DOI: 10.33270/0525693.12
УДК 342.25:328.185(4/9)

**КОСТЮШКО Олег**
кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри економіко-правових дисциплін Національної академії внутрішніх справ
м. Київ, Україна
ORCID: https://orcid.org/0009-0004-0669-8427

# КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ МОДЕЛЕЙ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЛОБІСТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ЗАКОРДОННІЙ ПРАКТИЦІ

***Анотація.*** *Статтю присвячено комплексному порівняльному аналізу моделей законодавчого регулювання лобістської діяльності з погляду їх історичної еволюції, інституційного дизайну та відповідності сучасним міжнародним стандартам. Використовуючи порівняльно-правові, історико-правові, функціональні та системні методи, у дослідженні виокремлено універсальні критерії оцінки ефективності законодавства про лобіювання: ступінь формалізації правових норм, широта охоплення суб'єктів, рівень процедурної прозорості й надійність механізмів нагляду та санкціонування. Англосаксонська модель демонструє найвищий рівень відкритості через обов'язкові реєстри лобістів, щоквартальні або щомісячні звіти про діяльність і незалежні наглядові органи, уповноважені застосовувати адміністративні та кримінальні санкції. Традиційна континентальна модель, характерна для багатьох європейських юрисдикцій до початку 2000-х років, навпаки, спиралася переважно на інструменти «м'якого права» – етичні кодекси, парламентські правила процедури та фрагментовані антикорупційні закони, що призводило до вузького охоплення регулювання та слабкого правозастосування. Однак дослідження вбачає помітну тенденцію до зближення цих двох моделей. Під впливом гучних лобістських скандалів, вимог громадськості щодо підзвітності та нормативного тиску з боку міжнародних організацій дедалі більше континентальних держав починають застосовувати жорсткі правові рішення, зокрема Франція, Німеччина та Ірландія, які нещодавно запровадили обов'язкові реєстри прозорості, всеосяжні зобов'язання щодо розкриття інформації та градуйовані режими санкцій. На основі цього порівняльного аналізу в статті сформульовано концептуальний план реформи українського законодавства про лобіювання. Упровадження окреслених заходів легітимізує лобіювання як демократичний канал представництва інтересів і зміцнить довіру громадськості до державних інститутів. Отже, висвітлене дослідження усуне прогалину в українській юридичній науці, систематизуючи глобальні регуляторні підходи до лобіювання, визначаючи їхні сильні та слабкі сторони та використовуючи найкращі практики для реформування вітчизняного законодавства.*

***Ключові слова:*** *лобізм; правове регулювання; англосаксонська модель; континентальна модель; прозорість; реєстр лобістів; Україна.*

**Рекомендоване посилання:**
Костюшко О. Компаративний аналіз моделей правового регулювання лобістської діяльності в закордонній практиці. *Наука і правоохорона.* 2025. Вип. 3 (69). С. 104–112. DOI: 10.33270/0525693.12

## Вступ

Лобістська діяльність, тобто вплив на процес ухвалення державних рішень через представництво приватних інтересів, є невіддільною складовою сучасних демократичних політичних систем. Водночас відсутність належних «правил гри» для лобістів може призвести до непрозорого впливу на владу, конфлікту інтересів і корупційних ризиків. Останніми десятиліттями у світі вбачається зростання суспільної уваги до цієї проблематики, адже низка гучних скандалів, пов'язаних з «кумівством» між лобістами та політиками, спричинила «кризу довіри» в багатьох демократичних державах. Громадськість наполегливо вимагає прозорості та підзвітності у сфері лобіювання, тож провідні країни запроваджують спеціальне законодавство. Зокрема, США і Канада протягом десятиліть удосконалюють регулювання лобістів, а європейські держави переходять від неформальних підходів до жорсткіших правил публічної прозорості.

Для України питання правового регулювання лобізму є вкрай актуальним. Група держав проти корупції (GRECO) рекомендувала запровадити чіткі правила взаємодії посадових осіб з лобістами та іншими третіми сторонами, які

© Костюшко О., 2025

прагнуть впливати на законотворчість. В умовах курсу на європейську інтеграцію Україна зобов'язана наближувати національне законодавство до міжнародних стандартів прозорості та доброчесності. Це зумовлює наукове та практичне завдання вивчити зарубіжний досвід регулювання лобізму, щоб використати найкращі напрацювання для реформування українського законодавства в цій сфері.

Метою цього дослідження є здійснення компаративного аналізу моделей правового регулювання лобістської діяльності в зарубіжній практиці та вироблення на цій основі пропозицій щодо вдосконалення законодавства України у сфері лобізму. Для досягнення зазначеної мети передбачено виконання таких завдань.

1. Проаналізувати концепції та підходи до правового регулювання лобіювання в зарубіжних країнах, окресливши класичні моделі (англосаксонську і континентальну) та їх історичний розвиток.

2. Порівняти ключові характеристики обраних моделей (коло суб'єктів і об'єктів регулювання, вимоги до реєстрації й розкриття інформації, наглядові органи, санкційні механізми тощо), визначивши їхні переваги й недоліки.

3. Визначити, які елементи зарубіжного досвіду регулювання лобізму є найдоцільнішими для впровадження в Україні, та обґрунтувати рекомендації щодо формування ефективної національної системи правового регулювання лобістської діяльності.

**Матеріали та методи**

Методологічну основу дослідження становить комплекс взаємопов'язаних наукових методів, що забезпечують всебічність і об'єктивність аналізу моделей правового регулювання лобістської діяльності. Діалектичний метод як загальнофілософський підхід дав змогу дослідити феномен лобізму в його розвитку та взаємозв'язку з іншими елементами політико-правової системи, виявити суперечності між формальними нормами та реальними практиками лобіювання, а також окреслити тенденції конвергенції різних регуляторних моделей.

Порівняльно-правовий метод застосовано для зіставлення нормативних підходів до регулювання лобізму в різних правових системах, виявлення спільних і відмінних рис англосаксонської та континентальної моделей, аналізу ефективності різних регуляторних механізмів, порівняння національних законодавств США, Канади, Великої Британії, Франції, Німеччини та інших країн. Історико-правовий метод дав змогу відстежити генезис правового регулювання лобізму від перших спроб до сучасних європейських ініціатив, виявити фактори, що впливали на еволюцію регуляторних підходів, та проаналізувати трансформацію континентальної моделі під впливом міжнародних стандартів прозорості.

Системно-структурний метод застосовано для декомпозиції моделей регулювання на складові елементи (суб'єкти, об'єкти, процедури, санкції), аналізу взаємозв'язків між різними компонентами регуляторної системи; оцінки цілісності та внутрішньої узгодженості національних систем регулювання лобізму.

Поєднання зазначених методів забезпечило комплексність дослідження, уможливило вивчити предмет з різних методологічних позицій і сформулювати науково обґрунтовані висновки щодо оптимальної моделі правового регулювання лобістської діяльності для України.

На проблематиці лобіювання та його правового регулювання зосереджують увагу як зарубіжні, так і вітчизняні науковці. Зарубіжні дослідники вже напрацювали ґрунтовну базу порівняльних студій. Зокрема, у колективній монографії «Regulating Lobbying: A Global Comparison» (2019) Р. Чарі, Дж. Хоган та Ґ. Мерфі здійснили глобальний аналіз моделей лобістського законодавства різних країн. Вони визначили систему кількісних критеріїв оцінки прозорості й підзвітності, що дало змогу порівняти «жорсткість» регулювання в різних юрисдикціях. Інший підхід пропонують американські вчені К. Голман і В. Люнебург (2021), які порівняли північноамериканську та європейську практики лобіювання. Вони з'ясували, що в США та Канаді питання прозорості лобізму постало давно й надто жорстко, а в багатьох європейських країнах перші регуляторні ініціативи зосереджувалися ймовірніше на забезпеченні доступу бізнесу до влади, а не на публічній прозорості. Лише згодом під тиском антикорупційних заходів і прикладу інституцій ЄС європейські підходи еволюціонували до посилення прозорості та підзвітності лобістської діяльності.

В українській правовій науці дослідження лобістської діяльності лише формується як окремий напрям, однак уже є помітні напрацювання. Серед вітчизняних учених слід вирізнити Д. Лубінця (2018), який провів порівняльний аналіз англосаксонської та континентальної моделей регулювання лобізму. Він зазначив, що ці дві класичні моделі історично сформувалися в різних правових системах і мають відмінні підходи до лобіювання, хоча нині вбачається їхнє поступове зближення під впливом глобальних стандартів прозорості. Питання лобіювання на наднаціональному рівні ЄС досліджувала також А. Трофименко, аналізуючи правові механізми прозорості в діяльності лобістів у структурах Європейського Союзу. Водночас слід констатувати, що окремі аспекти тематики ще недостатньо вивчені. Немає одностайності щодо оптимальної для України моделі регулювання лобізму з огляду на іноземний досвід, бракує цілісних робіт, які б прямо пов'язували порівняльний аналіз з рекомендаціями для українського законодавця. Зазначені недоліки визначають актуальність і

новизну висвітленого дослідження, що покликане усунути наявні прогалини та сприяти розвитку прозорого й збалансованого механізму взаємодії між владою і групами інтересів в Україні на основі найкращих світових практик.

**Результати й обговорення**

Лобіювання визначають як діяльність з просування специфічних інтересів шляхом спілкування з публічними посадовими особами з метою впливу на ухвалення державно-владних рішень. Тому, модель правового регулювання лобіювання – це концептуальна система правових норм і механізмів, що визначає, як саме здійснюється контроль і спрямування такої лобістської діяльності в певній правовій традиції чи країні. У сучасній науці виокремлюють принаймні дві класичні моделі регулювання лобізму: англосаксонську (американську) та континентальну (європейську) (Trofymenko, & Lubinets, 2020). Історично склалися різні моделі лобіювання в правових системах, що відображають різні підходи до його ролі в демократичному процесі. Англосаксонська модель була сформована під впливом практики США і країн з подібною правовою культурою. Континентальна модель характерна для держав континентальної Європи. Попри основні відмінності, нині вбачається певне зближення цих підходів під впливом міжнародних стандартів прозорості та доброчесності.

Дослідження (Chari et al., 2019; Holman, & Luneburg, 2021; Lubinets, 2018) засвідчують, що моделі правового регулювання лобіювання класифікують за ступенем формалізації регулювання, охопленням суб'єктів, прозорістю процесів і механізмами контролю та відповідальності.

Ступінь формалізації регулювання – це критерій, який визначає рівень офіційності або неформальності регулювання лобістської діяльності. З одного боку спектра знаходиться саморегуляція, коли учасники лобістської діяльності добровільно встановлюють етичні кодекси або стандарти для себе, а з іншого – детальне законодавче регулювання, запроваджене державою через закони та підзаконні акти. Між ними існують комбіновані моделі, в яких законодавство встановлює основні вимоги, а детальні норми реалізуються через кодекси поведінки або інші акти саморегулювання. Наприклад, Рада Європи визначає «правове регулювання» лобіювання як статутне (законодавче) регулювання, систему саморегулювання або їх комбінацію[1]. У своєму дослідженні П. Вимьотал (2015) пропонує класифікувати ступінь формалізації на добровільні моделі (м'яке право, рекомендації, етичні кодекси), обов'язкові моделі (нормативно-правові акти із санкціями) та змішані варіанти.

Охоплення суб'єктів визначає, хто належить до об'єктів регулювання – як з боку лобістів, так і з боку посадових осіб, які є адресатами лобіювання. У різних моделях поняття «лобіст» може трактуватися вузько або широко. Вузьке охоплення обмежене професійними зовнішніми консультантами, які представляють інтереси клієнтів перед владою (Bitonti, & Mariotti, 2023). Широке охоплення поширюється на всіх осіб та організації, що здійснюють організований вплив на публічну політику, зокрема компанії, бізнес-асоціації, громадські організації, профспілки, адвокаційні групи тощо (Berry, & Wilcox, 2018). Міжнародні стандарти наполягають на широкому визначенні: Transparency International зазначає, що ефективне регулювання повинно охоплювати «усі організовані групи інтересів, що прагнуть впливати на рішення» (Kergueno, 2024, p. 4). Крім того, регулювання може стосуватися не лише лобістів, а й осіб, до яких здійснено звернення (депутатів, посадовців органів виконавчої влади тощо), встановлюючи для них обов'язки прозорості щодо контактів з лобістами. Наприклад, в деяких країнах ЄС закони зобов'язують чиновників публікувати інформацію про зустрічі з представниками інтересів[2].

Прозорість процесів означає рівень відкритості та підзвітності лобістської діяльності. Ключовим інструментом забезпечення прозорості є реєстри лобістів – офіційні бази даних, де суб'єкти лобіювання повинні розкривати інформацію про себе та свою діяльність. Така інформація зазвичай містить дані про лобіста, його клієнтів або інтереси, сфери, щодо яких здійснюється лобіювання, обсяги витрат на лобіювання тощо. Забезпечує прозорість також регулярне звітування про проведені зустрічі та контакти з посадовцями, публікація відповідних звітів. Стосовно цього Р. Чарі (2024) зазначає, що обов'язковий, публічний і зручний для користування реєстр є ознакою більш формалізованих моделей. Добровільні підходи можуть передбачати лише рекомендаційне розкриття інформації або взагалі її нерозкриття, що створює прогалини. Моделі варіюються від «мінімально прозорих» (без реєстрів або з обмеженою інформацією) до «повністю відкритих» (усі лобістські контакти зафіксовано й вони доступні громадськості в онлайнових базах даних).

Механізми контролю та відповідальності становлять наявність наглядових органів і санкцій за недотримання правил. У більш жорстоких моделях створюються спеціалізовані інституції для нагляду, які ведуть реєстр, контролюють своєчасність і достовірність

[1] Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making : Concil of Europe, Committee of Minister on 22 March 2017. URL: https://rm.coe.int/0900001680700a40

[2] Law on lobbying activities : Lietuvos Respublikos Seimas 27 June 2000 No VIII-1749. URL: https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.437743

поданих даних, а також розслідують порушення. Такі органи можуть мати повноваження застосовувати санкції – від адміністративних штрафів і виключення з реєстру до кримінальної відповідальності за серйозні порушення. Міжнародні рекомендації акцентують, що закони про лобіювання повинні містити «ефективні, пропорційні та переконливі санкції» за невиконання вимог прозорості[1]. У менш жорстких моделях контроль можуть здійснювати саморегулятивні об'єднання лобістів, однак його ефективність нижча через відсутність примусових важелів впливу (Holyoke, 2024). Таким чином, моделі варіюються від «самоконтролю» (відсутність зовнішнього нагляду, сподівання на доброчесність учасників) до «державного контролю» (чітка система перевірки та покарання порушників).

Зазначені вище критерії виявляються в різних комбінаціях у двох провідних моделях регулювання лобізму – англосаксонській та континентальній. Англосаксонська модель характеризується високим ступенем формалізації, широким охопленням суб'єктів, максимальним рівнем прозорості й потужними механізмами контролю. Континентальна модель, навпаки, тривалий час вирізнялася низьким рівнем нормативної визначеності, обмеженим охопленням і спиранням на неформальні механізми, хоча нині вона еволюціонує до посилення прозорості. Висвітлимо характеристики цих моделей докладніше.

Англосаксонська модель правового регулювання лобіювання виникла в США і була прийнята такими країнами, як Канада, Австралія, а частково – Великою Британією та Ірландією. Важливою характеристикою цієї моделі є визнання лобізму як легітимної складової демократичного процесу, що підлягає суворому правовому регулюванню задля забезпечення прозорості та підзвітності. Основою цього підходу слугує право громадян на подання петицій і звернень до органів влади (у США це гарантовано Першою поправкою до Конституції США[2]). Отже, англосаксонський підхід полягає не в забороні лобізму, а в забезпеченні його публічності та регулювання.

Пропонуємо визначити такі ключові риси англосаксонської моделі правового регулювання лобістської діяльності.

Наявність спеціального законодавства. У США з середини XX ст. діяв Федеральний закон про реєстрацію лобістів (1946)[3], який був замінений сучасним Законом про розкриття лобіювання (1995)[4]. У Канаді діє Федеральний закон про лобіювання (1988)[5]. Ці закони визначають поняття «лобіст» і «лобіювання», встановлюючи критерії для реєстрації осіб, що займаються лобіюванням (наприклад, поріг витрат або часу, присвяченого лобіюванню). Регулювання поширюється на професійних консультантів («лобістів за наймом»), працівників корпорацій чи організацій («внутрішніх лобістів»), а також організації, які представляють інтереси. Наприклад, закон Канади[6] передбачає реєстрацію зовнішніх консультантів і внутрішніх лобістів великих компаній чи неурядових організацій, якщо їхня діяльність відповідає критеріям лобіювання.

Обов'язкова реєстрація та звітування. Англосаксонська модель вимагає наявності обов'язкового публічного реєстру лобістів. У США кожен лобіст або лобістська фірма, що відповідає законодавчим критеріям, зобов'язані зареєструватися в Палаті представників і Сенаті та щоквартально подавати детальні звіти про свою діяльність[7]. Ці звіти містять інформацію про питання або законопроєкти, які були предметом лобіювання, органи влади або посадових осіб, на яких було здійснено вплив, а також витрати, пов'язані з лобіюванням. У Канаді, крім початкової реєстрації, лобісти повинні щомісяця подавати повідомлення про всі контакти (зустрічі, телефонні розмови тощо) з визначеними високопосадовцями, і ця інформація доступна у відкритому доступі (комунікаційні звіти). Це забезпечує максимальну прозорість процесу, даючи змогу відстежувати, хто, коли і з якого приводу веде переговори.

Нагляд і санкції. Для адміністрування правил в англосаксонських юрисдикціях існують спеціальні органи контролю. У США контроль за дотриманням Закону про розкриття лобіювання здійснює, зокрема, Управління прокурора округу Колумбія (щодо притягнення до відповідальності за порушення), а технічне ведення реєстру – секретарі Палати та Сенату. Хоча критики зазначають, що в США санкції застосовують нечасто, закон передбачає штрафи до 200 тис. дол. США або навіть тюремне ув'язнення за

[1] Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making : Concil of Europe, Committee of Minister on 22 March 2017. URL: https://rm.coe.int/0900001680700a40

[2] The Bill of Rights: A Transcription. National Archives. America's Founding Documents. URL: https://www.archives.gov/founding-docs/bill-of-rights-transcript

[3] Federal Regulation of Lobbying Act : Congress U.S.A. from 02.08.1946, No. 2 USC Ch. 8A. URL: https://www.gao.gov/assets/t-ggd-91-56.pdf

[4] Lobbying Disclosure Act : Congress U.S.A. from 19.12.1995, No. 2 U.S.C. ch. 26 § 1601. URL: https://www.congress.gov/bill/104th-congress/senate-bill/1060

[5] Lobbying Act : Parliament of Canada from 13.09.1988, ch. 44 (4th Supp.). URL: https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/L-12.4.pdf

[6] Там само.

[7] Lobbying Disclosure Act : Congress U.S.A. from 19.12.1995, No. 2 U.S.C. ch. 26 § 1601. URL: https://www.congress.gov/bill/104th-congress/senate-bill/1060

умисне ухилення від реєстрації чи надання завідомо неправдивих даних. У Канаді діє незалежний Комісар з питань лобіювання, що має повноваження проводити розслідування порушень і передавати матеріали до поліції. Канадське законодавство передбачає штрафи до 50 тис. дол. США й тюремне ув'язнення до 2 років за грубі порушення, а також адміністративні заходи (наприклад, публічне винесення приписів, заборона займатися лобіюванням на певний час). Важливо, що крім юридичних санкцій, існує і репутаційна відповідальність. Оприлюднення факту порушення правил лобіювання може нашкодити кар'єрі лобіста чи посадовця. Загалом англосаксонська модель прагне забезпечити, щоб будь-яке лобіювання було прозорим і підконтрольним суспільству, з мінімізацією ризиків корупції.

Континентальна модель регулювання лобіювання характерна для більшості країн континентальної Європи. Тривалий час лобіювання мало негативний відтінок, асоціюючись із тиском або корупцією (Bitonti et al., 2025). Через це інституалізація лобізму здійснювалася повільно, і багато європейських країн не мали спеціальних законів про лобіювання. Натомість існували інші механізми представництва інтересів, такі як «корпоративістська» модель, де групи впливу офіційно залучені до підготовки рішень через ради та комітети (Chari, 2024).

Окреслимо такі загальні риси традиційної континентальної моделі правового регулювання лобізму.

Обмежене спеціальне законодавство або його відсутність. До 2000-х років багато країн Європи не мали окремого закону про лобістів. Регулювання здійснювалося через кодекси етики для парламентарів і чиновників, норми про конфлікт інтересів, антикорупційні закони тощо. У Німеччині існував «Реєстр об'єднань» при Бундестазі – список організацій, допущених до парламентських слухань, але всеохоплюючого закону про лобіювання не було (Speth, 2014). В Італії та Іспанії регулювання обмежувалося внутрішніми правилами парламенту щодо доступу відвідувачів[1]. Частково відсутність законів компенсувалася активністю самих лобістів. У Брюсселі діяли асоціації лобістів, які встановлювали добровільні стандарти поведінки (Năstase, 2024). Ступінь формалізації в континентальній моделі був низьким, переважало «soft law» (м'яке право) або внутрішні регламенти.

Вужче охоплення та добровільність прозорості. Через відсутність спеціальних законів, обов'язкових реєстрів у багатьох країнах не існувало. Лише окремі інституції створювали добровільні списки лобістів. Наприклад, Європейський парламент і Єврокомісія з 1990-х років впроваджували поступово Добровільний реєстр представників інтересів (який 2011 року став Спільним прозорим реєстром ЄС) (Năstase, & Muurmans, 2020). Реєстрація в ньому довгий час була добровільною, і лобісти мали стимул реєструватися переважно для отримання перепусток до будівель ЄС. У національних парламентах більшості країн ЄС або не вимагали розкриття інформації про контакти з лобістами, або покладали це на розсуд депутатів. Як наслідок, громадськість часто не знала, які групи впливали на закони. Також убачалася нечіткість дефініцій: поняття «лобізм» не було визначено на законодавчому рівні, що ускладнювало регулювання.

Особливості регулювання через етику посадовців. У континентальній моделі посилену увагу було зосереджено на поведінці державних службовців, ніж на контролі над лобістами. Регулювання здійснювалося «з боку попиту», а не «пропозиції». Щоб запобігти зловживанням, були введені правила для міністрів, депутатів (декларації про конфлікт інтересів, обмеження на прийняття подарунків, «охолоджувальні» періоди перед переходом на роботу в приватний сектор тощо). Наприклад, у Франції діють стійкі норми щодо несумісності посад і заборони високопосадовцям займатися лобіюванням одразу після звільнення[2]. Однак діяльність лобістів прямо не регулювалася, крім загальних норм щодо корупції. Такий підхід було частково обґрунтовано тим, що лобізм не вбачався як суспільно корисна діяльність, а як потенційна загроза, тому основним завданням було стримати його негативні прояви без надання офіційного статусу (Karr, 2007).

Результати проведеного дослідження засвідчують, що протягом останніх двох десятиліть континентальна модель зазнала значних змін під впливом міжнародних зобов'язань і прикладу успішних практик. Під впливом громадської думки й рекомендацій організацій, таких як OECP і GRECO, багато європейських країн почали ухвалювати спеціальні закони про лобіювання. Наразі можна зазначити про «модернізовану» континентальну модель, яка наближається до англосаксонської за деякими параметрами. Наприклад, Франція 2016 року ухвалила Закон про прозорість публічного життя, який запровадив обов'язковий реєстр лобістів під наглядом Вищого органу з

[1] Indice del Regolamento della Camera dei Deputati : Parlamento della Repubblica Italiana from 07.08.2009. URL: https://www.camera.it/application/xmanager/projects/camera/file/conoscere_la_camera/regolamento_camera_07_agosto_2009.pdf?utm_source=chatgpt.com; Reglamento del Congreso de los Diputados : Cortes Generales from 10.02.1982. URL: https://www.congreso.es/webpublica/ficherosportal/reglam_congreso.pdf

[2] Loi relative à la transparence de la vie publique : Assemblée nationale from 11.10.2013 No. 2013-907. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028056315

питань прозорості (HATVP)[1]. Німеччина 2021 року запровадила федеральний реєстр лобістів, зобов'язавши реєструватися всі організації, що контактують з депутатами або урядовцями, і встановивши санкції за порушення[2]. Ірландія, яка географічно близька до англосаксонського світу, але належить до ЄС, запровадила один з найсуворіших законів про лобіювання 2015 року[3]. Зазначений закон передбачає обов'язкову реєстрацію всіх контактів з широким колом посадовців. За даними досліджень нині близько третини країн ЄС мають чинне лобістське законодавство, тоді як решта все ще покладаються на часткове регулювання або саморегуляцію (Kergueno, 2024).

За результатами проведеного дослідження встановлено, що в межах континентальної Європи існують різні підходи: від повної відсутності спеціальних правил (наприклад, у Швеції та Фінляндії, де акцентується на загальній відкритості влади) до комплексних законів з реєстрами (Польща, Словенія, Австрія, Литва та інші країни прийняли відповідні акти).

Сьогодні вбачається фрагментація та пошук оптимальної моделі в країнах континентальної правової традиції. Європейський Союз також удосконалює свою систему на наднаціональному рівні. З 2021 року запроваджено оновлену Єдину прозору реєстрацію лобістів при ЄС, участь у якій фактично стала обов'язковою для осіб, що прагнуть взаємодіяти з високопосадовцями Єврокомісії, Європарламенту та Ради ЄС[4]. Це свідчить про поступове впровадження елементів англосаксонської моделі в європейські інституції. Водночас акцентовано на консультаціях із зацікавленими сторонами як на позитивному аспекті, а також на прагненні ЄС до «відкритого та структурованого діалогу з групами інтересів», який відображає прагнення легітимізувати лобіювання через підзвітність, а не лише карати за зловживання (Greenwood, 2019).

Порівняльний аналіз свідчить про те, що обидві моделі мають свої переваги та недоліки, які зумовлені історичними, політичними та правовими традиціями. Англосаксонська модель забезпечує високий рівень прозорості та підзвітності, однак її іноді критикують за надмірний формалізм. Наприклад, реєстри та звіти можуть бути надто громіздкими, а лобісти часто знаходять лазівки (наприклад, «тіньове лобіювання», коли вплив здійснюється, але формально не підпадає під визначення, що дає змогу уникнути реєстрації).

Континентальна модель у своєму класичному вигляді тривалий час забезпечувала більшу гнучкість для неформального діалогу між владою, бізнесом і громадянським суспільством. Водночас вона страждала від непрозорості, що підривало довіру та підвищувало ризики прихованого впливу та корупції.

Міжнародні організації встановили стандарти для покращання характеристик обох моделей. Зокрема, Організація економічного співробітництва та розвитку (OECD) 2010 року ухвалила Рекомендацію про принципи прозорості та доброчесності в лобіюванні, яка закликає до широкого розуміння поняття лобіювання, впровадження публічних реєстрів та етичних кодексів для лобістів[5]. Рада Європи 2017 року рекомендувала своїм членам запровадити законодавче регулювання лобізму, яке не обмежує свободу участі в політичному житті, однак встановлює правила прозорості, охоплюючи відкриті реєстри, стандарти поведінки та санкції[6].

Група держав проти корупції (GRECO) у своїх оцінках дедалі більше уваги зосереджує на лобіюванні як факторі, що впливає на корупційні ризики. У щорічному звіті GRECO за 2021 рік наголошено на необхідності забезпечення урядами прозорості та підзвітності лобістської діяльності для інформування громадськості про суб'єктів, які прагнуть вплинути на політичні рішення, і зменшення корупційних ризиків (Reynders, 2021). Це охоплює створення реєстрів, фіксацію контактів і тем обговорення між лобістами та посадовцями.

Сучасні тенденції свідчать про зближення моделей регулювання лобіювання в континентальній Європі та англосаксонських юрисдикціях. Європейські країни вводять жорсткіші закони та реєстри, а англосаксонські системи вдосконалюють свої закони для вирішення нових викликів. Ефективна система має забезпечувати прозорість і виконання правил, не перешкоджаючи законним методам впливу на політику. Прозоре та підзвітне лобіювання повинно бути каналом взаємодії між суспільством і державою, зменшуючи прихований вплив і зміцнюючи демократичні процеси.

[1] Loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique : Assemblée nationale from 09.12.2016 No. 2016-1691. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000033558528

[2] Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung. Lobbyregister des Deutschen Bundestages. URL: https://www.lobbyregister.bundestag.de/startseite?lang=de

[3] Regulation of Lobbying Act : Oireachtas Eireann from 11.03.2015 No. 5. URL: https://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/5/enacted/en/html

[4] Transparency Register gets a new feature. European Union. Transparency Register. URL: https://transparency-register.europa.eu/index_en

[5] Recommendation of the Council on Transparency and Integrity in Lobbying and Influence : OECD from 18.02.2010 No. OECD/LEGAL/0379. URL: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0379

[6] Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making : Concil of Europe, Committee of Minister on 22 March 2017. URL: https://rm.coe.int/0900001680700a40

## Висновки

Проведений компаративний аналіз моделей правового регулювання лобістської діяльності дає змогу сформулювати такі висновки та рекомендації.

Щодо концепцій і підходів до правового регулювання лобіювання встановлено, що у світовій практиці сформувалися дві основні моделі – англосаксонська та континентальна. Англосаксонська модель, яка виникла в США та поширилася на Канаду, Австралію, частково Велику Британію та Ірландію, характеризується визнанням лобізму як легітимної складової демократичного процесу, що підлягає детальному законодавчому регулюванню. Континентальна модель, властива більшості європейських країн до початку 2000-х років, базувалася на неформальних механізмах, етичних кодексах і фрагментарному регулюванні через антикорупційне законодавство. Історичний аналіз засвідчив, що розвиток обох моделей відбувався під впливом політичних скандалів, громадського тиску та міжнародних стандартів, причому вбачається чітка тенденція до їх конвергенції.

Порівняльний аналіз ключових характеристик моделей виявив суттєві відмінності за чотирма критеріями: ступенем формалізації, охопленням суб'єктів, рівнем прозорості та механізмами контролю. Англосаксонська модель визначає переваги в забезпеченні публічної підзвітності через обов'язкові реєстри, детальну звітність і незалежний нагляд, однак страждає від надмірного формалізму та проблеми «тіньового лобіювання». Континентальна модель забезпечувала гнучкість взаємодії між владою та групами інтересів, однак створювала ризики непрозорого впливу та корупції. Під впливом рекомендацій ОЕСР, Ради Європи та GRECO, а також внутрішнього суспільного запиту, європейські країни активно запроваджують елементи англосаксонської моделі – обов'язкові реєстри (Франція, Німеччина, Ірландія), розширені вимоги до розкриття інформації та посилені санкції.

На основі аналізу найкращих світових практик для України рекомендуємо:

1. Завершити роботу щодо запровадження обов'язкового публічного реєстру лобістів з широким охопленням суб'єктів (професійні консультанти, представники бізнесу, громадських організацій, профспілок), детальною інформацією про клієнтів, предмет лобіювання, витрати та контакти з посадовцями. Реєстр має функціонувати в режимі онлайн з відкритим доступом.

2. Розробити етичні стандарти для лобістів і посадовців – кодекси поведінки, правила щодо конфлікту інтересів, «охолоджувальні періоди» для переходу з державної служби в лобізм, обмеження на подарунки та гостинність.

3. Забезпечити інституційну підтримку законної лобістської діяльності через навчальні програми, консультації щодо правил, створення майданчиків для структурованого діалогу між владою та групами інтересів.

Подальші дослідження необхідно зосередити на розроблені механізмів запобігання «тіньовому» лобіюванню через треті сторони чи громадські кампанії та вивченню впливу регулювання лобізму на фактичні корупційні показники та рівень довіри громадськості до органів державної влади.

Впровадження запропонованих рекомендацій дасть змогу Україні створити сучасну систему регулювання лобізму, яка відповідатиме міжнародним стандартам, сприятиме прозорості прийняття державних рішень, зменшить корупційні ризики та підвищить довіру громадян до демократичних інститутів. Легалізація та регламентація лобістської діяльності перетворить її з тіньового інструменту впливу на цивілізований канал представництва інтересів, що є важливою складовою демократичного врядування та європейської інтеграції України.

## References

[1] Berry, J.M., & Wilcox, C. (2018). *The Interest Group Society* (6th ed.). Routledge.

[2] Bitonti, A., & Mariotti, C. (2023). Beyond transparency: the principles of lobbying regulation and the perspective of professional lobbying consultancies. *Italian Political Science Review,* 53, 143-160. DOI: 10.1017/ipo.2022.16

[3] Bitonti, A., Mugellini, G., Mariotti, C., Francoli, M., & Villeneuve, J.-P. (2025). Citizens and the public perception of lobbying: do regulation and trust in political institutions make a difference? *Interest Groups & Advocacy*. DOI: 10.1057/s41309-025-00237-x

[4] Chari, R. (2024). New perspectives on lobbying regulation and reform: two generations of research. *Interest Groups & Advocacy,* 13, 381-395. DOI: 10.1057/S41309-024-00227-5

[5] Chari, R. (et al.). (2019). *Regulating lobbying: A global comparison* (2nd ed.). Manchester University Press.

[6] Greenwood, J. (2019). Interest Representation in the EU: An Open and Structured Dialogue?: Strategies, Dynamics and Trends. *Lobbying in the European Union* (pp. 21-31). Cham: Springer. DOI: 10.1007/978-3-319-98800-9_2

[7] Holman, C., & Luneburg, W. (2021). Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform. *Interest Groups & Advocacy,* 1, 75-104. DOI: 10.1057/IGA.2012.4

[8] Holyoke, T.T. (2024). The case for associational self-regulation of lobbying in the United States. *Interest Groups & Advocacy,* 13, 478-497. DOI: 10.1057/s41309-024-00212-y

[9] Karr, K. (2007). *Democracy and Lobbying in the European Union.* Frankfurt: Campus Verlag.

[10] Kergueno, R. (2024). *Lobby Transparency Across the EU.* Transparency International EU. Retrieved from https://transparency.eu/wp-content/uploads/2024/02/Transparency-international-EU_briefing_Lobby-transparency-in-the-EU.pdf
[11] Lubinets, D. (2018). Anglo-Saxon and Continental Models of Lobbying Regulation: Comparative Analysis. *Bulletin of Mariupol State University. Series "History. Political Science",* 21, 190-196. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vmdu_ip_2018_21_26
[12] Năstase, A. (2024). A tale of two cities: regulating lobbying through public and private instruments in Brussels and Washington D.C. *Interest Groups & Advocacy,* 13, 498-526. DOI: 10.1057/s41309-024-00226-6
[13] Năstase, A., & Muurmans, C. (2020). Regulating lobbying activities in the European Union: A voluntary club perspective. *Regulation & Governance,* 14, 238-255. DOI: 10.1111/rego.12200
[14] Reynders, D. (Ed.). (2021). *Anti-corruption trends, challenges and good practices in Europe & the United States of America.* 21st General Activity Report. Council of Europe. Retrieved from https://rm.coe.int/21st-general-activity-report-greco-2020/1680a2173c
[15] Speth, R. (2014). *Lobbying in Germany.* Berlin: Transparency International Deutschland e.V. Retrieved from https://www.transparency.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/2014/Lobbying_in_Germany_TransparencyDeutschland_2014_EN.pdf
[16] Trofymenko, A., & Lubinets, D. (2020). Lobbying in the European Union: supranational level of legal regulation and functioning. *European political and law discourse,* 7, 45-52. Retrieved from https://eppd13.cz/wp-content/uploads/2020/2020-7-1/09.pdf
[17] Vymětal, P. (2015). Comparison of Models of Lobbying Regulation in EU Countries. *Economic Policy in the European Union Member Countries: 13th International Scientific Conference* (pp. 750-760). Karolinka, Czech Republic: Technical University Ostrava. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/298793857_Comparison_of_Models_of_Lobbying_Regulation_in_EU_Countries

**Список використаних джерел**

[1] Berry J. M., Wilcox C. The Interest Group Society. 6th ed. Routledge, 2018. 268 c.
[2] Bitonti A., Mariotti C. Beyond transparency: the principles of lobbying regulation and the perspective of professional lobbying consultancies. *Italian Political Science Review.* 2023. Issue 53. P. 143–160. DOI: 10.1017/ipo.2022.16
[3] Bitonti A., Mugellini G., Mariotti C., Francoli M., Villeneuve J.-P. Citizens and the public perception of lobbying: do regulation and trust in political institutions make a difference? *Interest Groups & Advocacy*. 2025. DOI: 10.1057/s41309-025-00237-x
[4] Chari R. New perspectives on lobbying regulation and reform: two generations of research. *Interest Groups & Advocacy*. 2024. Issue 13. P. 381–395. DOI: 10.1057/S41309-024-00227-5
[5] Regulating lobbying: A global comparison / [R. Chari et al.]. 2nd ed. Manchester University Press, 2019. 256 p.
[6] Greenwood J. Interest Representation in the EU: An Open and Structured Dialogue?: Strategies, Dynamics and Trends. *Lobbying in the European Union*. Cham : Springer, 2019. P. 21–31. DOI: 10.1007/978-3-319-98800-9_2
[7] Holman C., Luneburg W. Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform. *Interest Groups & Advocacy*. 2012. Issue 1. P. 75–104. DOI: 10.1057/IGA.2012.4
[8] Holyoke T. T. The case for associational self-regulation of lobbying in the United States. *Interest Groups & Advocacy*. 2024. Issue 13. P. 478–497. DOI: 10.1057/s41309-024-00212-y
[9] Karr K. Democracy and Lobbying in the European Union. Frankfurt : Campus Verlag, 2007. 208 p.
[10] Kergueno R. Lobby Transparency Across the EU. Transparency International EU, 2024. 19 p. URL: https://transparency.eu/wp-content/uploads/2024/02/Transparency-international-EU_briefing_Lobby-transparency-in-the-EU.pdf
[11] Лубінець Д. Англосаксонська та континентальна моделі регулювання лобізму: порівняльний аналіз. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія «Історія. Політологія»*. 2018. Вип. 21. С. 190–196. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vmdu_ip_2018_21_26
[12] Năstase A. A tale of two cities: regulating lobbying through public and private instruments in Brussels and Washington D.C. *Interest Groups & Advocacy*. 2024. Issue 13. P. 498–526. DOI: 10.1057/s41309-024-00226-6
[13] Năstase A., Muurmans C. Regulating lobbying activities in the European Union: A voluntary club perspective. *Regulation & Governance*. 2020. Issue 14. P. 238–255. DOI: 10.1111/rego.12200
[14] Anti-corruption trends, challenges and good practices in Europe & the United States of America. 21st General Activity Report / editor D. Reynders. Council of Europe, 2021. 53 p. URL: https://rm.coe.int/21st-general-activity-report-greco-2020/1680a2173c

[15] Speth R. Lobbying in Germany. Berlin : Transparency International Deutschland e.V., 2014. 43 p. URL: https://www.transparency.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/2014/Lobbying_in_Germany_TransparencyDeutschland_2014_EN.pdf
[16] Trofymenko A., Lubinets D. Lobbying in the European Union: supranational level of legal regulation and functioning. *European political and law discourse.* 2020. Issue 7. P. 45–52. URL: https://eppd13.cz/wp-content/uploads/2020/2020-7-1/09.pdf
[17] Vymětal P. Comparison of Models of Lobbying Regulation in EU Countries. *Economic Policy in the European Union Member Countries :* 13th International Scientific Conference. Karolinka, Czech Republic : Technical University Ostrava, 2015. P. 750–760. URL: https://www.researchgate.net/publication/298793857_Comparison_of_Models_of_Lobbying_Regulation_in_EU_Countries

**KOSTIUSHKO Oleg**
PhD in Law, Senior Research Fellow, Senior Lecturer, Department of Economic and Legal disciplines of the National Academy of Internal Affairs
Kyiv, Ukraine
ORCID: https://orcid.org/0009-0004-0669-8427

# COMPARATIVE ANALYSIS OF MODELS OF LEGAL REGULATION OF LOBBYING ACTIVITIES IN FOREIGN PRACTICE

***Abstract.*** *The article provides a comprehensive, comparative analysis of legislative lobbying activity regulation models in terms of their historical evolution, institutional design, and compliance with modern international standards. Using legal and historical legal methods, as well as functional and systemic approaches, the study identifies universal criteria for evaluating the effectiveness of lobbying legislation, including the degree of formalization of legal norms, breadth of subject coverage, level of procedural transparency, and reliability of oversight and sanctioning mechanisms. The Anglo-Saxon model demonstrates the highest level of openness, thanks to its mandatory lobbyist registries, quarterly or monthly activity reports, and independent supervisory bodies authorized to apply administrative and criminal sanctions. In contrast, the traditional continental model, which was characteristic of many European jurisdictions until the early 2000s, primarily relied on «soft law» instruments, such as codes of ethics, parliamentary rules of procedure, and fragmented anti-corruption laws. This led to narrow regulatory coverage and weak enforcement. However, the study reveals a noticeable trend toward convergence between these two models. Due to high-profile lobbying scandals, public demands for accountability, and regulatory pressure from international organizations, an increasing number of continental states are adopting strict legal solutions. France, Germany, and Ireland are cited as examples of countries that have recently introduced mandatory transparency registers, comprehensive disclosure obligations, and graduated sanction regimes. Based on this comparative analysis, the article proposes a conceptual plan to reform Ukrainian lobbying legislation. The implementation of these measures is expected to legitimize lobbying as a democratic channel for representing interests and strengthen public trust in state institutions. Thus, the article contributes to Ukrainian legal science by organizing global regulatory approaches to lobbying, identifying their strengths and weaknesses, and offering practical recommendations for reforming domestic legislation based on the best practices.*

***Keywords:*** *lobbying regulation; Anglo-Saxon model; Continental model; transparency standards; Ukraine; comparative law; public integrity.*