чи скасування правових актів як імплементацію законних інтересів клієнтів без порушення прав інших осіб чи **інтересів суспільства або держави**.
- Закон Польщі про лобіювання у законотворчому процесі (2005 р.): «професійне лобіювання» – оплачувана діяльність

від імені третіх сторін з метою відображення їхніх інтересів у процесі правотворчості.

- Закон Чилі про лобіювання (2014 р.): лобіювання – прибуткова діяльність, що здійснюється окремими особами чи корпораціями, чилійськими чи іноземними, спрямована на просування, захист або представлення будь-яких конкретних інтересів для впливу на рішення, ... включає спроби вплинути на процес прийняття державних рішень і зміни в політиках, планах або програмах, що обговорюються або розробляються, або будь-який реалізований захід або питання, рішення щодо якого повинні бути прийняті посадовою особою, органом влади або відповідними державними органами, або **запобігати таким рішенням, змінам і заходи**».
- Закон Франції щодо прозорості, боротьби з корупцією та модернізації економічного життя (2016 р.): лобіювання – вплив на державне рішення, зокрема закон чи нормативний акт, шляхом спілкування з державним службовцем, на якого поширюється дія закону, за **ініціативою представника інтересів**.

**П**оділ лобістів за категоріями один з ключових та найбільш цікавих елементів законодавства Канади в сфері лобіювання. Канадський закон про лобіювання (Lobbying Act) визначає лобіста як особу, що намагається вплинути на державного посадовця стосовно політичних рішень. І федеральний, і провінційні закони поділяють лобістів на тих, хто лобіює від імені клієнта, і тих, хто лобіює від імені роботодавця (корпорації або організації). На основі цього класифікація лобістів виглядає наступним чином:

- 1) лобісти-консультанти (consultant lobbyist);
- 2) «вбудовані» лобісти (in-house lobbyist), які в свою чергу поділяються на:

- «вбудованих» лобістів корпорації (in-house lobbyist (corporate));
- «вбудованих» лобістів організації (in-house lobbyist (organizations)), тобто лобістів неприбуткової структури.

При цьому закон не має визначення окремих типів, але висуває до них трохи відмінні вимоги до реєстрації. Щодо «вбудованих» лобістів – «службова особа, відповідальна за надання даних від корпорації або організації, має зареєструватися..., якщо: 1) корпорація або організація мають у штаті одного чи більше службовців, до обов'язків яких входять контакти з державними посадовцями від ім'я роботодавця... стосовно вищезазначених політичних рішень; 2) ці обов'язки складають значну частину (20 %) обов'язків одного співробітника або могли б скласти значну частину обов'язків одного співробітника, якщо б вони виконувалися тільки одним співробітником».



**Do I need to be  
on the Register  
of Consultant  
Lobbyists?**



**З**гідно Закону Великобританії про прозорість лобіювання ([Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act](#)) реєстрації підлягають виключно лобісти-консультанти, інформація про яких доступна в реєстрі, розміщеному на сайті Офісу Реєстру лобістів-консультантів ([Office of the Registrar of Consultant Lobbyists](#)).

**У** 2014 році під значним тиском громадськості у Каталонії було ухвалено Закон про прозорість, який регулює зобов'язання щодо прозорості, доступу до інформації та необхідних заходів для забезпечення ефективного управління. Згідно його норм створено доступний для громадськості Реєстр груп інтересів, реєстрація в якому для лобістів є обов'язковою. Реєстрації підлягає широке коло суб'єктів – особи та організації, які, незалежно від правового статусу, діючи у власних інтересах або в інтересах інших людей чи організацій, здійснюють діяльність, яка може вплинути на прийняття законів, нормативних актів або створення та застосування державної політики. Закон Каталонії став частиною певної «екосистеми громадської прозорості та чесності», реєстр супроводжується набором заходів, що доповнюють його, наприклад, Кодексом поведінки для вищих посадових осіб уряду Каталонії, Кодексом поведінки лобістів 2015 р., який передбачає п'ятнадцять обов'язкових етичних правил. Порушення вимог законодавства призводить до виключення з реєстру, і як наслідок лобі будуть позбавлені доступу до офісів та [служб державних органів](#).

**З**гідно лобінгового законодавства Чилі існує шість різних реєстрів. З цих шести реєстрів є два для Конгресу, один для Верховного суду, один для Центрального банку, один для виконавчої влади та один для генерального контролера. Закон Чилі про лобіювання у Ст. 8 встановлює інформацію, яка повинна бути включена до реєстрів:

- Слухання та зустрічі, які проводяться з метою лобіювання – має бути зазначено конкретну особу, організацію чи установу, яка брала участь у зустрічі, від імені якої відбувається вплив,

імена учасників зустрічі, чи ці дії мали винагороду, місце і дату зустрічі та конкретні теми, що обговорювалися.

Порушення цього положення карається штрафом у розмірі від десяти до п'ятдесяти UTM (розрахункових одиниць).

- Поїздки – має бути вказано пункт призначення, мета поїздки, загальна вартість та ім'я юридичної чи фізичної особи, яка фінансувала поїздку.
- Подарунки та офіційні пожертви, отримані суб'єктами під час виконання своїх обов'язків – має бути вказано, які органи державної влади отримують від приватних осіб подарунки та пожертви.
- Ця інформація повинна публікуватися та оновлюватися принаймні раз на місяць на веб-сайтах, спеціально [розроблених для цих цілей](#).

**З**гідно з дослідженням ОЕСР та Transparency International, більшість країн Європи розробили спеціальні правила та процедури, що вимагають від державних службовців не використовувати конфіденційну чи іншу інсайдерську інформацію після того, як вони залишають державний сектор. Ці країни встановлюють «період охолодження», під час якого державним службовцям, які залишають державний сектор, заборонено лобювати чи брати участь у офіційних справах, взаємодіяти зі своїми колишніми підлеглими чи колегами у державному секторі.

Transparency International рекомендує період охолодження щонайменше у два роки, щоб зменшити ризик потенційного конфлікту інтересів, але обмеження завжди мають враховувати особливості посади та контекст країни. Може передбачатися і створення єдиного державного органу, відповідального за надання консультацій і нагляд за revolving doors (Великобританія). Тривалість такого періоду відрізняється в різних країнах, він може залежати від стажу та характеру посади для державних службовців, як у [США](#), [Великобританії](#) та [Словенії](#).

Тривалість cooling-off period у різних країнах:

- 1 рік в США (для представників вищої ланки виконавчої гілки), Австрії, Болгарії, Чехії, Естонії, Італії, Ірландії;
- 2 роки в США (для найвищих посадовців виконавчої та законодавчої гілок), Іспанії, Кіпрі, Латвії, Словенії, Великобританії;
- 3 роки у Франції, Португалії;
- 5 років у Канаді.

Згідно законодавству Франції лобісти зобов'язані поважати Кодекси поведінки, що застосовуються в Національних зборах та Сенаті, які регулюють їх стосунки з державними установами, а також етичні правила, визначені в Законі щодо прозорості, боротьби з корупцією та модернізації економічного життя. Серед цих етичних вимог:

- заявити про свою особу, організацію, в якій працює, та інтереси чи організації, які вони представляють у своїх відносинах з державними службовцями;
- утримуватись від пропонування чи надання державним службовцям подарунків, пожертв або будь-яких інших цінностей;
- утримуватись від підбурювання державних посадових осіб до порушення етичних правил, що застосовуються до них;
- утримуватись від використання шахрайських засобів для отримання інформації або рішень від державних службовців;
- утримуватись від отримання або спроб отримати інформацію або рішення шляхом навмисного дезінформування державних службовців або вдаючись до обманних маневрів;
- утримуватись від організації конференцій, заходів або зустрічей, на яких державні службовці отримуватимуть будь-яку винагороду за виступи;

- утримуватися від використання інформації, отриманої від державних службовців, у комерційних чи рекламних цілях;
- утримуватися від продажу третім особам копій документів уряду чи незалежного адміністративного чи публічного органу, а також від використання бланків і логотипу цих державних та адміністративних органів;
- прагнути дотримуватись усіх правил, викладених у пунктах 1-8, у стосунках із безпосереднім оточенням державних службовців.



**З**акон про реєстрацію іноземних агентів (Foreign Agents Registration Act - FARA) Конгрес США ухвалив у 1938 році як стримуючий фактор для нацистської пропаганди, що ширилася країною. Метою закону є стримування поширення іноземної пропаганди шляхом оприлюднення того, звідки або від кого походить певна інформація. Закон вимагає від осіб або організацій, які працюють від імені іноземних суб'єктів, зареєструватися в Міністерстві юстиції і розкривати інформацію про себе та клієнтів, а також умови контракту. Іноземним

суб'єктом (foreign principal) вважається уряд іноземної країни, іноземна політична партія та будь-яка особа, асоціація чи інша організація за межами Сполучених Штатів. Дія закону охоплює чотири основні види діяльності:

- виплата грошей або «інших цінних речей» в інтересах іноземного суб'єкта;
- представництво інтересів іноземного суб'єкта перед будь-яким агентством чи посадовою особою уряду Сполучених Штатів;
- участь у «політичній діяльності в інтересах» іноземного суб'єкта;
- діяти в якості радника зі зв'язків з громадськістю, працівника інформаційної служби або політичного консультанта в інтересах іноземного суб'єкта.

Перелік діяльності демонструє широту застосування закону, який не обмежується лобюванням, включає інші види пропагандистської діяльності, що впливають на громадську думку щодо широкого кола питань. Наприклад, термін «працівник інформаційної служби» охоплює практично будь-яку особу, яка надає або поширює інформацію від імені іноземного суб'єкта через будь-які засоби масової інформації.

Навмисні порушення FARA можуть призвести до грошових штрафів у розмірі до 10 тисяч доларів США та ув'язнення до п'яти років.

Фактично, у період 1966 – 2015 роками Міністерство юстиції порушило лише сім кримінальних справ FARA, але після виборів 2016 року FARA зайняла центральне місце у розслідуванні діяльності відомих політичних діячів, зокрема Пола Манафорта, Майкла Флінна, Річарда Гейтс, Елліот Бройді та Руді Джуліані. Лише у 2018 році проти більше двадцяти фізичних та юридичних осіб були висунуті кримінальні звинувачення за порушення, [пов'язані з FARA](#).



Італія до 2016 року залишалася однією з небагатьох країн-членів ЄС, що не встановлювали жодних статутних етичних вимог до парламентаріїв та державних службовців. Як наслідок тиску з боку ЄС, у 2016 році нижня палата парламенту Італії прийняла кодекс етики, який складається з семи статей, покликаних забезпечити «гласність та прозорість». Згідно його положень депутати повинні розкривати повну інформацію про свої фінансові активи та джерела фінансування з дати обрання, а також будь-які посади, які раніше займали в державному та приватному секторах. Вони також повинні повідомити голову палати про будь-яку позапарламентську діяльність протягом одного місяця, вирішуючи будь-які конфлікти інтересів, які можуть вплинути на прийняття ними рішень, і їм забороняється приймати подарунки чи цінності на суму понад 250 євро. Контролює дотримання кодексу Консультативна комісія з питань поведінки депутатів, до складу якої входять 10 депутатів, призначених головою палати. Призначення мають відповідати представництву партій у палаті. Будь-які порушення кодексу підлягають оприлюдненню на сайті парламенту та доведенню до відома асамблеї.

Верхня палата італійського парламенту досі не має офіційного кодексу, але він знаходиться в процесі прийняття [схожого документу](#).

**Н**айбільш показовим прикладом використання консультативних органів при владних суб'єктах для здійснення лобістського впливу є Економічна, соціальна та екологічна рада Франції ([Le Conseil économique, social et environnemental](#) – CESE).

Цей орган є конституційною консультативною асамблеєю, спадкоємицею Національної економічної ради (створеної в 1924 році), закріпленої в Конституції 1958 року. Основним завданням Ради є консультування органів державної влади з економічних, соціальних та екологічних питань, сприяння співпраці між різними соціально-професійними групами інтересів, забезпечуючи їх участь у процесі формування та перегляду державної політики. Рада надає уряду висновки з усіх проєктів законів, що відносяться до відповідних сфер. До неї входять 233 представники як громадського, так і приватного сектору.

Останніми роками у складному інституційному контексті Рада намагається забезпечити своє існування та знайти нову легітимність у французькому інституційному ландшафті. Для цього використовує досить винахідливі способи.

Обраний на пост президента в травні 2017 року Еммануель Макрон пообіцяв переглянути конституцію, торкнувшись серед іншого CESE. Початковий план передбачав перетворення Ради на «Палату громадянського суспільства». Його повноваження полягали б у консультуванні уряду щодо довгострокових наслідків політичних рішень після консультацій із громадськістю, у тому числі через випадково обраних громадян. Ця пропозиція була заблокована Сенатом влітку 2018 року. У листопаді 2018 року Рух жовтих жилетів актуалізував знову це питання. Щоб зупинити хвилю протестів, Макрон організував «Великі національні дебати», і CESE, що позиціонувала себе як учасник дискусійних ініціатив, скористалася цією можливістю. У

період з жовтня 2019 року по червень 2020 року вона виступила співорганізатором Громадянської конвенції про клімат (CCC).

Інноваційною була і гібридна модель консультацій, розроблена CESE. Так, у 2019 та 2020 році вона об'єднала Тимчасову комісію з 23 радників та групу громадян з 28 випадково відібраними особами для підготовки висновку для уряду. Намір такої ініціативи, що мала назву «Нові покоління», полягав у тому, щоб об'єднати громадян і експертів, щоб кожна група могла зробити свій внесок у обговорення та міркування іншої.

У результаті такого експерименту у січні 2021 року було прийнято реформу CESE, яка відтоді має можливість залучати випадково обраних громадян до [власних консультацій](#).

У 2021 р. Рада вперше подала декларацію інтересів за Законом Франції щодо прозорості, боротьби з корупцією та модернізації економічного життя (2016 р.), який регулює лобіювання.

**П**отужний вплив бізнес-асоціацій на політичні процеси стає одним з аргументів посилення вимог до лобістів, ухвалення «жорсткого» типу регулювання за американською моделлю. Литва є класичним прикладом, де після скандалу, пов'язаного з двома провідними асоціаціями у 2020 році було прийнято новий закон про лобіювання, що вимагає від бізнес-асоціацій реєстрації як лобістів, а також встановив так зване «перехресне декларування», згідно з яким і лобісти, і політики та державні службовці, що мають контакти з лобістами, повинні звітувати про свою діяльність.

Приводом стало звинувачення в корупції, висунуті президенту Конфедерації литовського бізнесу (LVF) Валдасу Суткусу та президенту Асоціації литовських банків (LBA) Мантасу Залаторіусу. Серед основних звинувачень: чорна PR-кампанія проти міністра транспорту з метою зняття його з посади, спроби скасувати законодавство про банківські податки, незадекларований вплив на законопроект про [державні витрати на 2020 рік](#).



**П**оєднання основних рис обох правових моделей регулювання лобіювання можна прослідити на прикладі Німеччини. До 2021 року Німеччина мала одну з найбільш м'яких моделей регулювання лобіювання, потрапляючи в «чорні списки» Transparency International за цим показником (лише на 23% відповідала міжнародним стандартам та передовим практикам). Відсутність чіткого правового регулювання лобістів у цій державі вважалося дослідниками значним недоліком її політичної системи. Правові засади для легального впливу становили Конституція ФРН, Закон про петиції до Бундестагу, Кодекс поведінки членів Бундестагу 1972 року, Закон про опублікування «лобістського списку» (добровільний реєстр, що надає можливість бути присутнім на засіданнях парламенту та уряду) та інші нормативні документи, які регламентують діяльність уряду.

Основна критика такої моделі регулювання припадала на добровільність реєстру, який у 2010-х роках нараховував біля 2 тисяч реєстрантів та не відображав реального впливу на посадовців. Питання встановлення жорсткіших обмежень для лобістів неодноразово підіймалося в Німеччині, але остаточним поштовхом до цього став скандал 2020 року навколо політика від ХДС Філіппа Амтора, якого звинувачували в корупційних контактах з IT-фірмами США.

Місяці переговорів між коаліціями в парламенті призвели до ухвалення нового закону щодо лобістів – Закону про реєстр лобістів (*Lobbyregistergesetz*, «LobbyRG»), який набув чинності 1 січня 2022 року та ввів обов'язковий реєстр лобістів. Закон поширюється на всіх фізичних або юридичних осіб, які займаються «представництвом інтересів». Реєстрація відбувається [он-лайн на веб-сайті](#) і передбачає розкриття фінансової звітності. Реєстраційні дані необхідно оновлювати щонайменше раз на рік. Недотримання вимог LobbyRG передбачає штраф на суму до 50 000 євро, а також скасування [привілеїв доступу до Бундестагу](#).

**А**соціація консультантів із зв'язків з громадськістю Швеції (Swedish Public Relations Association - SPRA), заснована у 1950 році, сьогодні є другою за величиною асоціацією із зв'язків з громадськістю в Європі, що налічує біля 5 тисяч членів. Організація співпрацює з Європейською конфедерацією із зв'язків з громадськістю (European Public Relations Confederation), Глобальним альянсом зі зв'язків з громадськістю та комунікаційного менеджменту (Global Alliance for Public Relations and Communication Management), а також Європейською асоціацією з навчання та досліджень із зв'язків з громадськістю (European Public Relations Education and Research Association).

Асоціація проводить навчання лобістів, організує воркшопи, семінари, конференції, пропонує триденне навчання для всіх членів тричі на рік (Communication Mentoring Programme). SPRA проводить широкі дослідження з питань лобювання та зв'язків з громадськістю як самостійно, так і у співпраці з науковими інститутами та асоціаціями.

Шведська асоціація грає велику роль в промоції етичних принципів в сфері лобювання, у 2005 році було прийнято нову редакцію Етичного кодексу (Professional Standards of the Swedish Public Relations Association), у основі якого покладено принцип «відкритого суспільства, що характеризується свободою виразу, правами людей, верховенством права...».

З метою попередження порушення етичних стандартів асоціація на постійній основі проводить неофіційні консультації із членами. Для розслідування порушень кодексу створюється спеціальна комісія, як санкція застосовуються догана або [виключення з членів асоціації](#).

**П**ровідну роль у саморегуляції лобістів у США грає Асоціація спеціалістів з GR (Association of Government Relations Professionals, до 2013 року – Американська ліга лобістів American League of Lobbyists), яка уже протягом 30

років є провідною національною організацією, що представляє професіоналів, які займаються лобюванням, публічною політикою та адвокацією.

Місія асоціації полягає в «підвищенні професіоналізму, компетентності та етичних стандартів для професіоналів у сфері публічної політики шляхом навчання, обміну інформацією та постійного захисту першої поправки до Конституції», серед основних цінностей: свобода слова, етична поведінка, прозорість, послуги американській громадськості та уряду.

AGRP вимагає від своїх членів дотримання суворого кодексу етики, а також суворої програми сертифікації лобювання, яка гарантує повне знання лобістами законодавчих і [регулятивних процесів](#).

AGRP сприяє навчанню лобістів, розробляє та встановлює стандарти етичної поведінки для них, бере участь у процесі удосконалення правових засад лобістської діяльності в США.

Остання редакція Кодексу етики (Code of Ethic) була оприлюднена у 2010 році. Кодекс було розроблено з метою підвищення авторитету лобістів як важливої та шанованої ланки в демократичному процесі, сьогодні він використовується різними організаціями як зразок етичних стандартів. Кодекс містить дев'ять основних принципів:

- чесність та порядність (honesty and integrity) – лобіст повинен бути правдивим у спілкуванні з усіма зацікавленими особами;
- відповідність чинним законам, нормативним правилам (compliance with applicable laws, regulations & rules) – лобіст повинен повністю дотримуватися всіх законів, постанов і правил, які застосовуються до нього;
- професіоналізм (professionalism) – лобіст повинен мати базове розуміння законодавчого та урядового процесу, а також спеціальні знання, необхідні для компетентного та професійного представлення інтересів клієнтів;

- конфлікт інтересів (conflict of interest) – лобісту слід уникати відстоювання певної позиції щодо питання, якщо лобіст також представляє інтереси іншого клієнта з того самого питання з суперечливою позицією;
- старанність (due diligence & best efforts) – лобіст повинен приділяти час, увагу та ресурси інтересам клієнта або роботодавця, які є співмірними з його очікуваннями, угодами та винагородою;
- компенсація та умови залучення (compensation and engagement terms) – лобіст, якого залучає клієнт, повинен мати письмову угоду з клієнтом щодо умов надання послуг, включаючи суму та підстави винагороди. Угода повинна містити предмет витрат, і лобісти повинні стягувати лише ті витрати, які зроблені від імені клієнта та для досягнення мети;
- конфіденційність (confidentiality) – лобіст не повинен розголошувати конфіденційну інформацію без згоди клієнта або роботодавця;
- просвітницька діяльність (public education) – лобіст повинен прагнути забезпечити краще розуміння та оцінку громадськістю природи, легітимності та необхідності лобіювання в демократичному процесі;
- обов'язок перед урядовими інституціями (duty to governmental institutions) – лобіст не повинен діяти таким чином, що підриває суспільну довіру до демократичного процесу та **виявляє неповагу до державних установ**.

**У**кrajнська асоціація професіоналів у сфері **GR і лобістів** заснована у 2018 році. Асоціація проводить щорічні засідання, присвячені питанням комунікації бізнесу та влади, ефективних та етичних методів таких дій, бере участь у публічних дискусіях щодо українського законодавства, організовує навчальні програми для лобістів (школа з лобіювання та взаємодії з органами влади).

Асоціація розробила і Етичний кодекс, який містить схожі положення з кодексами іноземних колег. Серед них: чесність та цілісність, професіоналізм, конфлікт інтересів, працьовитість та наполегливість, компенсації та відкритість, конфіденційність, обов'язок [перед державними інститутами](#).

# Питання для самоконтролю

1. Дайте визначення поняттю «транспарентність».
2. Які фундаментальні принципи забезпечують прозорість лобістської діяльності?
3. Які форми контролю за лобістською діяльністю існують в державах?
4. Чи стоїть питання унормування лобіювання на порядку денному в Україні? Чи були спроби ухвалення відповідного законодавства?
5. Визначте основні риси американської моделі правового регулювання лобіювання.
6. Які вимоги до розкриття інформації про лобіювання встановлює американська модель?
7. Які країни обрали американську модель для встановлення правових засад лобістської діяльності?
8. Як регулюються «обертові двері» в країнах з американською моделлю. Визначте поняття «період охолодження» (cooling-off period).
9. Які правові механізми можуть застосовуватися для регулювання іноземного впливу на політичну систему держав? Наведіть приклади.
10. Що притаманно континентальній (європейській) моделі правового регулювання лобіювання?
11. Які сучасні тенденції в правовому регулюванні лобіювання свідчать про зближення американської та європейської моделей?
12. Що означає «саморегуляція» лобістів?
13. Які форми саморегуляції лобістів застосовуються

14. Назвіть основні правила етики лобістів, що складають «Вудстокські принципи».

15. Наведіть приклади саморегуляції лобіювання.

# Практичні завдання

Ознайомтесь з проєктами законів щодо лобіювання, які знаходяться на розгляді Верховної Ради України:

- «Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні»
- «Про лобізм»

Дайте відповіді на наступні питання:

1. Яка модель правового регулювання лобіювання є найбільш прийнятною для України в сучасних умовах, на Ваш погляд? Чому?
2. Чи мають правові обмеження стосуватися посадовців? Чому?
3. Як пропонують ці законопроєкти визначати лобістську діяльність?
4. Які обмеження накладають вони на лобістів? Чи будуть вони ефективними, на Ваш погляд?
5. Які недоліки цих законопроєктів можна виділити?

Чи буде прийняття подібного закону своєчасним, на Ваш погляд? Чому?



## Кейси



**У** 2021 році в США в Центральному окрузі Каліфорнії Імаада Шаха Зубері було засуджено до 12 років ув'язнення за звинуваченням FARA і зобов'язано виплатити 15,7 мільйона доларів США як компенсацію та штраф у розмірі 1,75 мільйона доларів США. У 2019 році Зубері визнав себе винним у порушенні FARA, ухиленні від сплати податків і отриманні майже 1 мільйона доларів у вигляді незаконних пожертвувань на виборчу кампанію, включаючи гроші від іноземних організацій, які використовувалися для впливу на вибори в США. Згодом Зубері визнав себе винним у перешкоджанні правосуддю в 2020 році в Південному окрузі Нью-Йорка.

У період з 2013 по 2017 рік Зубері звертався до іноземних громадян і представників іноземних урядів, стверджуючи, що він може використовувати свої контакти для зміни зовнішньої політики США на користь своїх клієнтів. У рамках своїх зусиль впливати на державну політику Зубері найняв лобістів, залучив спеціалістів зі зв'язків з громадськістю та зробив внески у кампанії, що дало йому доступ до високопоставлених

чиновників США, яких потім він лобював від імені своїх клієнтів. Стосовно звинувачення FARA, Зубері зізнався, що подав фальшиві заяви про реєстрацію, які приховували його участь у лобістській діяльності від імені уряду Шрі-Ланки, його політичні внески та мільйони доларів, [які він отримав](#).

**З**астосування FARA часто має політичний відтінок, виступаючи додатковим засобом захисту національних інтересів США.

З початку роботи в 1978 році Палестинський інформаційний офіс (Palestinian Information Office – PIO) був зареєстрований у FARA як агент Організації визволення Палестини (ОВП), представника палестинського народу, що керувала палестинськими територіями. Директор PIO заявив, що він не шукав і не отримував інструкцій від ОВП про те, як виконувати роботу, але він визнав, що «обговорював питання поточної важливості на Близькому Сході з ОВП на періодичній основі», і що PIO фінансувався Лігою арабських держав, членом якої була ОВП.

У реєстрації FARA PIO було зазначено, що офіс публічно виступав і зустрічався з американською громадськістю, сподіваючись посприяти кращому палестинсько-американському взаєморозумінню, довести до відома американського народу погляди палестинського народу на проблеми на Близькому Сході.

У 1987 році бойове крило ОВП, відоме як Фронт визволення Палестини, захопило італійський круїзний лайнер Achille Lauro, у результаті теракту загинув один заручник – громадянин США. У відповідь Державний департамент намагався припинити діяльність PIO у Сполучених Штатах, для цього були використані дані реєстрації у FARA, щоб довести приналежність PIO до ОВП, його загрозу інтересам Сполучених Штатів. Зрештою, суд дозволив [припинити діяльність PIO](#).

# Додаткові джерела

1. Бризицький М.І. [Правовий механізм лобювання: загальнотеоретична та порівняльно-правова характеристика.](#) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2017. 215 с.
2. [Етичний кодекс.](#) Українська асоціація професіоналів у сфері GR і лобістів.
3. Самойленко О. О. [Запровадження європейської моделі лобістської діяльності в Україні.](#) Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління. Том 31 (70). № 4. 2020. С. 94–99.
4. Самойленко О. О. [Можливість запровадження американської моделі лобістської діяльності в Україні.](#) Публічне управління та митне адміністрування. № 2 (25). 2020. С. 146–151.
5. Трофименко А.В., Лубінець Д.В. [Основні тенденції становлення та функціонування лобювання в США.](#) Історико-політичні проблеми сучасного світу. – 2019. – № 39. – С. 156–163.
6. [Українська асоціація професіоналів у сфері GR і лобістів.](#)
7. Altschwager M., Gruener A. Germany: [Transparency mandatory for all companies with public affairs department – Approaching deadline of German Lobbying Act.](#) 2022.
8. [Association of Government Relations Professionals.](#)
9. [Australian Professional Government Relations Association.](#)
10. Bitonti, A., Hogan, J. Lobbying Regulation. In Phil Harris, Alberto Bitonti, Craig S. Fleisher and Anne Skorkjær Binderkrantz (Eds), [The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs.](#) Basingstoke: Palgrave. 2022.
11. Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. 2012. [Lobbying und InteressenvertretungsTransparenz-Gesetz.](#) .
12. [Canadian League of Lobbyists and Advocacy Professionals.](#)

13. [Code of Conduct for Members of the Chamber of Deputies.](#)
14. [Code of Ethics.](#) .
15. [Defining Lobbyists and Regulating Lobbying in Europe.](#) Anti-corruption Helpdesk. Transparency international. 2017.
16. [Federal Election Campaign Act.](#)
17. [Foreign Agents Registration Act.](#)
18. [Garin R. The Chilean Lobbying Act: Legal Analysis and Criticism.](#) 2015.
19. [Gerber, E.R. Legislatures, initiatives, and representation: the effects of state legislative institutions on policy.](#) Political Research Quarterly. Volume 49. Issue 2. 1996. P. 245–466.
20. [Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung.](#)
21. [Government at a Glance 2021.](#) OECD Publishing, Paris.
22. [High Authority for Transparency in Public Life.](#)
23. [Integrity and prevention of corruption act.](#) .
24. [International Standards for Lobbying Regulation.](#) Access Info Europe, Open Knowledge, Sunlight Foundation, Transparency International. 2015.
25. [Keeling, S., Feeney, S. & Hogan, J. Transparency! Transparency? Comparing the new lobbying legislation in Ireland and the UK.](#) Int Groups Adv 6. 2017.
26. [Krsmanovic D. A Law and Economics Analysis of Lobbying Regulation Towards an optimal structure through the Cost Indicator Index.](#) 2014.
27. [Laboutková Š., Vymětal P. Key Elements of Transparent Lobbying: Relevance of Wider Approach.](#) Viešoji politika ir administravimas. Public policy and administration. 2018. Vol. 17. No 2. P. 165–176.

28. [Law On Lobbying Activities.](#) .
29. [Le Conseil économique, social et environnemental.](#)
30. [Lobbying Act.](#)
31. [Lobbying Disclosure Act.](#)
32. [Lobbying Disclosure Act.](#)
33. [Loi N°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.](#)
34. [Martini M. Cooling-off Periods: Regulating the Revolving Door. Transparency International. 2015.](#)
35. [Ng Y-F. \(2020\). Regulating the influencers: the evolution of lobbying regulation in Australia. \*Adelaide Law Review\*, 41\(2\), 507-543.](#)
36. [Pross A. \*Lobbing: Models for Regulation\*. Paris : OECD, 2007. 53 p.](#)
37. [Recent FARA cases.](#)
38. [Romero M. How Far Will FARA Go? The Foreign Agents Registration Act and the Criminalization of Global Human Rights Advocacy, 96 Wash. L. Rev. 695. 2021.](#)
39. [Senate Office of Public Records.](#)
40. [Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch.](#)
41. [Šuliokas J. LRT English Newsletter: Fifty Shades of Lobbying.](#)
42. [The Ethics in Government Act.](#)
43. [The Role of Professional Lobbying Associations in Self-Regulation of Lobbying. Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation. OECD Publishing. Paris. 2012.](#)

44. [Transparency and integrity in lobbying](#). OECD Publishing, Paris. 2013.
45. [Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act](#).
46. [Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa](#). .
47. Velasco Rico C. I. [The evolution of lobbying regulation and the tools to control lobbies' activities. Special reference to the Catalan regulations](#). Revista Catalana de Dret Públic. 2020. 60. P. 102-122.
48. Vymětal P. [Comparison of Models of Lobbying Regulation in EU Countries](#). 2015.
49. [Woodstock Principles for the Ethical Conduct of Lobbying](#).
50. Wüthrich Z., Bonin H., Baeckelandt S. [Flying Without Instruments? The Deliberative Turn of the French Economic, Social and Environmental Council](#). Journal of Deliberative Democracy. 19. 10.16997/jdd.1100. 2023.

# Тема 5. Лобіювання у Європейському Союзі: правовий та практичний аспект.

## Основні теоретичні положення

### Місце лобіювання в політичних процесах Європейського Союзу

Групи інтересів здійснюють значний вплив на формування політики ЄС, а європейське лобіювання посідає важливе місце в дебатах про функціонування Європейського Союзу, особливо в умовах широкомасштабної війни, що розв'язала росія проти України, та спроб російського лобі в Європі просувати інтереси країни-агресора.

Європейська інтеграція обумовлює процес невпинного збільшення повноважень щодо прийняття рішень від національних урядів до наднаціональних інституцій Європейського Союзу. Це призвело до того, що Брюссель перетворився на друге за важливістю місце у світі для практики лобіювання після Вашингтону, за різними оцінками в Брюсселі діє від 15 до 30 тисяч різних груп інтересів, 2,6 тисяч з яких мають постійні офіси в Брюсселі та здійснюють вплив на інституції ЄС.

Першими організаціями, які шукали представництва в Європейському Союзі, були великі гравці промисловості ще в 1950-х роках після того, як вироблення торгівельної політики перемістилося до Брюсселя. Серед цих організацій були Союз конфедерацій промисловців та роботодавців Європи (UNICE), Центр підприємств з участю громадськості та підприємств загального економічного інтересу (СЕЕР), Асоціація європейських торгово-промислових палат (Eurochambres) та Комітет професійних сільськогосподарських організацій (СОРА). Відсутність у цей період централізованих структур управління

спонукало лобістів зосереджувати увагу в основному на урядах держав-членів, торгових асоціаціях та інших каналах впливу на національних представників. У 1979 році члени Європейського парламенту вперше були обрані прямими виборами, відтоді Європейський парламент брав активну участь у формуванні Європейського Союзу і отримав більше повноважень щодо прийняття рішень.

Справжній початок лобістського буму в Брюсселі викликало прийняття Єдиного європейського акту (Single European Act), підписаного у 1986 р. для створення внутрішнього (єдиного) ринку та реформування процесу прийняття рішень. Зміни в процедурі ухвалення рішень почали зміщувати лобістську діяльність з національного рівня на наднаціональний європейський, і бізнес почав все більше і більше залучатися до кожного рівня прийняття рішень, включаючи національні та регіональні уряди та установи ЄС, відбувалася т. зв. «європеїзація лобіювання». Такі сфери політики, як охорона здоров'я та безпека, зайнятість, екологічні стандарти та законодавство про конкуренцію, поступово почали функціонувати на європейському рівні, і професійні лобісти та консультанти попрямували до Брюсселя. Крім того, Договір про ЄС у 1992 році став важливою подією в розвитку лобіювання в ЄС, оскільки він запровадив Комітет регіонів і принцип субсидіарності, і тому багато регіональних і місцевих органів влади переїхали до Брюсселя, щоб **безпосередньо представляти свої інтереси**.

У ЄС лобіювання сприймається як представництво інтересів. Сам термін «лобіювання» застосовується не часто, цей вид діяльності все ще критикують за його зв'язок із розвитком неконтрольованих політичних маніпуляцій та згубним впливом на демократичне функціонування ЄС.

Досить важко провести чітку межу між лобіюванням та дипломатією. І саме в ЄС найактивніше перетинаються дипломати та лобісти, оскільки ці два види діяльності спрямовані на захист певних інтересів та побудову діалогу в процесі прийняття рішень на національному, наднаціональному,

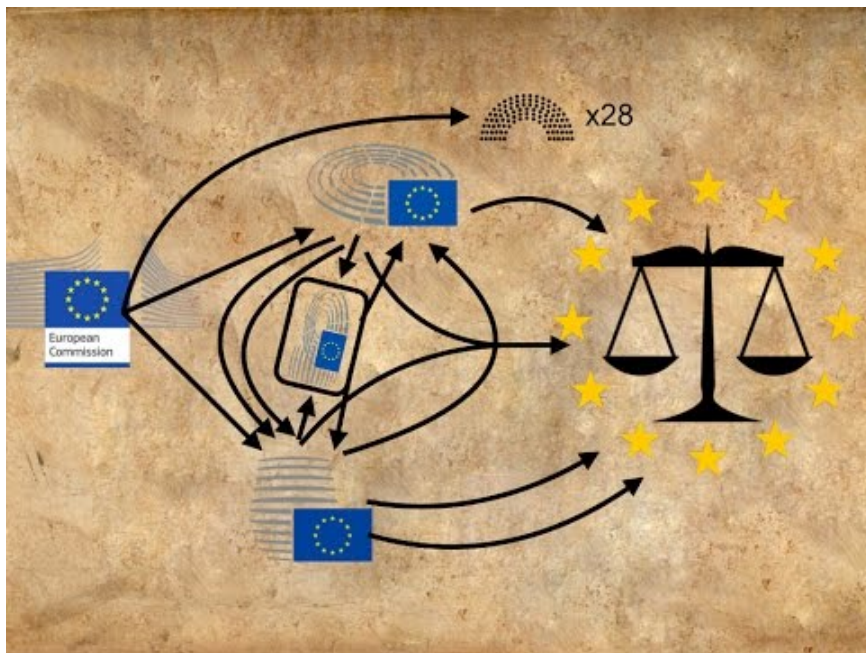


регіональному чи міжнародному рівнях. Спільним для них є процеси переконання та впливу, різниця ж полягає в акторах, які їх реалізують, а саме державами через їхню участь у міжнародних відносинах, з одного боку, та групами інтересів через їхню залученість до процесу формування політики, з іншого. Часто просування ідеї в ЄС відбувається через лобіювання, популяризацію та сприйняття її в державах-членах, звідки виходить ініціатива щодо регулювання певної сфери суспільних відносин. Країни активно займаються дипломатичною діяльністю, захищаючи свої інтереси в ЄС, а також залучаючи компанії для професійного лобіювання для просування своїх зовнішньополітичних цілей і впливу на формування спільної політики ЄС. І це цілком логічно, враховуючи той факт, що близько 80% національного законодавства держав-членів [знаходяться під впливом права ЄС](#).

Небагато держав-членів мають законодавство, яке регулює лобіювання. Країни-члени ЄС застосовують різні підходи до його регулювання, запроваджуючи закони, кодекси поведінки для лобістів, [а також обов'язкові реєстри](#). Тільки сім держав-членів ЄС запровадили відповідне законодавство, це Австрія, Франція, Німеччина, Ірландія, Литва, Польща, Словенія, а також Великобританія як колишній член ЄС. На наднаціональному рівні свої вимоги до лобістів встановлювали окремо інституції ЄС, починаючи з середини 1990-х років.

Підвищення уваги до лобіювання пов'язано з активізацією лобістів у інституціях ЄС за останні 20 років, спричиненою поглибленням інтеграційних процесів і розвитком правової системи ЄС (*acquis communautaire*), що охоплює все нові й нові сфери, які потребують регулювання на наднаціональному рівні. Крім того, ще з 1970-х років в центрі політичних дискусій знаходився дефіцит демократії в євроінтеграційних установах, відповіддю на це стало розширення функцій Європарламенту як виборного органу ЄС. Примітно, що саме поглиблення євроінтеграції було також предметом лобіювання з боку представництва інтересів.

Лобіювання на наддержавному рівні має свої особливості, оскільки система прийняття рішень у ЄС є складною та багаторівневою. Ця багаторівневність обумовлює велику кількість об'єктів впливу з боку груп інтересів. Пропозиція нового законодавства може надходити від Єврокомісії,



Європарламенту, Ради ЄС, громадян ЄС (через збір підписів не менше 1 мільйонна громадян ЄС (2%) з не менше 7 країн-членів або подання петиції в Європарламент), в окремих питаннях від чверті країн-членів, Європейського суду, Європейського інвестиційного банку, Європейського центрального банку.

Таким чином, об'єктами впливу лобістів в Європейському Союзі виступають:

- Європейська Комісія (European Commission), інституція ЄС, яка має найстаріші та найскладніші стосунки з групами інтересів. Вона є найбільш «лобійованою» інституцією ЄС і найбільш доступною для лобістів, хоча її робота відбувається

переважно за закритими дверима. Уся підготовча робота виконується посадовцями Комісії нижчого рівня, до яких легше отримати доступ, ніж до чиновників вищого рівня, і тому лобісти можуть пропонувати свій досвід із самого початку процесу формування політики неофіційно.

- Європейський парламент (European Parliament), установа, яка стала надзвичайно привабливою в очах лобістів за останні два десятиліття завдяки поступовому збільшенню своїх законодавчих повноважень. Європарламент ухвалює та обговорює закони ЄС разом з Радою, виконує роль «сторожового пса» за іншими інституціями ЄС, особливо за Комісією, а також контролює та ухвалює бюджет. Є 4 точки доступу для впливу на політику через Європарламент: призначення доповідача, робота комітету та переговори, погоджувальний комітет (Conciliation Committee), пленарні читання та голосування. Призначення доповідача є вирішальним етапом для лобіювання, оскільки доповідач складає доповідь з певного питання, прийнятого його комітетом, із пропозицією резолюцій або поправок для голосування на пленарному засіданні. Для підготовки доповіді доповідач отримує допомогу від комітету, а також із зовнішніх джерел, таким чином, лобісти можуть впливати на переговори, лобіюючи депутата або беручи участь в обговореннях.
- Рада ЄС (Council of European Union), інституція, на яку складно здійснювати вплив, але існує кілька успішних способів наблизитися до неї.
- Європейський суд (European Court of Justice) і Європейський економічний і соціальний комітет (European Economic and Social Committee), які пропонують альтернативні шляхи лобіювання та є більш відкритими для особливих інтересів. Наприклад, ЕЕКС може запропонувати доступ до привілейованої інформації завдяки консультаціям з Комісією на ранніх стадіях процесу прийняття рішень.

- Комітет постійних представників (COREPER), що для лобістів виступає цінним джерелом інформації, оскільки має стосунки як з міжурядовими, так і з наднаціональними акторами ЄС.

До набрання чинності Єдиного європейського акту 1 липня 1987 року Комісія та Рада були переважними об'єктами впливу неурядових груп інтересів, тоді як Європейський парламент часто розглядався як «парламент-фантом». Після покращення інституційної позиції ЄП із запровадженням нових законодавчих процедур групи тиску значно активізували свою діяльність із ЄП. На ранніх етапах менш організовані групи інтересів намагалися утворити союзи з ЄП з питань, які найбільше хвилювали широку громадськість, головна їх стратегія полягала в лобюванні Комісії та Ради як кінцевих цілей через парламент. ЄП потрапляє в центр особливих інтересів, як тільки доповідач відповідного комітету починає готувати свою доповідь, і починається обговорення в комітеті та політичних групах. Особисте знайомство, національність чи політична приналежність, які можуть вплинути на доступність і відкритість парламентаріїв, для лобістів є відносно незначними. При здійсненні впливу лобісти надають перевагу персоналу, наближеному до доповідача та секретаря Комітету. Лобісти та євродепутати сходяться на думці, що найефективніше зустрітися з депутатом особисто, пересічний депутат Європарламенту все ще отримує більшість запитів про допомогу та підтримку листами чи електронною поштою, але [несподівані візити в офіс також можливі](#).

Більшість посібників з успішного представництва інтересів у ЄС наголошують на необхідності якомога раніше залучитися до процесу політичного проектування. Діяльність асоціацій з представництва інтересів і проведення кампаній зазвичай передбачає пряме представництво інтересів, тобто спроба вплинути на процеси прийняття рішень ззовні (наприклад, через контакти з депутатами Європарламенту, офіційними особами Комісії чи Парламенту або шляхом участі в громадських слуханнях), а також спроба вплинути на рішення безпосередньо зсередини (наприклад, через членство в

експертних комітетах, які оцінюють та відбирають дослідницькі проєкти).

## **Правові засади регулювання лобіювання в Європейському Союзі.**

**Б**ільшість лобіювання в Європі фактично відбувається в інституціях Європейського Союзу в Брюсселі, що є наслідком їх зростаючої ролі. Конкретні політичні, правові та економічні ролі цих інституцій приваблюють більшість європейських лобістів як з держав-членів, так і з держав, що не є членами ЄС. Через високий попит на доступ, який створюють лобісти до інституцій ЄС, а також через проблеми дефіциту демократії та підзвітності, ЄС має справу з лобістами за власним оригінальним набором правил. Проте, на відміну від США, де лобіювання суворо регулюється обов'язковими законами, в ЄС правила ніколи не висували жорстких обов'язкових вимог до лобістів і не передбачали механізму застосування санкцій до порушників.

Європейська комісія та Європейський парламент є переважними об'єктами впливу лобістів у ЄС, і вони мали власні окремі правила для роботи з ними до 2011 року, коли було запроваджено спільний реєстр прозорості, який уніфікував правила щодо лобістів. Так, парламент ЄС мав власний реєстр, створений у 1996 році, де зацікавлені сторони підлягали реєстрації та дотриманню кодексу поведінки натомість отримуючи пропуск до будівлі Європарламенту. Ефективність цих правил піддавалася різкій критиці, визначення лобіста було неточним, реєстрація, яка відкривала двері для річного абонементу (пропуску), не мала значного ефекту, а кодекс поведінки не міг гарантувати, що лобісти діятимуть достатньо етично.

Подібний, але ще менш формальний підхід був пізніше прийнятий Європейською Комісією, засади якого сформульовані в двох документах: Біла книга 2001 року та

Зелена книга 2006 року. Біла книга «належного врядування» 2001 року (White Paper on Good Governance) запровадила п'ять принципів «належного врядування»: відкритість, участь, підзвітність, ефективність та послідовність. Лобіювання набувало актуальності в контексті відкритості та участі в процесі прийняття рішень в ЄС. Згодом, у 2005 р. Єврокомісія прийняла Зелена книгу про Європейську ініціативу прозорості (Green Paper on the European Transparency Initiative), покликану підвищити прозорість законодавчого процесу.

У 2008 році Комісія запустила власний Добровільний реєстр лобістів (Voluntary register), на відміну від Європарламенту, де доступ безпосередньо пов'язувався з наявністю пропуску, лобіювання в Комісії можна було здійснювати незалежно від будь-якої реєстрації. Ті, хто зареєструвався, також мали дотримуватись Кодексу поведінки, але оскільки не було жодного наглядового інституту та ефективних санкцій, сумлінність була єдиним механізмом, на який можна було покластися.

**О**кремі правила щодо лобіювання в Комісії та Парламенті діяли до червня 2011 року, коли Комісія і Парламент запустили новий спільний Реєстр прозорості (Transparency Register –TR) на основі спеціальної Міжінституційної угоди (Interinstitutional Agreement - IIA).

Новий реєстр вимагає від лобістів задекларувати свої політичні інтереси, витрати на лобіювання, членство в консультативних структурах ЄС та співробітників, відповідальних за лобіювання. Ця інформація стає загальнодоступною як частина он-лайн бази даних з можливістю пошуку, доступ до якої відвідувачі мають безкоштовно.

Поруч із базою даних розміщено кодекс поведінки, у якому викладено стандарти поведінки, яких реєстранти повинні дотримуватися під час взаємодії з офіційними особами ЄС. Кодекс поведінки є Доповненням 3 до Міжінституційної угоди

2014 року і встановлює основні принципи та стандарти поведінки у всіх відносинах з інституціями ЄС, серед яких:

- завжди представляти себе за назвою та реєстраційним номером, а також назвою суб'єктів чи організації, інтереси яких представляються;
- декларувати інтереси;
- не отримувати або не намагатися отримувати інформацію чи рішення нечесним шляхом або з використанням надмірного тиску чи невідповідної поведінки;
- не надавати неправдиву інформацію в реєстрі, не використовувати логотипи інституцій ЄС без спеціального дозволу;
- не продавати третім сторонам копії документів, отриманих від установ ЄС;
- не спонукати службовців інститутів ЄС порушувати правила та стандарти поведінки, що застосовуються до них;
- інформувати своїх клієнтів про [зобов'язання перед інституціями ЄС](#) тощо.

Як і його попередники, Реєстр прозорості не є юридично обов'язковим.

Основні нововведення за Міжінституційною угодою можна підсумувати таким чином:

- Єдине вікно – інформація про лобіювання в одному місці; відсутність паралельних систем прозорості лобіювання для Європарламенту та Єврокомісії.
- Кращий стимул для реєстрації – лобісти, які працюють з фірмою чи організацією, не зареєстрованою в спільному реєстрі, більше не зможуть отримати пропуск до Європейського парламенту.

- Оприлюднення імен лобістів – імена окремих лобістів відображаються в реєстрі, це стосується лобістів, що мають пропуск в парламент.
- Необхідність доповідати про кількість лобістів в фірмі чи організації.
- Необхідність відображати всі законодавчі пропозиції, які лобіюються для кожного клієнта.
- Відкриті дані – дані реєстру мають бути доступними в електронному форматі.
- Єдиний кодекс поведінки для всіх лобістів – усі зареєстровані лобісти повинні дотримуватися спільного кодексу поведінки.
- Регулярні перевірки даних.
- Покращено механізм розгляду скарг і санкцій – уточнено процедуру подання скарг, максимальне покарання – виключення з реєстру, занесення до чорного списку та позбавлення пропуску до парламенту.
- Щорічна звітність про роботу реєстру з урахуванням інформації зацікавлених сторін.
- Перегляд – перегляд реєстру буде проведено не пізніше ніж через два роки після його запуску.

Реєстрація відбувається за наступними категоріями лобістів:

- професійні консультаційні фірми (professional consultancies)
- юридичні фірми (law firms)
- індивідуальні консультанти (self-employed consultants)
- компанії та групи (companies & groups)
- торговельні та бізнес-асоціації (trade and business associations)
- профспілки та професійні асоціації (trade unions and professional associations)



- неурядові організації, платформи та мережі тощо (non-governmental organisations, platforms and networks and similar)
- мозкові центри та дослідницькі установи (think tanks and research institutions).
- академічні установи (academic institutions)
- організації, що представляють церкви та релігійні громади (organizations representing churches and religious communities).
- асоціації та мережі органів публічної влади (associations and networks of public authorities)
- організації, офіси або мережі, створені третіми країнами (entities, offices or networks established by third countries)
- інші організації, державної або змішаної власності (**other organisations, public or mixed entities**).

Однак, незважаючи на всі вдосконалення, важко оцінити новий Реєстр прозорості як значно кращий інструмент порівняно з попереднім підходом ЄС. Перш за все, запровадження нового реєстру прозорості не означає перехід від «м'якого права» до обов'язкового права. ЄС дотримувався припущення, що механізми «м'якого права» можуть бути вдосконалені й надалі, і що **посилення правозастосування не є необхідним для покращення прозорості**.

Ураховуючи добровільність реєстрації, було створено певні стимули для лобістів у дотриманні цих вимог. У першу чергу, це забезпечення доступу до посадовців та приміщень інституційних органів, який забезпечує реєстрація (див. Таблицю 1).

Таблиця 1. Стимули для реєстрації в Реєстрі прозорості ЄС

Єврокомісія	<p>Зустрічі з комісарами, членами кабінету міністрів та генеральними директорами</p> <p>Автоматичні сповіщення про відкриття публічних консультацій;</p> <p>Членство в групах експертів.</p> <p>Включення до списків розсилки, створених для інформування чи попередження зацікавлених сторін про певну діяльність чи ініціативи Комісії.</p>
Європарламент	<p>Довгостроковий доступ до приміщень Європарламенту.</p> <p>Участь у якості доповідачів у слуханнях комітетів.</p> <p>Зустрічі з членами Європейського парламенту, генеральним секретарем, генеральними директорами та генеральними секретарями політичних груп.</p> <p>Проведення заходів у приміщеннях Європарламенту.</p> <p>Автоматичні повідомлення про діяльність Європарламенту.</p>
Рада Європейського Союзу	<p>Зустрічі з членами Ради.</p> <p><a href="#">Автоматичні сповіщення про діяльність Ради.</a></p>

**П**ісля запровадження нового реєстру європейські інституції продовжили працювати над підвищенням ефективності вимог до лобістів. У 2014 році Європарламент та Єврокомісія підписали нову угоду, яка покращила правила розкриття фінансової інформації та доступності даних. Тодішній президент Єврокомісії Жан-Клод Юнкер пообіцяв підвищити прозорість в ЄС, а пізніше в листопаді Єврокомісія ухвалила рішення, що вимагає від генеральних директорів публікувати на своїх веб-сайтах дати, місця, імена та теми обговорень на двосторонніх зустрічах, додаючи, що вони повинні зустрічатися лише з організаціями або самозайнятими особами, які зареєстровані в Реєстрі прозорості. У січні 2019 року депутати Європарламенту реформували Регламент, зобов'язавши публікувати списки своїх лобістських зустрічей. У 2021 р. Європейський парламент, Європейська комісія та Рада досягли згоди щодо введення обов'язкового реєстру прозорості, угоду було офіційно підписано 20 травня 2021 року. Реєстранти, які вже є в Реєстрі прозорості, мали до 19 березня 2022 року оновити свій запис відповідно до нових правил, встановлених Міжінституційною угодою про обов'язковий реєстр прозорості.

Стаття 3 угоди 2021 р. визначає лобіювання як будь-яку діяльність, яка здійснюється представниками інтересів «з метою впливу на формулювання або впровадження політики чи законодавства, або на процеси прийняття рішень установами-підписантами чи іншими установами Союзу». Підрозділ 2 наводить деякі приклади лобістської діяльності:

- організація зустрічей, конференцій чи заходів або участь у них, а також участь у будь-яких подібних контактах з установами Союзу;
- сприяння чи участь у консультаціях, слуханнях чи інших подібних ініціативах;
- організація комунікаційних кампаній, платформ, мереж і масових ініціатив;
- підготовка або замовлення програмних і позиційних документів, поправок, опитувань громадської думки, відкритих листів та інших комунікаційних чи інформаційних матеріалів, а також замовлення та проведення досліджень.

Визначення ЄС також включає непряме лобіювання, що відбувається у фоновому режимі без контакту з державними службовцями. Якщо лобіст бере участь у діяльності, визначеній як лобіювання, він має зареєструватися та надати інформацію. Лобістська фірма як посередник має надати інформацію про своїх клієнтів і витрати, **клієнт також повинен зареєструватися**.

Реєстр прозорості має дворівневу структуру управління: Правління (Management Board) та Секретаріат (Secretariat). Правління здійснює загальний нагляд за Реєстром прозорості та виконанням Міжінституційної угоди, відповідає за визначення потреб і пріоритетів Реєстру прозорості, ухвалення річного звіту про його функціонування та видачу загальних інструкцій Секретаріату. Правління складають генеральні секретарі Європейського парламенту, Ради та Комісії, вони зустрічаються принаймні раз на рік, і кожен генеральний секретар обіймає посаду голови протягом річного терміну, починаючи з

Генерального секретаря Європарламенту в [2021 році до кінця 2022 року](#).

Секретаріат спільного реєстру прозорості відповідальний за його щоденне функціонування.

**С**екретаріат надає керівництво представникам інтересів щодо процесу реєстрації, відстежує та перевіряє відповідність заявок, а також перевіряє якість інформації, наданої реєстрантами. Він розглядає скарги щодо ймовірних порушень кодексу поведінки та може застосовувати заходи, якщо вважає скаргу виправданою. Секретаріат також готує річний звіт та інформує про Реєстр прозорості.

Проте, незважаючи на ці значні кроки з посилення прозорості лобіювання, нормативні вимоги ЄС до лобістів продовжують піддаватися жорсткій критиці з боку громадськості, особливо з боку правозахисних організацій, які звертають увагу на недостовірність даних, що містить Реєстр.

Крім добровільності та недостовірності Реєстру, критику викликає новий набір правил лобі-зустрічей у Комісії, який був запроваджений у 2014 році. Згідно з ним члени Комісії, їхні кабінети та генеральні директори політичних департаментів Комісії мають оприлюднити дати, місця, назви організацій і теми для обговорення кожного разу, коли вони зустрічаються з лобістами. Незважаючи на те, що це посилює прозорість лобіювання, ці правила стосуються менше 300 осіб, таким чином, 30 тисяч офіційних осіб можуть вільно зустрічатися з лобістами, службовці також не підпадають під дію правил, при тому, що вони часто є тими, хто складає початкові проєкти політичних рішень.

**Суб'єкти лобіювання в ЄС.**

**Б**рюссель сьогодні наповнений як формальними, так і неформальними мережами лобіювання. Формальні мережі представлені цілою низкою фірм та асоціацій професійних лобістів (посилання на останнє питання теми). Неформально спеціалісти зі зв'язків із громадськістю з однаковою національністю чи мовою збираються разом у барах у так званому європейському кварталі (Quartier Européen), інші неформальні мережі базуються на освіті, як, наприклад, мережа випускників школи ENA (École Nationale d'Administration), до якої входять французькі чиновники, політики та лобісти, або об'єднання на основі професійних зв'язків, як група Ravenstein, до якої входять директори компаній.

Першими на потенційну важливість прямого представництва в Брюсселі звернули увагу британські, голландські та американські фірми. З розширенням спектру політик, які підлягатимуть спільному прийняттю рішень і голосуванню кваліфікованою більшістю в Раді, британські та голландські конгломерати, такі як Shell, BP, ICI та Philips зосередили увагу на просуванні інтересів на наднаціональному рівні. За їх прикладом згодом пішли і інші європейські компанії, такі як Fiat, Olivetti або Daimler-Benz. У Німеччині бізнес традиційно мав високий ступінь довіри до уряду та національних каналів, які використовувалися для впливу на політичний процес ЄС, тому німецькі фірми дещо неохоче виходили зі своєї корпоративної системи, яка надає надійні інструменти впливу на федеральний уряд. Першими з них на промислові форуми у Брюсселі почали [виходити BMW, Hoechst, Bertelsmann, BASF, Bayer, Bosch, Daimler Benz і Siemens](#). Активний розвиток громадянського суспільства в країнах-членах ЄС призвів до виходу на політичну арену великої кількості неурядових організацій, що представляють суспільні інтереси.

Лобісти в Європейському Союзі зазвичай поділяються на три основні загальні категорії:

- промислові асоціації
- неурядові організації (НУО)

- регіональні представництва.

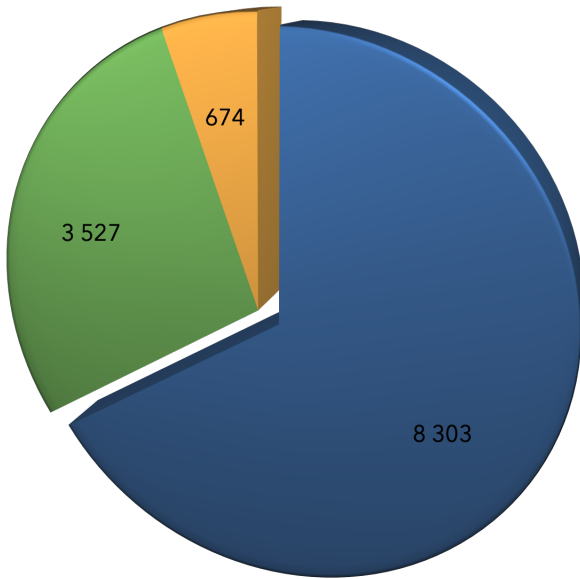
Побудувати карту лобістської присутності в європейській столиці непросто. Реальні цифри значно відрізняються від офіційної статистики. Фактично сьогодні п'ять тисяч акредитованих лобістів мають постійний доступ до парламенту. За даними голландської некомерційної дослідницької групи CEO, 70% із 15 тисяч присутніх лобістів представляють інтереси великої індустрії. Крім цього, слід враховувати роль потужних промислових асоціацій, таких як ERT (Industrialists Round Table), UNICE (Union of Industries of the European Communities) та ESF (European Services Forum). За приблизними оцінками існує близько 815 європейських і міжнародних федерацій, понад 200 представництв регіональних і місцевих органів влади, понад 350 компаній, представлених безпосередньо, близько 150 консалтингових офісів і багато інших установ, які займаються проблемами громади, на додаток до торгово-промислових палат, промислових і галузевих федерацій та асоціацій громадян. Додавши до таких лобі множинне представництво держав та інституцій, кількість людей, які впливають на ЄС, становитиме приблизно 55 тисяч осіб.

Офіційна статистика є набагато скромнішою. Станом на початок 2023 року Реєстр прозорості ЄС налічує 12 534 лобістів. Серед реєстрантів, що оновили реєстрації згідно вимог 2021 року, переважають ті, що просувають власні інтереси або колективні інтереси своїх членів, кількість яких становить 8 303 (дивись Рисунок 2).

Рисунок 2. Суб'єкти лобіювання в ЄС за типом представленого інтересу (згідно Реєстру прозорості ЄС 2023).

Серед категорій, за якими реєструються лобісти переважають неурядові організації на другому місці компанії та групи, третє посідають торговельні та бізнес-асоціації (дивись Рисунок 3). Поряд з тим, цифри Реєстру не демонструють кількісну перевагу неурядового сектору. Великі корпорації все ж є основними та найбільшими гравцями, їх офіси у Брюсселі мають внутрішніх лобістів, які безпосередньо просувають їх інтереси, також вони

- Реестранти, які просувають власні інтереси або колективні інтереси своїх членів
- Реестранти, які не представляють комерційні інтереси
- Реестранти, які відстоюють інтереси своїх клієнтів

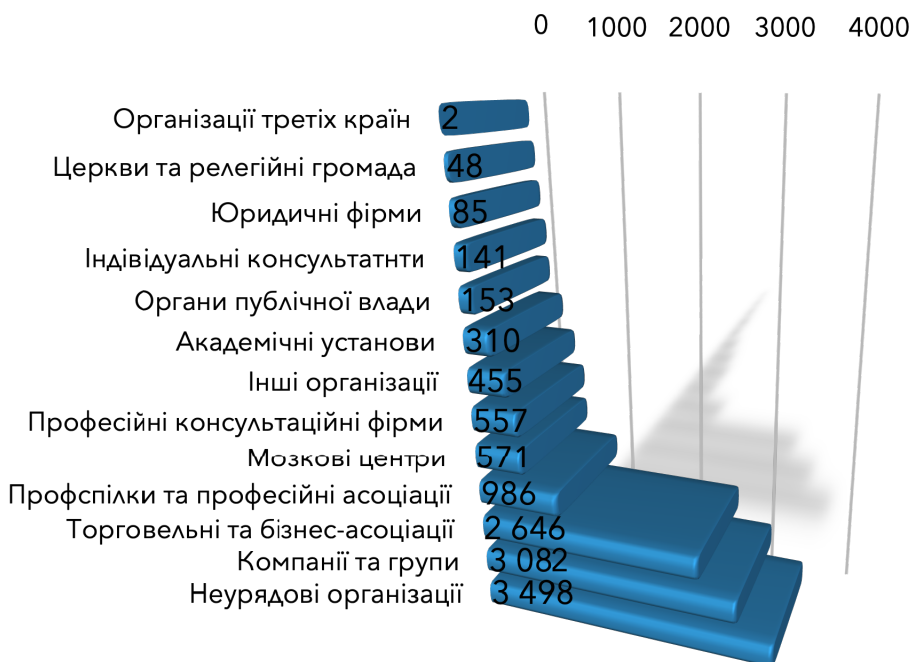


вдаються до послуг професійних лобістів з юридичних та консультаційних фірм, а також просувають інтереси через різноманітні асоціації.

Рисунок 3. Кількість зареєстрованих лобістів у ЄС за категоріями (згідно Реєстру прозорості ЄС 2023).

**Р**еєстрація в Реєстрі прозорості ЄС не обмежується лише представниками інтересів, заснованими в країнах-членах, хоча найбільша група представників інтересів здійснює свою діяльність із офісів у Бельгії. Оскільки сфера дії законодавства та політики ЄС також впливає на неєвропейців і може мати вплив на торгівлю та інші зовнішні відносини за межами кордонів 27 держав-членів, у реєстрі також

## ■ Кількість реєстрантів



представлені організації інших держав, зокрема [Великобританії](#), [США](#) та [Швейцарії](#).

Однією з головних особливостей функціонування лобізму в ЄС є розвиток європейських галузевих організацій, що стало реакцією на лобістську завантаженість Брюсселя. Єврокомісія надає перевагу взаємодії з загальноєвропейськими групами інтересів, а не з групами окремих держав. Ще наприкінці 1990-х років сформувалася тенденція до передачі вироблення політики групам з особливих проблем бізнесу. Незважаючи на те, що за останні десятиліття зросла кількість індивідуальних лобістських компаній, а також кількість неформальних структур, які їх об'єднують, вони все ще домінують у представленні інтересів в ЄС.



Галузеві федерації та торгові асоціації об'єднують компанії, що працюють у певному секторі. Майже кожна галузь, яку тільки можна собі уявити, має лобістський офіс у Брюсселі, який представляє інтереси компаній у певному секторі, від Датської асоціації транспорту та логістики та Асоціації європейських виробників свічок до деяких із найбільших і найвпливовіших лобістів, таких як CEFIC ([Європейська рада хімічної промисловості](#)) або Асоціація фінансових ринків Європи (Association for Financial Markets in Europe).

Провідними галузями для лобіювання в ЄС традиційно були енергетика, фармацевтика та фінанси. Енергетичні компанії, як правило, мають добре розвинуте галузеве лобі у ЄС зі значною кількістю торговельних і бізнес-асоціацій, що сприяє подальшому збільшенню їх лобістського впливу в ЄС. Тютюнова та сільськогосподарська промисловість були також одними з провідних сфер, інтереси яких представляли лобісти. У зазначених сферах діють Європейська федерація асоціацій фармацевтики (European Federation of Pharmaceutical Industry Associations), Комітет аграрних організацій в ЄС (Committee of Agricultural Organizations in the EU), Європейська федерація страхування та перестраховування (Insurance Europe), Асоціація фінансових ринків Європи, Європейська федерація банків тощо. У останні роки значне збільшення лобістського тиску в ЄС спостерігається в технологічній сфері, зокрема з боку таких компаній, як Apple, Google, Meta, Microsoft, Qualcomm та Huawei.

Ці торговельні асоціації спрямовують і координують лобістську діяльність в ЄС для своїх членів, якими часто є великі компанії або національні об'єднання певної галузі. Європейська Комісія як ініціатор законодавства ЄС є особливо важливою для цих акторів. Визначення пріоритетів галузі для чиновників на стадії зародження закону означає, що їх голос буде почуто ще до того, як члени Європейського парламенту, неурядові організації чи громадяни побачать перший проєкт. Таке раннє втручання також зменшує ризик того, що громадськість або засоби масової інформації стануть занадто обізнаними про вплив, який галузеві федерації та торгові асоціації вже мали на проєкт політики. Тому вони часто працюють за зачиненими дверима та

далеко від очей громадськості, [намагаючись спільно писати правила та положення.](#)

**П**оряд з галузевими асоціаціями активно діють міжсекторальні лобістські групи, у яких об'єднуються великі бізнес-групи різних галузей, вони є найпотужнішими лобістськими суб'єктами з точки зору політичного впливу та доступу до найвищих осіб, які приймають рішення. Двома найбільш впливовими з них є згадуваний Європейський круглий стіл промисловців (ERT), до складу якого входять керівники близько 50 найбільших транснаціональних корпорацій Європи, а також BusinessEurope, головна парасолькова організація роботодавців на континенті. Фактично щороку BusinessEurope проводить лобістський захід у будівлі Berlaymont (штаб-квартирі Єврокомісії), де члени Комісії спілкуються з генеральними директорами найбільших транснаціональних корпорацій. І ERT, і BusinessEurope були головними рушійними силами програми жорсткої економії в ЄС і неоліберальних реформ, а також торговельних угод, сприятливих для компаній, особливо протягом останніх десяти років.

Протягом останніх десятиліть групи громадянського суспільства та профспілки поступово розширили свою присутність у ЄС. Тим не менш, галузеві лобі продовжують значно переважати чисельно та за витратами на лобіювання, корпорації та їхні лобістські групи мають на 60 відсотків більше лобістів з пропусками до Європейського парламенту, ніж громадянське суспільство (3000 проти 1900 акредитованих лобістів). Дисбаланс у видатковій спроможності також величезний, особливо в таких питаннях, як фінансове регулювання. Дослідження Corporate Europe Observatory показало, що фінансовий сектор витрачає понад 120 мільйонів євро на лобіювання в ЄС на рік, що в 30 разів більше, ніж НУО та профспілки разом узяті. Більша кількість лобістів і більше грошей не означає, що великий бізнес завжди виграє, але це явно дає бізнес-лобі сильну перевагу та часто призводить до [надмірного впливу галузі на політику ЄС.](#)

Традиційно в некомерційному секторі активними лобі-групами є захисники навколишнього середовища (Greenpeace, Worldwide Fund for Nature), захисники прав споживачів (BEUC, EUROCOOP), різноманітні організації жінок, молоді, спортсменів, осіб з інвалідністю тощо. Неурядові організації прагнуть впливати на громадські інституції шляхом розробки «Білих книг» із конкретними офіційними пропозиціями щодо певної теми, а також документів, які передують офіційним переговорам. Крім того, вони виконують консультативні функції, що розширює можливості їх впливу.

**А**налітичні центри також стали впливовими гравцями Брюсселю. У спеціальному розділі Європейського реєстру є 571 аналітичний центр, хоча насправді багато організацій, зареєстрованих як НУО, самовизначаються як мозкові центри, наприклад Amnesty International.

Деякі мозкові центри надають зручний «незалежний» канал для допомоги своїм корпоративним спонсорам у лобюванні, функціонують як прикриття для корпоративних інтересів. Аналітичні центри також можуть відігравати важливу роль в ідеологічній конструкції політичних планів, які обслуговують їх корпоративних спонсорів. Вони також дають членам можливість спілкуватися на багатьох рівнях, [включаючи неформальні зустрічі між лобістами та офіційними особами Комісії](#).

Дослідники поділяють ці організації на чотири основні категорії: академічні мозкові центри, які зосереджені на дослідженнях академічного типу; аналітичні центри з адвокації, які вносять пропозиції відповідно до своїх цінностей; науково-дослідні інститути, укладені за контрактом з урядами, галузями та установами; фонди та аналітичні центри, створені однією політичною партією.

Одними з найактивніших і процвітаючих аналітичних центрів є Friends of Europe, Security & Defense Agende (SDA), який був заснований у 2003 році та фінансувався такими виробниками зброї, як Lockheed Martin, BAE Systems і TechCentralStation, що

отримав економічну підтримку від виробників автомобілів і палива, таких як [General Motors](#) і [Exxon Mobile](#).

## Саморегуляція лобістів у Європейському Союзі

**У** Брюсселі діє велика кількість юридичних та консалтингових фірм, що пропонують професійні лобістські послуги, і переважна більшість корпорацій приймає їх пропозицію. Найбільш високооплачувані фахівці – це співробітники таких лобістських фірм, як Hill & Knowlton, Burston Marsteller, Apco Worldwide, KreamGavinAnderson, WeberShandwick, InterelCabinetSteward тощо.

До врегулювання лобіювання на рівні ЄС саморегуляція цих професійних лобістів виступала основним інструментом обмеження їх діяльності. На політичній арені ЄС з'явилися формалізовані асоціації лобістів, найбільшими з яких були Співтовариство фахівців з питань європейських справ (Society of European Affairs Professionals – SEAP), Європейський центр ПА (European Centre for Public Affairs – ECPA) та Європейська асоціація консультантів з ПА (European Public Affairs Consultancies Association – EPACA). Ці організації розробили інструменти саморегуляції ще до встановлення Реєстру прозорості.

Асоціації професійних лобістів ЄС мають на меті промоцію позитивного іміджу лобіста, з цієї метою вони проголошують своєю місією встановлення етичного, прозорого лобіювання. Наприклад, SEAP, заснована у 1997 році, декларує своєю місією «бути знаком довіри професії, встановлюючи та просуваючи стандарти етичної поведінки; забезпечувати практичну підтримку та налагодження контактів для членів; бути авторитетним представником інтересів професії перед установами ЄС, [зацікавленими сторонами та громадськістю](#)». SEAP сьогодні є найбільшою асоціацією лобістів у Брюсселі, що об'єднує 260 членів. Вона тісно співпрацює з Європарламентом, Єврокомісією та Радою, консультуючи щодо належної

процедури доступу до них, надає можливість своїм членам зробити цей доступ простішим. У 1997 році SEAP ухвалила власний Кодекс поведінки для своїх членів, який було переглянуто в 2009 році, зокрема доповнено вимогою проходження 90-хвилинного тренінгу щодо кодексу.

Інші великі асоціації лобістів також пропонують Кодекси поведінки для своїх членів, які подекуди виходять за межі Кодексу Реєстру прозорості, зокрема щодо його застосування до всіх контактів, пов'язаних із лобюванням ЄС, з усіма зовнішніми зацікавленими сторонами (наприклад, ЗМІ, НУО тощо), а не лише з Єврокомісією та Європарламентом. Для забезпечення дотримання цього кодексу та розслідування порушень його положень у структурі асоціації може створюватися спеціальний структурний підрозділ. Прикладом такого підрозділу є Management Committee при EPACA, це незалежна комісія з питань професійної практики, яка розглядає скарги, коли це необхідно, надає вказівки з етичних і галузевих питань.

**Я**к правило, у своїх нормативних документах асоціації лобістів вимагають від своїх членів:

- бути зареєстрованим у Реєстрі прозорості (і вказувати свої реєстраційні номери у своїх комунікаційних матеріалах);
- дотримуватись кодексу етики асоціації, а також кодексів європейських інституцій;
- дотримуватись будь-якого кодексу етики, який застосовують їх клієнти;
- у своїх відносинах із зацікавленими сторонами ідентифікувати себе за іменем і компанією та заявляти про інтереси, які представляють;
- відмовлятися працювати для клієнтів або потенційних клієнтів, які не відповідають етичним стандартам;
- суворо дотримуватись правил конфіденційності;

- вирішувати будь-які конфлікти інтересів як на особистому, так і на корпоративному рівні;
- сприяти професіоналізму індустрії зв'язків з громадськістю, викладаючи, публікуючи та реалізуючи інші ініціативи, які просувають цей сектор;
- інвестувати в розвиток навичок свого персоналу, забезпечуючи навчання з усіх аспектів консультативної ролі, а також роботи європейських установ;
- проводити регулярні [тренінги для свого персоналу](#).

Навчання посідає важливе місце в діяльності асоціацій, вони просувають найкращі лобістські практики, популяризують консультативний сектор із зв'язків з громадськістю, особливо як професію для молодих спеціалістів. Наприклад, ЕСПА регулярно організовує регулярні одноденні тренінги для працівників сфери public affairs, присвячені мистецтву зустрічей, стратегіям та тактикам адвокації, технікам та культурі переговорів, корпоративній соціальній відповідальності, публічним виступам, сторітейлінгу, лідерству та [багатьом іншим питанням](#).

Для реалізації своєї місії асоціації тісно співпрацюють між собою, організовуючи спільні заходи, форуми, об'єднуючи зусилля в діалозі з органами ЄС. Примітним є їх підтримка більш жорстких обмежень для лобіювання в ЄС. Так, у 2019 р. спільно з Transparency International EU EPACA та SEAP направили відкритий лист до інституцій ЄС, у якому висловила свою стурбованість щодо стану поточних переговорів щодо Міжвідомчої угоди щодо обов'язкового [реєстру прозорості](#).

## Поняття та його визначення

**Реєстр прозорості** (Transparency Register) – добровільний загальнодоступний реєстр «представників інтересів» (interest representatives), що здійснюють вплив на Європарламент, Єврокомісію та Раду ЄС. Схему реєстрації запроваджено з 2011 року з оновленням у 2014 та 2021 роках. Реєстрації підлягає будь-яка організація чи самозайнята особа, що здійснює «діяльність, спрямовану на вплив – прямо чи опосередковано – на формування, реалізацію політики та прийняття рішень у інституціях ЄС, незалежно від того, де вони здійснюються або який канал чи метод комунікації використовується».



**Секретаріат Реєстру прозорості** (Transparency Register Secretariat) – спеціально створений незалежний орган, що здійснює керівництво функціонуванням Реєстру прозорості ЄС. До Секретаріату входять дев'ять штатних працівників трьох установ, що підписали Міжінституційну угоду.

## Приклади

**Н**а початку 1980-х років Philips та інші європейські компанії споживчої електроніки та телекомунікацій проводили кампанію за встановлення торговельних бар'єрів, які б ослабили японську конкуренцію. З цією метою компанія почала інтенсивно лобіювати створення Єдиного ринку Європейського Союзу, який характеризувався б вільним транскордонним рухом капіталу, товарів та послуг. Оскільки внутрішній ринок Philips у Нідерландах був надто малим (приблизно 7% обороту компанії), єдиний європейський ринок став би умовою виживання. Нідерландська компанія з допомогою залучених експертів представила план зі створення єдиного ринку «Європа 1990. Порядок денний для дій», презентація плану відбулася спочатку на зустрічі експертів у Центрі європейських політичних досліджень (CEPS) у Брюсселі 13 листопада 1984 року, а потім у публічній промові на іншому засіданні CEPS у брюссельському готелі Hilton 11 січня 1985 року для аудиторії з 500 осіб, включаючи багатьох із новопризначених членів нової Європейської комісії на чолі з Жаком Делором.

Керівництво Philips також вирішило представити ініціативу таким організаціям, як UNICE (зараз Business Europe) та Круглий стіл європейських промисловців (Round table of European Industrialists – ERT). ERT, куди крім Philips також входили представники компаній Volvo, Fiat, Royal Dutch Shell, Olivetti, Nestlé, Siemens, повністю підтримала цей план, а у 1988 році президент Philips У. Деккер очолив ERT. Ця група тиску лобіювала за спрощені європейські правила злиття та поглинання, за автомобільне та залізничне сполучення між Англією та Францією, між Данією та Швецією, після падіння Берлінської стіни в 1989 році виступала за швидке розширення Європейського Співтовариства на країни Східної Європи.

За кілька днів до офіційної презентації копія плану Philips була відправлена новому президенту Єврокомісії Жаку Делору. У своєму виступі перед Європейським парламентом 14 січня



Делор оголосив про намір Комісії запропонувати Європейській Раді взяти на себе зобов'язання завершити повністю єдиний внутрішній ринок до 1992 року. Зі згоди Ради єврокомісар Артур Лорд Кокфілд переклав і розширив план Philips у своїй Білій книзі «Завершення нової Європи», в якій детально описано близько 300 [конкретних політичних заходів для становлення єдиного ринку](#).

**Ч**ерез рік після впровадження Добровільного реєстру лобістів ЄС його неефективність стала очевидною, на чому наголошували правозахисні організації.

Згідно зі спеціальним звітом Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation (ALTER-EU) рівень відповідності був досить незадовільним, станом на 25 травня 2009 року було зареєстровано лише 1488 організацій, лише 593 з них мали офіси в Брюсселі. Це означало, що лише 22,8% брюссельських лобістських організацій зареєструвалися. За даними ALTER-EU, незареєстрованих лобі-груп у Брюсселі налічувалося не менше 120, у тому числі лобісти, що представляли інтереси таких великих компаній, як Apple, Disney, Tie Warner, Deutsche Bank. Крім того, за 2011 рік у звітах майже 50 кампаній було вказано, що на лобіювання було витрачено менше одного євро. Дослідження іншої правозахисної організації Leiden International Review 2018 року також звертає увагу на те, що, не зважаючи на велику кількість реєстрацій (понад 11 тис.), багато активних лобі фірм, що базуються в Брюсселі, відсутні в реєстрі. Серед зареєстрованих лобістів 27% складають компанії, 24% – лобістські фірми та 41% – неурядові організації. При цьому, лобістські фірми при реєстрації не розкривають інформацію про своїх клієнтів, посилаючись на конфіденційність, а близько половини неурядових організацій на [конфлікт інтересів](#).

**П**ровідні європейські watchdog організації Corporate Europe Observatory та LobbyControl у вересні 2022 року подали скаргу до Єврокомісії, Європарламенту та Ради ЄС щодо неправдоподібних даних у Реєстрі прозорості. Скарга

містить згадування про сотні випадків неправдоподібних даних, завищення витрат на лобістську діяльність, які демонструють неефективність Реєстру.

Зокрема, з 7 записів, які декларують 10 мільйонів євро або більше щорічних витрат на лобіювання в ЄС:

- лише 1 із 27 наразі має перепустку до Європейського парламенту;
- лише 8 мали будь-які зустрічі з представниками Комісії на високому рівні, і жоден не провів більше 4 таких зустрічей з грудня 2015 р.;
- лише 3 мають офіс у справах ЄС у Бельгії;
- 23 із 27 заявляють про менше 5 лобістів на повний робочий день;
- 16 із 27 заявляють про 1 або менше лобістів на повний робочий день;
- 26 із 27 зареєстрованих ніколи раніше не заявляли про витрати на лобіювання. Виходячи з цього, організації стверджують, що жоден із цих 27 реєстрантів не подав достовірні дані, стверджуючи витрати в 10 мільйонів євро або більше на лобіювання в ЄС за минулий рік.

Також у скарзі звертається увага на дезінформацію при реєстрації щодо статусу «некомерційний» (non-commercial). Цей статус в реєстрі мають 237 торгово-господарських товариств; 79 компаній і груп; 33 професійні консультації; 27 самозайнятих осіб; 4 юридичні фірми. Правозахисні організації стверджують, що вони, ймовірно, мають комерційний, діловий або прибутковий характер, але внаслідок того, що вони оголосили себе «некомерційними», жоден із цих 380 зареєстрованих наразі не зобов'язаний надавати інформацію щодо річних витрат на лобіювання. Приклади включають іспанську інфраструктурну компанію Ferrovial, National Grid, яка керує системами доставки газу та електроенергії Великобританії, Європейську федерацію будівельної промисловості, Асоціацію авіавиробників FurEurope та американську General.

Як висновок, ці факти підтверджують давні та нові проблеми функціонування Реєстру:

- Реєстр не є юридично обов'язковим, це означає, що санкції недостатньо сильні, щоб забезпечити достовірні декларації.
- Хоча Секретаріат реєстру проводить перевірку достовірності деяких даних, цих зусиль недостатньо.
- Нездатність нового реєстру гарантувати, що всі реєстранти повинні надавати інформацію про річні витрати на лобювання, створила лазівку для тих, хто **бажає їх приховати**.

**У** спішним можна вважати лобювання з боку хімічної галузі в ЄС, провідною асоціацією в якій є Європейська рада хімічної промисловості (European Chemical Industry Council – CEFIC), що традиційно посідає перші місця в рейтингу лобістів, що витрачають найбільші кошти на лобювання ЄС. Асоціація позиціонує себе як «голос хімічної промисловості в ЄС».

To be  
**the most trusted**  
and  
**effective**  
**business association**



Асоціація була заснована в 1972 році, серед її членів такі хімічні гіганти, як ExxonMobil, Repsol, Shell, Total, Bayer, ICI та Rhône-Poulenc. У правлінні CEFIC представлені біотехнологічна лобістська група EuroBio, APPE (Асоціація виробників нафтохімії в Європі) і ЕСРА (Європейська асоціація захисту рослин). CEFIC також включає дві впливові старші консультативні групи: SAGER, яка займається торговими та економічними питаннями, і SAGE, яка зосереджується на навколишньому середовищі.

Асоціація має привілейований доступ до інституцій ЄС, зокрема до Єврокомісії, де вона має тісні стосунки з деякими з найвпливовіших директоратів, таких як DGI (Торгівля та зовнішні економічні відносини), DGXV (Внутрішній ринок) і DGIII (Промислові справи).

CEFIC підтримує Паризьку кліматичну угоду, Європейську зелену угоду (European Green Deal) та прагнення Європи стати кліматично нейтральною до 2050 року. Але при цьому протягом останніх кількох років CEFIC заблокував численні екологічні політики, такі як довго обговорюваний податок на CO<sub>2</sub> в ЄС.

Серед останніх перемог галузі – перенесення розгляду пропозиції щодо виключення хімічних речовин, які є найбільш небезпечними для здоров'я та навколишнього середовища, із споживчих товарів. Ця пропозиція була представлена Єврокомісією як частина реформи REACH (регламенту ЄС, що регулює виробництво та імпорт хімічних речовин). Пропозицію спочатку мали представити до кінця 2022 р., потім відклали на весну 2023 р., а тепер її перенесли на кінець 2023 р. Оскільки наступні європейські вибори заплановані на 2024 рік, реформа зараз має дуже мало шансів на успіх під час каденції президента Єврокомісії Урсули фон дер Ляєн, і її впровадження залежатиме від [наступного скликання Європейського парламенту](#).

Останніми роками очевидним стає вплив енвайронменталістського лобі в ЄС. Європейський зелений курс та низка законодавчих ініціатив у рамках його реалізації, включаючи «Fit for 55», ухвалений у 2021 р., що має забезпечити скорочення викидів парникових газів у ЄС на 55% до 2030 року, є свідченням успіху «зелених» лобістів.

Однією з найбільших неформальних коаліцій, яка об'єднує організації із захисту навколишнього середовища в ЄС, є Green10. Ця коаліція була створена з метою лобіювання інституцій ЄС в зазначеній сфері, щоб «поставити охорону навколишнього середовища в основу політики ЄС». До складу коаліції входять 10 найбільших європейських екологічних організацій, серед яких Greenpeace EU, Climate Action Network Europe, WWF EPO, Birdlife та інші. У сукупності європейські мережі цих організацій налічують понад 20 млн. прихильників.

Green10 зареєстрований лобіст в Реєстрі прозорості ЄС. Коаліція надсилає аналітичні матеріали, маніфести, відкриті листи інституціям ЄС, організовує медіа-кампанії, використовує grass-roots лобіювання.

Наразі коаліція закликає до невідкладного запровадження реформи регламентів REACH (виключення небезпечних хімічних речовин із переліку споживчих товарів), регламенту Mercury (обмеження імпорту ртуті до ЄС), просуває законодавство про стійку харчову систему (Sustainable Food Systems), що підвищує продовольчу безпеку ЄС, [про охорону здоров'я ґрунтів \(Soil Health Law\)](#), [про моніторинг лісів \(Forest Monitoring Law\)](#), [про сировину \(Raw Materials Act\)](#) тощо.

Одним з найдавніших та найвпливовіших мозкових центрів ЄС є Центр європейських політичних досліджень (The Centre for European Policy Studies – CEPS), заснований в 1983 році.

CEPS позиціонує себе як «форум для дебатів щодо справ ЄС», організовує події за участю представників Єврокомісії. CEPS проводить політичні дослідження щодо широкого спектру

політичних напрямків: від економіки та фінансів до кращого регулювання, цифрової економіки та торгівлі, а також енергії та клімату, освіти та інновацій, зовнішньої політики та європейського процесу інтеграції тощо.

Центр вражаючий перелік корпоративних та інституційних членів, включаючи великих фінансових гравців, на кшталт Big Energy та Tobacco. CEPS часто організовує заходи у співпраці зі своїми членами (наприклад, з Telefonica та Shell), або виступає на їх заходах. У Реєстрі прозорості вказано 50 лобістів та 4 працівників цієї організації, що мають пропуск до Європейського парламенту.

CEPS не завжди безпосередньо впливає на розробку політики, але є важливим гравцем, коли мова йде про створення каналів для комунікації між представниками певних інтересів та [розробниками політики](#).

**У** 2017 р. EPACA, SEAP та ECPA провели спільну подію – «Лобіст майбутнього». На заході обговорювалося як змінюється галузь, які нові навички потрібні для розвитку лобіюванн в ЄС. Представники асоціацій вважають, що лобісти все більше усвідомлюють ширше середовище, в якому працюють їхні клієнти, члени або роботодавці, і більше не можуть бути зобов'язані просто зосереджуватися на змінах політики та законодавства.

# Питання для самоконтролю

1. З чим пов'язана так звана «європеїзація лобювання»?
2. У чому відмінність між лобюванням та дипломатією на рівні ЄС?
3. Яким чином групи інтересів вплинули на створення Єдиного ринку ЄС?
4. Опишіть коротко законодавчий процес в ЄС.
5. Які установи виступають об'єктами впливу для лобістів у ЄС?
6. Яка з інституцій є найбільш «лобійованою»?
7. Визначте перші вимоги до лобістів, ухвалені на рівні наднаціональних інституцій ЄС.
8. Чи ефективним було впровадження добровільного реєстру лобістів у ЄС? Чому?
9. Визначте Реєстр прозорості ЄС. Хто підлягає реєстрації в ньому?
10. Яку інформацію зазначають лобісти при реєстрації в Реєстрі прозорості ЄС?
11. Чи є реєстрація обов'язковою для лобювання в ЄС?
12. Які вимоги висуває до лобістів Кодекс поведінки ЄС?
13. Які стимули для реєстрації лобістів створені в ЄС?
14. Який орган відповідає за щоденне функціонування Реєстру прозорості ЄС? У чому полягають його функції?
15. Які групи інтересів домінують в ЄС як суб'єкти лобювання? Чому?
16. У яких галузях лобювання відбувається найбільш інтенсивно в ЄС?

17. Охарактеризуйте «мозкові центри» як суб'єктів лобіювання в ЄС.
18. Яке місце посідає саморегуляція лобістів у процесу регулювання впливу на інституції ЄС?
19. Назвіть провідні асоціації професійних лобістів ЄС, що об'єднують лобі-фірми.
20. Яким чином здійснюється саморегуляція лобістів у ЄС?



# Практичні завдання

Ознайомтесь з інструментами пошуку інформації щодо лобістів ЄС на [офіційному веб-сайті Реєстру прозорості за посиланням](#).

На основі роботи з Реєстром прозорості встановіть перелік п'ятірки найбільш активних лобістів минулого року за кожною з наведених категорій:

- професійні консультаційні фірми
- компанії та групи
- торговельні та бізнес-асоціації
- профспілки
- неурядові організації
- мозкові центри

Визначте, резиденти яких країн були найбільш активними в лобювання інституцій ЄС згідно Реєстру прозорості за минулий рік.

# Додаткові джерела

1. [Annual report on the functioning of the Transparency Register 2021.](#)
2. [Beqiri E., Shatku S., Sadushaj M. The Business of Lobbying in the European Union.](#) Academic Journal of Interdisciplinary Studies. Vol 4. No 1. March 2015.
3. [Boissiere M. Transnational Corporate Power: From Lomé to the CARIFORUM-EU EPA.](#) Class, Race and Corporate Power. Volume 10. Issue 1. 2022.
4. [Code of Conduct.](#)
5. [Complaint regarding implausible data in EU lobby transparency register.](#)
6. [Dellis K., Sondermann D. Lobbying in Europe: New Firm-Level Evidence.](#) ECB Working Paper No. 2071. June 9, 2017.
7. [ECPA official web-site.](#)
8. [EPACA official web-site.](#)
9. [Finally, Making Mandatory a Register for Corporate Lobby Groups in the EU.](#) Leiden International Review. 2018.
10. [Harryvan, A. \(2019\). Japan, Philips and the Making of Europe's Single Market, 1984-1994.](#) *Journal of European Integration History*, 25(1), 9-22.
11. [Interinstitutional Agreement of 20 May 2021 between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on a mandatory transparency register.](#)
12. [Korkea-aho E. Are lawyer-lobbyists answerable to 'a higher authority'? Bar association rules as lobbying regulation in the EU and the USA.](#) Int Groups Adv 11. 2022. P. 569–589.

13. Krsmanovic D. [A Law and Economics Analysis of Lobbying Regulation: Towards an optimal structure through the Cost Indicator Index](#). Erasmus University Rotterdam. 2014.
14. Lehmann W. [Soft law or no law ? The European Parliament's new role in the management of organized interests](#). 10th EUSA Meeting. 2009.
15. Lobby Planet Brussels. [The Corporate Europe Observatory guide to the murky world of EU lobbying](#).
16. [Lobbying in the European Union: Institutions, Actors and Issues](#). David Coen and Jeremy Richardson (eds.). Oxford University Press. UK. 2009.
17. Mandard S., Foucart S., Horel S. ['The chemical industry lobbies have won': European plan to ban toxic substances buried](#). Le Monde. 2022.
18. Nastase A., Muurmans C. [Regulating lobbying activities in the European Union: A voluntary club perspective](#). Regulation & Governance. Volume 14, Issue 2. 2018. P. 238-255.
19. [Open letter on the creation of a mandatory EU lobby register](#).
20. Pornschlegel S., Zuleeg F. [European think tanks: Time for transnational cooperation](#). 2022.
21. [SEAP official web-site](#).
22. Stoilova V. [The role of lobbying in the decision-making process in the European Union](#). International Conference. Knowledge-Based Organization. Vol. XXVII. No. 2. 2021. P. 219-224.
23. [The Green 10 official web-site](#).
24. [The Role of Professional Lobbying Associations in Self-Regulation of Lobbying. Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation](#). OECD Publishing. Paris. 2012.
25. [Thinking allowed? How think tanks facilitate corporate lobbying](#). Corporate Europe Observatory.

26. [Transparency register](#).

27. Trofymenko A., Lubitets D. [Lobbying in the European Union: Supranational Level of Legal Regulation and Functioning](#). Evropský politický a právní diskurz. 2020. Volume 7, Issue 1. P. 45–52.

28. Vanhanen L.I. [Lobbying in the European Union – would the TTIP increase the democratic deficit in the European Union?](#) Tallinn. 2015.

# Тести до 2 модулю



# Інформація про посібник

Трофименко А. Теорія та практика лобіювання: електронний навчальний посібник. Київ: МДУ, 2024. URL: [посилання на репозитарій](#)

Посібник призначено для здобувачів вищої освіти ОП «Політологія» (рівень ВО - бакалавр)

Рецензенти:

Наталя Хома, доктор політичних наук, професор, професор кафедри політології та міжнародних відносин Інституту гуманітарних та соціальних наук Національного університету «Львівська політехніка»

Світлана Калашнікова, доктор педагогічних наук, професор, член-кореспондент НАПН України, радник при дирекції, Інститут вищої освіти НАПН України

Розглянуто та затверджено на засіданні Вченої Ради МДУ (протокол № 10 від 28.03.2024р.).

Посібник підготовлено у рамках виконання Проєкту «Відродження переміщених університетів: посилення конкурентоспроможності, підтримка громад» / «Reinventing displaced universities: enhancing competitiveness, serving communities» (REDU) (2020-2024 роки)

Публікація підготовлена за фінансової підтримки Європейського Союзу. Її зміст є виключною відповідальністю Анастасії Трофименко / Маріупольського державного університету і не обов'язково відображає позицію Європейського Союзу.

This publication was produced with the financial support of the European Union. Its contents are the sole responsibility of Anastasiia Trofymenko / Mariupol State University and do not necessarily reflect the views of the European Union.

Маріупольський державний університет

© А. Трофименко

Теорія та практика лобювання