

Євченко Роман Ігорович

Інституціоналізація лобізму як політика забезпечення представництва інтересів в Європейському Союзі

УДК 328.184

DOI <https://doi.org/10.24195/2414-9616.2023-2.4>

Євченко Роман Ігорович
аспірант кафедри політичних наук та права
ДЗ «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського»
вул. Старопортофранківська, 26,
Одеса, Україна
ORCID: 0000-0001-9853-6492

Лобіювання у всіх його формах, включаючи адвокацію та інші способи впливу на державну політику, сьогодні в ряді розвинених країн світу є законним актом політичної участі. Лобістські практики як практики представництва інтересів різноманітних груп дають зацікавленим сторонам доступ до розробки та реалізації державної політики. Інклюзивний процес розробки політики надає можливості для більш ефектної політики. В статті розглянуто особливості становлення політико-правової системи регулювання лобізму в Європейському Союзі з огляду на тенденцію зсуву у сприйнятті та визнанні самого явища та раціоналізації політики щодо його професіоналізації, легалізації, регламентації та інституціоналізації. Методологічною основою дослідження є системний аналіз, оскільки лобістські практики та їх регулювання розглядаються як системні явища, які підлягають комплексному огляду в конкретній політичній системі. Методами дослідження стали інституційний, структурно-функціональний, порівняльний, нормативно-правовий, що дозволили визначити глибину процесу інституціоналізації лобізму, визначення його як структурно-функціонального елементу системи представництва, а також порівняти особливості розвитку нормативно-правової регламентації самого явища згідно з визначеною автором хронологією. Автором зазначено, що легалізація лобістської діяльності здійснюється в ЄС шляхом прийняття спеціальних актів, що регулюють питання реєстрації лобістських груп і порядок здійснення їх діяльності, запроваджують заборони і заходи відповідальності за їх недотримання. В статті представлено авторське бачення щодо етапів розвитку політико-правового регулювання лобістських практик. Зроблено висновок, що «Брюссельський Макіавеллі» не так ревно слідує правилам транспарентності, як завзято підтримує артикуляцію навколо цього питання. Тому, справжня Брюссельська реформа щодо відкритості та прозорості процесу прийняття політичних рішень ще триває, одночасно з вимогами щодо створення незалежного органу з питань етики при інституціях ЄС.

Ключові слова: лобізм, політико-правове регулювання, Європейський Союз, політичний процес, політичний інститут, політичний простір, інституціоналізація, представництво.

Вступ. Дискурс навколо процесу лобіювання та інституціоналізації лобізму з другої половини ХХ ст. демонструє зсув у сприйнятті та визнанні. По-перше, йдеться про визнання непереможності самого явища та загрози його існування в латентному неконтрольованому стані, і по-друге – йдеться про раціоналізовану політику його професіоналізації, легалізації, регламентації та інституціоналізації. Не так давно низько репутаційна діяльність, пов'язана з політичним тиском та використанням сумнівних форм переконання з другої половини ХХ ст. була фактично обґрунтована як «мистецтво», «представництво», «маркетингова взаємодія», «професійна діяльність в сфері політичної комунікації та розвідки». Традиційні негативні конотації визначення лобіювання як корпоративної практики латентного асиметричного впливу на органи влади з метою забезпечення ефекту від перерозподілу ресурсів, вказують на негативну тенденцію розвитку політичних систем, дистрибутивна політика в яких залишається «негласною» і орієнтованою на сприяння концентрованим інтересам, що може призводити до потенційно тривожних нормативних наслідків як для вхідних, так і для вихідних параметрів представницької демократії.

Метою дослідження є визначення особливостей політико-правового регулювання лобізму

в Європейському Союзі. *Завданнями є:* 1) встановлення загальної тенденції інституціоналізації лобізму в державах ЄС; 2) визначення основних етапів розвитку інституціоналізації лобізму на рівні політичної системи Європейського Союзу в цілому.

Теоретико-методологічні основи дослідження. Методологічною основою дослідження є системний аналіз, оскільки лобістські практики та їх регулювання розглядаються як системні явища, які підлягають комплексному огляду в конкретній політичній системі. Методами дослідження стали інституційний, структурно-функціональний, порівняльний, нормативно-правовий, що дозволили визначити глибину процесу інституціоналізації лобізму, проаналізувати інститут лобізму в ЄС в якості структурно-функціонального елементу системи представництва, а також порівняти особливості розвитку нормативно-правової регламентації самого явища згідно з визначеною автором хронологією. Методом аналізу став також метод теоретичного синтезу та узагальнення, який був використаний в процесі аналізу історії розвитку дослідження питання. Слід зазначити, що протягом ХХ ст. розвиток інституціоналізації впливу груп інтересів на законодавців та розвиток інституту лобізму досліджувалися в працях П. Герінга, А. Гольцмана, К. Грінвальд, Е. Латема, Л. Мілбрайта, Д. Трумена,

К. Л. Шлоzman та Дж. Тірні, а також – С. Ейнсворта, Д. Остін-Сміта та Дж. Райта, М. Олсона, К. Гольдштейна, та ін. Автори активно використовували соціологічні та порівняльні методи дослідження, а також методи контент-аналізу, з'ясовуючи відношення самих лобістів до процесу регулювання їхньої діяльності, як і до самої діяльності. Розвиток лобістських практик та регулювання лобізму в державах ЄС активно досліджується такими авторами як М. Аткинсон та В. Коулман, П. Стач і Й. Беркхаут, Ф. Баумгартнер та Б. Ліч, Дж. Бейєрс, Р. Айзінг та В. Мелоні, Д. Хакер, П. Пірсон та К. Телен. Також слід назвати тих дослідників, які визначають особливості лобістської діяльності при інститутах ЄС, таких як: Д. Коен та А. Кацайтіс, П. Боуен, І. Де Брюйкер, П. Бернхаген, Д. Маршалл, К. Кромбез, Р. Ван Шенделен.

Зокрема, в працях нідерландського політолога Р. Ван Шенделена «Макіавеллі в Брюсселі. Мистецтво лобіювання ЄС» (2002), «Вплив на європейське гральне поле. Чи беруть Нідерланди участь?» (2012), явище лобізму в ЄС представлено дуже детально. Рінус Ван Шенделен вказує, що лобіювання в системі ЄС демонструє природний для будь-яких політичних систем процес, за допомогою якого різні групи інтересів впливають на процес прийняття рішень. Як і американський дослідник К. Кніль, який пояснював процес лобіювання через перспективу «top-down» та «bottom-up» [22], Р. Ван Шенделен пропонує представляти лобіювання в ЄС як результат демократичного врядування, який визначається інституційними, стратегічними та ситуаційними, тобто залежними від політичної кон'юнктури, обмеженнями, і як незалежну змінну з причинно-наслідковим впливом на якість каналів взаємодії ЄС [30, с. 203]. Відтак, сам факт лобіювання в ЄС, дослідники тепер аналізують як демократичний критерій, що впливає на збільшення плюралістичного, представницького і легітимного потенціалу політичної системи. К. Холман та В. Люнебург, дослідники європейських стандартів регулювання лобізму прямо визначають: «Європейське «представництво інтересів» є частиною нової демократії участі в ЄС [21].

Результати дослідження. З 1946 р., коли відбулася «піонерська» інституціоналізація лобізму в США, визнання лобістських практик як «демократичної норми» в Європі став «ною нормальністю» в значенні зорієнтованості на транспарентність, добросовісність, паритетність, інклюзивність відносин в політичній системі, яка відкрито демонструє свою спрямованість на публічне узгодження різномірних інтересів, ефективно винайдення компромісних рішень в умовах конфліктів інтересів на основі визначених та визнаних правил.

З 2005 р. процес інституціоналізації лобіювання прискорився. Публічне визнання лобіювання як «природного в політиці процесу» призвело до

його становлення в якості формального політичного інституту нетрадиційного представництва групових інтересів. В 2014 р. правила лобіювання були розроблені в 15 країнах світу. За період 2014–2023 рр. держави Європи приймали акти, спрямовані на регулювання лобізму та його визнання включають: 1) *Ірландія*: в 2015 р. було ухвалено закон про регулювання лобізму; 2) *Франція*: у 2016 р. ухвалено новий закон про прозорість; 3) *Німеччина*: в 2022 р. прийнято новий закон про встановлення обов'язкового реєстру лобістів; 4) *Італія*: у 2018 р. ухвалено новий закон про лобіювання; 5) *Бельгія*: в 2018 р. ухвалено новий закон про лобіювання [17]; 6) *Іспанія*: в 2020 р. ради обох палат іспанського парламенту ухвалили Кодекс поведінки членів Конгресу та Сенату, що регулює їх відносини з лобістами, а в 2022 р. Рада міністрів Іспанії представила закон про підвищення прозорості взаємодії між державними службовцями та лобістами. Реєстри лобістської діяльності були введені також в Литві (2001, 2018, 2021), Латвії (2023), Угорщині (2006, скасовано в 2011), Македонії (2008).

В ЄС на 2019 р. сім держав-членів (Австрія, Франція, Ірландія, Литва, Польща, Словенія, Велика Британія), а також два регіони (Каталонія, Шотландія) запровадили законодавчі правила щодо лобіювання (обов'язкове регулювання). В 2022 р. до цієї групи доєдналася Німеччина, в 2023 р. – Латвія. Ряд держав-членів запровадили державні добровільні системи реєстрації лобістів (м'яке регулювання) (Бельгія, Італія, Нідерланди, Румунія). З держав-членів, які не мають правил щодо лобіювання, щонайменше сім мають механізми саморегулювання, створені спільнотою фахівців у сфері зв'язків з громадськістю з метою сприяння прозорості їхньої лобістської діяльності. В процесі обговорення законодавства про лобіювання знаходяться Боснія та Герцеговина, Бразилія, Норвегія, Швейцарія, Туреччина та Україна.

Утворення наднаціонального утворення – Європейського Союзу, – вплинуло на форми, рівень та обсяги нормативно-правового регулювання суспільних відносин в регіоні, охопленому інтеграцією. На думку М. Дедмена причиною актуалізації питання регулювання лобізму стала економічна криза, а тригером – бажання врятувати динамічні переваги єдиного ринку для європейської промисловості та торгівлі на противагу неопротекціонізму «ведучих» держав, які прагнули захистити національні фірми в умовах посилення конкуренції з «азіатськими тиграями» [2, с. 114]. Прийняття Єдиного європейського акту (The Single European Act, SEA) в 1986 р. мало врятувати європейський ринок. Тому, на засіданні Європейської Ради в Мілані в 1985 р. предметом розгляду стала Біла книга Комісії ЄС «Завершення створення єдиного ринку», а результатом – поправка до

ст. 236 Римського договору (1957) та прийняття Єдиного європейського акту. Лорд Кокфілд, комісар, відповідальний за внутрішній ринок, і президент ЄЕС Жак Делор прагнули розвинути принцип «взаємного визнання» національних специфікацій і створення єдиного внутрішнього ринку до 1992 р. з вільним рухом товарів, людей, послуг і капіталів. Це означало відмову від митних формальностей і зменшення вартості затримок на кордоні для вантажів; гармонізація ставок ПДВ; відкриття державних закупівель через державні контракти для конкуренції ЄС. Прийняття «Білої книги» щодо створення спільного ринку в Європі в 1987 р. стало стимулом розвитку цих процесів, і, 7 лютого 1992 р. був підписаний Маастрихтський договір про заснування ЄС, а Брюссель став столицею лобізму в Європі [2, с. 145].

Регламентуючи все більше сфер внутрішнього суспільного й економічного життя у державах-учасниках, владні інститути ЄС опинилися у центрі зворотного впливу (лобіювання) з боку різноманітних суспільних груп.

Розвиток політико-правового регулювання лобістської діяльності в ЄС проходило в декілька етапів:

1) 1989 р. – *артикуляція питання* регулювання лобістської діяльності в ЄС (представник Данії Альман Меттен задав письмове питання з цього приводу) [4, с. 16];

2) 1991 р. – розробка першого документу Співтовариства з прямим використанням поняття «лобізм» та рекомендаціями щодо реєстрації та звітності лобістів (депутат від Бельгії Марк Галле, голова Комітету з питань правил процедури, перевірки повноважень та імунітетів представив *доповідь (Report on the Code of Conduct Governing Lobbyists)*, резолютивна частина якої містила рекомендацію про необхідність розробки саморегульовальної моделі управління організованими інтересами [4, с. 16];

3) 1992 р. – публікація Комюніке Європейської Комісії «*Відкритий і структурований діалог Комісії зі спеціальними групами інтересів*», у якому були встановлені правила взаємодії лобістів і європейських службовців;

4) 1996 р. – ухвалення *Кодексу поведінки лобістів* Європарламентом. Стимулом для зареєстрованих лобістів (реєстрація передбачила і декларування лобістами подарунків і послуг, наданих євродепутатам і службовцям європарламенту) було визначено їх право вільного доступу до приміщень Європарламенту й участі у роботі його органів. Втім, Європарламент виключив з проекту обов'язковість щорічної звітності лобістів про їх діяльність. Реалізація положень Кодексу не виправдала сподівань: лобіювання здійснювали за відсутності юридично регламентованої форми і процедури. Критика прозорості прийняття рішень

у ЄС в 90-ті рр. ХХ ст. сприяла прийняттю Єврокомісією актів, що регулюють лобістську взаємодію: *Кодекс честі адміністративного працівника, Біла книга з європейського управління, План дій з покращення регулювання, Комюніке із взаємодії у законодавчому процесі та Комюніке з підвищення культури діалогу і консультацій*. Останній став основою для створення електронної бази даних CONNECS (Consultation the European Commission and Civil Society), яка дозволяє відслідковувати контакти неурядових організацій і співробітників Єврокомісії. Втім, ці акти мали здебільшого декларативний характер.

5) 2003 р. – розроблено робочий документ «*Лобіювання у Європейському Союзі: норми і правила*» [4, с. 16], що не мав юридичної сили, але визначив класифікацію лобістів, форми і методи їхньої діяльності, особливості взаємодії лобістів із чиновниками ЄС, специфіку нормативного регулювання лобіювання на загальноєвропейському рівні та в окремих його державах-членах. В документі зазначалося, що «Європейський лобістський ландшафт є надзвичайно фрагментований... У 2000 р. близько 2600 груп за інтересами мали постійний офіс у центрі Брюсселі» [4, с. iii, 5].

Особливістю робочого документу «*Лобіювання у Європейському Союзі: норми і правила*» [4, с. 16] стало висвітлення проблеми запобігання конфлікту інтересів. Вказувалося, що «завданням з регулювання лобіювання є створення рівних умов для всіх учасників процесу прийняття рішень в ЄС. Це можна порівняти з заклик до вільної та відкритої конкуренції на комерційному ринку» [4, с. 17]. Для вирішення проблеми вказувалося на модель «гри потрійного П» («*Game of Triple P*»: *Procedures, Persons, Positions*), розроблену Р. Ван Шенделеном для опису процесу привласнення політичного впливу у квазімонополістичний спосіб [27, с. 105].

6) 2005 р. – було розроблено *Європейську ініціативу прозорості (ЄІП) (European Transparency Initiative)* у відповідь на критику непрозорого характеру лобістської діяльності в ЄС членом Єврокомісії від Естонії С. Каласса (він відповідав за адміністративні питання, аудит і боротьбу зі службовими зловживаннями). У промові під час запуску ЄІП в Ноттінгемі Каллас порівняв Брюссель з «чорним ящиком, де незрозуміло, яким чином і хто приймає важливі для усієї Європи рішення» [24]. Довіра громадськості до інститутів ЄС досягла найнижчої точки: число громадян ЄС, хто висловлював недовіру до ЄС (43%), майже збігалася з кількістю тих, хто висловлював довіру (44%) [21]. Переважна більшість (59%) опитаних заявили, що вони «схильні не погоджуватися» з тим, що їхній голос враховується у справах ЄС [19]. У відповідь на кризу, Єврокомісія ініціювала *Європейську ініціативу прозорості (ЄІП)*. Це мало поглибити обізнаність громадськості та довіру до процесів при-

йняття рішень у Брюсселі [24]. Система реєстрації лобістів існувала в Європарламенті з 1996 р., але реєстр був побудований за зразком слабких регуляторних режимів: надавав зареєстрованим особам річні перепустки для входу до парламенту. Хоча імена зареєстрованих лобістів були доступні для громадськості на сайті ЄП, інша інформація не розголошувалася. Реєстр лобістів ЄП на той час існував насамперед в інтересах лобістів і законодавців, а не з метою забезпечення публічної прозорості. Каллас передбачив іншу систему регулювання лобізму для ЄК, і ЄП була запропонована як система обов'язкової реєстрації або більш жорсткої системи саморегулювання, доступної для громадськості через веб-реєстр [18].

Комісія акцентувала на напрямках діяльності: 1) управління та використання фондів Співтовариства (створення веб-сайту для контролю використання фондів ЄС); 2) професійна етика в європейських інститутах (прийняття Кодексу належної адміністративної поведінки Комісії, як еталону відносин з громадськістю; перегляд законодавства про доступ до документів Регламент (ЄС) № 1049/2001); перегляд правової бази, що регулює діяльність Управління ЄС з боротьби з шахрайством (OLAF); 3) рамки, в яких діють лобістські групи та НУО (запуск баз даних, що містять інформацію про консультативні органи та експертні групи, які консультують Комісію; широкі консультації із зацікавленими сторонами та поглиблені оцінки впливу до внесення законодавчих пропозицій). На сайті Європейської Комісії було опубліковано список із 1,2 тисячі експертів, які беруть участь у роботі Європейської ініціативи прозорості. У відповідь на ініціативу в 2005 р. було створено АЛТЕР-ЄС або Альянс за лобіювання прозорості та регулювання етики (The Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation, ALTER-EU) як коаліцію понад 200 груп громадянського суспільства для забезпечення узгодженого підходу щодо обмеження впливу корпорацій на прийняття рішень в ЄС. Однак, ініціатива не містила принципових нововведень у галузі регулювання лобіювання, залишаючи відкритим питання про обов'язковість реєстрування лобістів і лобістських об'єднань [13].

В 2006 р. було опубліковано *Зелену книгу «Європейської ініціативи прозорості»*, де Комісія визначила лобіювання як «діяльність, що має за мету вплинути на формування політики та законотворчий процес європейських інститутів», а також перелічила компоненти ініціативи, які необхідно просувати на основі консультацій з громадськістю [13]: 1) відмова від примусової реєстрації лобістів (зазначалося, що «Комісія не вважає систему обов'язкової реєстрації підходящим варіантом, і виступає за більш жорстку систему саморегулювання»); 2) вжиття жорсткіших заходів із саморегуляції лобіювання на основі добровіль-

ної систему реєстрування; 3) впровадження єдиного кодексу поведінки лобістів, створеного на базі Кодексу Єврокомісії та Європарламенту; 4) санкції за порушення реєстраційних правил чи положень кодексу. Зазначалося, що зареєстровані представники інтересів (лобісти) мають підписатися під Кодексом поведінки.

Зелена книга започаткувала дебати/консультації з зацікавленими сторонами про те, як покращити прозорість фондів Співтовариства, про консультації з громадянським суспільством і про роль лобі та неурядових організацій (НУО) в процесі прийняття рішень європейськими інституціями. Незабаром дебати стали поляризованими, і в них домінували противники та прихильники розкриття інформації про лобіювання. *Європейська асоціація консультантів зі зв'язків з громадськістю* (The European Public Affairs Consultancies Association, EPACA) та *Товариство професіоналів з європейських справ* (The Society for European Affairs Professionals, SEAP), що представляли комерційних лобістів, виступали проти обов'язкового розкриття інформації про лобіювання, захищаючи привілейований доступ, пропагуючи «саморегулювання», добровільні кодекси поведінки та реєстрацію. Комерційні лобісти теж виступали проти включення фінансової інформації про лобістську діяльність, яку можна перевірити, стверджуючи, що «гроші не дорівнюють впливу». Ініціатори кампанії АЛТЕР-ЄС були занепокоєні тим, що добровільний реєстр ніколи не зможе «охопити ландшафт європейських представників інтересів якомога повніше». АЛТЕР-ЄС виступила за створення обов'язкового реєстру та розробку кодексу поведінки для лобістів, включаючи розкриття фінансової інформації про лобістську діяльність [24]. Тоді ж були визначені ключові дати процесу: 2005 р. – запуск ЄП; 2006 р. – ухвалення Зеленої книги щодо ЄП; травень - серпень 2006 р. – громадське обговорення Зеленої книги; грудень 2006 р. – прийняття нового фінансового регламенту; березень 2007 р. – повідомлення про подальші кроки на виконання Зеленої книги; літо 2007 р. – консультації із зацікавленими сторонами щодо кодексу поведінки лобістів; весна 2008 р. – запуск реєстру; весна 2009 р. – оцінка реєстру; 2011 р. – запуск спільного «Реєстру прозорості» Парламенту та Єврокомісії ЄС [24].

В 2007 р. Європейська комісія в своїй комунікації *«Слідуючи за Зеленою книгою»* опублікувала визначення представництва інтересів (лобіювання) в значенні *«будь-яка діяльність, здійснювана з метою впливу на формування політики та процеси ухвалення рішень у європейських установах»* [7]. Протягом 2007 – 2009 рр. відбувалося обговорення Кодексу поведінки Єврокомісії, Реєстру представників інтересів. За даними К. Холмана, лобісти в ЄС у 2008 р. в переважній

більшості підтримували створення реєстру лобістів: понад 61% всіх респондентів вважали, що реєстрація лобістів та забезпечення прозорості має бути «обов'язковою для всіх лобістів» [21].

23 червня 2008 р. Європейський парламент став першою інституцією ЄС, яка врегулювала лобістську діяльність як «представництво інтересів» у власних структурах, створивши новий Реєстр [12]. Європейська Комісія ставила мету запуск функціонування свого Реєстру навесні 2009 р. [24].

В той же час, більшість дослідників визнавали, що кінцевий результат ЄІП виявився менш амбітним, ніж сама ініціатива, адже після багатьох років переговорів, кінцевий продукт, який був запущений у червні 2008 р. створив добровільний реєстр для «представників інтересів», де організації та окремі особи реєструються як «представники інтересів» (уникаючи ярлика «лобіст») і розкривають помірний обсяг інформації. Реєстранти розкривають рейтинг клієнтів у порядку зменшення вартості контрактів, виходячи з діапазону вартості кожних 50 000 євро або 10% від загального доходу. Імена окремих лобістів не розголошуються [21]. Хоча ЄІП передбачив добровільний підхід, він заохочував участь у реєстрі за допомогою інших стимулів, ніж вхідні перепустки, винагороджуючи зареєстрованих «автоматичними сповіщеннями» про очікувані дії в сфері законодавства та питань, які становлять інтерес для зареєстрованих представників інтересів. Ця форма заохочення до реєстрації була запроваджена з помпою, але на практиці за даними К. Холмана, лише 15% лобістів ЄС визнали цю систему стимулом [21].

Важливу роль у розвитку розуміння «низового лобізму» як важливого компоненту легітимації лобізму взагалі, як обґрунтування його як законного «представництва інтересів» зіграв *Лісабонський договір* 2009 року. Він забезпечив правову основу для представництва інтересів в ст. 11 Договору про ЄС, яка регулює форми демократії участі: горизонтальний громадянський діалог, вертикальний громадянський діалог, практика консультацій Комісії і нова Європейська громадянська ініціатива. Представництво інтересів, таким чином, було передбачено обов'язком для установ ЄС [8].

З метою підтримки громадянського діалогу було ініційовано ряд програм розвитку демократичного представництва інтересів. В період 2014 – 2020 рр. діяли програми: «Європа для громадян», «Європейський корпус солідарності» та інші, в період 2021–2027 рр. ЄС фінансує програми «Громадяни, рівність, права і цінності», «Креативна Європа» [11]. Наприклад, програма «Громадяни, рівність, права і цінності» фінансується, в тому числі, за напрямом: залучення та участь громадян: сприяння залученню та участі громадян у демократичному житті ЄС. Також Єврокомісія створила

веб-сайт: «Ваш голос у Європі», де громадяни можуть знайти інформацію про обговорення законопроектів та ініціатив. В 2008 р. Європарламент заснував форум щодо заохочення вертикального громадянського діалогу – «Агору» для координації між парламентаріями та представниками громадянського суспільства ЄС. Платформа продовжує розвиватися: як інструмент і простір для зустрічей між парламентаріями, парламентським персоналом і спільнотою практиків (2013 р.); як платформа для проєкту Pro PALOP-TL SAI, який зміцнював технічні та функціональні компетенції вищих органів аудиту (2017 р.); як фінансовий партнер Вестмінстерського фонду демократії та Міжнародної організації IDEA в рамках проєкту INTER PARES (2019 р.) [25].

Також, з метою підтримки низового лобізму Інститути ЄС передбачили *Інститут Європейської Ініціативи*: 1) Єврокомісія запропонувала процедуру реалізації ст. 11(4) TEU (*Європейська ініціатива*) спочатку в Зеленій книзі 2009 р.; 2) Рада ЄС ухвалила постанову в 2011 р.; 3) *Європейська громадянська ініціатива* (ECI) набула чинності 1 квітня 2012 р. Ініціатива дає змогу громадянам ЄС безпосередньо звертатися до Єврокомісії, щоб запропонувати законодавство. Ініціатива має бути підтримана щонайменше одним мільйоном громадян ЄС з щонайменше семи різних держав-членів ЄС. Законодавча пропозиція також має перебувати в інституційній компетенції органів ЄС. З моменту її впровадження нею скористалися майже 6 млн. громадян. Станом на 28 лютого 2023 р. на платформі ECI було зареєстровано 98 громадських ініціатив, 23 ініціативи не пройшли реєстрацію, оскільки їх предмет «явно виходить за рамки повноважень Комісії щодо подання пропозиції про правовий акт Союзу», 21 ініціатива знята через відозву організаторами; 51 ініціатива не набрала потрібної кількості голосів; 8 – відкриті для підписання, 5 знаходяться на стадії перевірки; на розгляді Єврокомісії – знаходяться 3 (а) «Косметика - без випробувань на тваринах»; б) «Врятуйте бджіл і фермерів! На шляху до сприятливого для бджіл сільського господарства для здорового довкілля»; в) Stop Finning – зупинити торгівлю плавниками акул [10].

7) Сьомий етап розвитку регулювання лобізму почався в 2011 р., коли на основі 27-ої *Міжінституційної угоди між Європейським Парламентом та Європейською Комісією* було створено *Єдиний реєстр прозорості* – публічна база даних про зацікавлених осіб, які активно беруть участь у діяльності, що має на меті впливати на формування або на формування або реалізацію політики чи законодавства на рівні ЄС.

Цьому рішення, однак, передував скандал, відомий як «гроші за поправки». Перевіряючи достовірність чуток про те, що членів Європар-

ламенту можна легко купити, журналісти газети Sunday Times видали себе за лобістів і запропонували хабарі членам Європарламенту в обмін на офіційні послуги. Четверо євродепутатів погодились, при цьому їх таємно знімали на відео [21]. Австрійський євродепутат Е. Штрассер, словенський соціаліст З. Талер, румунський соціаліст А. Северин та іспанський євродепутат П. Залба були зафіксовані під час отримання грошей та виконання офіційних дій, які вимагали журналісти під прикриттям [28].

У відповідь на скандал Президент ЄП Є. Бузек пообіцяв обов'язковий реєстр і суворий кодекс етики, створив робочу групу з, яка запропонувала ряд нових етичних правил для парламенту [24].

11 травня 2011 р. Європарламент схвалив плани створення спільного реєстру Європарламенту та Європейської Комісії і цей Реєстр набув чинності в червні 2011 р. Згідно з новою системою, всі лобісти, які реєструються, зобов'язані декларувати, хто є їхніми клієнтами, а також суму доходу від лобістської діяльності. Проте, сам Реєстр не є обов'язковим, і Європарламент зберігає власну систему видачі перепусток лобістам. Однак лобісти, які не пройшли реєстрацію, не мають права на отримання перепусток. Це означає, що лобісти, які до цього часу уникали реєстрації своїх клієнтів і доходів від лобіювання, реєструючись лише в Європарламенті, а не в Єврокомісії, більше не мають такої можливості. Парламент також погодився звернутися до Бюро з проханням розробити систему додавання «законодавчого сліду» лобістів, з якими консультувалися, до всіх звітів, таким чином проливаючи світло на те, які зовнішні гравці відіграють роль у формуванні європейського законодавства. Станом на 28 липня 2011 р. новий спільний Реєстр прозорості отримав 610 реєстрацій. У «старому» реєстрі Комісії все ще налічувалося 3 528 представників зацікавлених сторін. За 2 роки реєстрації зареєструвалося менше половини брюссельських лобістських організацій і фірм [24]. Ключові сектори: лобістські консалтингові компанії, корпоративні представництва у справах ЄС, недостатньо представлені. З 328 консалтингових компаній, що надають послуги з лобіювання в ЄС, лише 50% (163) внесені до реєстру. Інший звіт показав, що 20 з 50 найбільших компаній ЄС (40%) не зареєстровані [24]. Реєстрації не перевіряються, за винятком випадків, коли подається скарга [3].

Усі особи, які отримали запис у Реєстрі прозорості дотримуються Кодексу поведінки, який є обов'язковим для всіх організацій і самостійно зайнятих осіб, і який міститься у Додатку до Міжінституційної угоди [23; 20].

Якщо у 1992 р. в Брюсселі налічувалося близько 3 тис. груп за інтересами різних типів [1], в 2015 р. – 15 тис. груп [12]. Як зазначалося в інформативному

виданні Офісу сприяння парламентській демократії Європейського Парламенту «Парламентська етика – питання довіри», «загальна кількість лобістів в Брюсселі сягає 15 тис., але не існує жодних останніх наукових доказів, які б підтверджували це твердження. Що ми знаємо, так це те, що понад 2800 лобістів мають довгострокову перепустку до Європарламенту, а також те, що понад 4000 представників інтересів зареєструвалися у старому та новому реєстрі прозорості» [25, с. 28].

8) В 2021 р. – було підписано нову *Міжінституційну угоду* (змінювалася в 2011 і в 2014 рр.) і, відповідно, *оновлені положення щодо Реєстру прозорості* [5, с. 12; 15]. Її основою є політична заява Європарламенту, Ради ЄС та Єврокомісії про визнання ключового значення «принципу обумовленості» та наголошення на меті «скоординованого підходу трьох інституцій». Міжінституційна угода 2021 р. стосується: 1) *утворення Реєстру прозорості*, у якому представники інтересів повинні зареєструватися, щоб мати можливість здійснювати певну діяльність з представництва інтересів (*принцип умовності*); *Так, в 2021 р. Реєстр прозорості в ЄС став єдиним не для двох, а вже для трьох інституцій*. 2) *Кодексу поведінки*, якого повинні дотримуватися представники інтересів; 3) *вимог до інформації*, яких повинні дотримуватися представники інтересів, щоб мати право на реєстрацію; 4) *процедури моніторингу* застосування кодексу поведінки, розслідування та вжиття заходів у разі порушень.

Міжінституційна угода [15]: 1) стосується *«діяльності, що здійснюється представниками інтересів для впливу на формування чи впровадження політики чи законодавства ЄС, або на процеси прийняття рішень установами-підписантами чи іншими установами, органами, офісами, агентствами ЄС»*; 2) визначає види діяльності; 3) визначає *види діяльності, які не охоплюються поняттям лобізм*; 4) *визначає органи, на які не поширюються вимоги*; 5) *розширює сферу дії попереднього Реєстру* та робить реєстрацію представників інтересів необхідною умовою для їх діяльності; 6) *встановлює обов'язки представників інтересів, які подають заявку на внесення до реєстру*: надати інформацію щодо *ім'я, контактних даних* представників, що представляють інтереси, а також організації чи установи, членом яких є реєстрант; щодо *законодавчих пропозицій ЄС, політики чи ініціативи*, на які вони спрямовані; щодо *фінансових витрат* на діяльність, витрат посередників, які здійснюють діяльність від їх імені, бюджет і джерела фінансування; дотримуватися *Кодексу поведінки* з його 16 правилами та принципами, які вимагають від реєстрантів: 1) оголосити інтереси та цілі, які вони просувають; вказати клієнтів або членів, яких вони представляють, 2) не отримувати та не намагатися

отримати інформацію нечесним шляхом; не переконувати депутатів Європарламенту, членів Комісії чи персонал ЄС порушувати правила та стандарти поведінки, які до них застосовуються, 3) не зловживати своєю реєстрацією в комерційних цілях, 4) забезпечити повну, актуальну та точну інформацію, яку вони надають для цілей реєстрації.

20 вересня 2022 р. Секретаріат опублікував нову форму заявки/реєстрації на сайті Реєстру прозорості [5, с. 4]. З моменту створення Реєстру прозорості зростає: станом на кінець лютого 2023 у реєстрі 12.548 зареєстрованих осіб, з яких: 3541 – «групи, що не представляють комерційних інтересів», 681 – «лобістські групи, що просувають інтереси своїх клієнтів», 8300 – «групи, що просувають власні інтереси або колективні інтереси своїх членів» [17]. 82,5% зареєстрованих лобістів мали офіси в країнах ЄС, з них 18,2% – в Брюсселі.

Крім того, в 2021 р. Рада ЄС прийняла Рішення про встановлення правил контакту між її генеральним секретаріатом і представниками інтересів [9].

Важливим документом 2021 р. стало «*Керівництво із запобігання та врегулювання конфліктів інтересів відповідно до Фінансового регламенту*», опубліковане Європейською Комісією в квітні 2021 р. [14].

9) Дев'ятим етапом розвитку регулювання лобізму в ЄС стало оновлення *Кодексу поведінки представників інтересів в ЄС* в 2023 р. [6]. Заявники мають право бути внесеними до Реєстру прозорості і залишатися в ньому, якщо дотримуються етичних і поведінкових принципів Кодексу. Зокрема, реєстранти повинні: а) у стосунках з інституціями Союзу ідентифікувати себе за назвою, реєстраційним номером та організаціями, в яких вони працюють або які представляють; б) декларувати інтереси та цілі, які просувають, і вказувати клієнтів або членів, яких вони представляють; с) не отримувати та не намагатися отримати інформацію чи рішення нечесним шляхом або шляхом використання надмірного тиску, неналежної поведінки чи образливої лексики; д) не зловживати своєю реєстрацією для отримання комерційної вигоди або спотворювати результати реєстрації; ф) гарантувати, що інформація, яку вони надають під час реєстрації є повною і актуальною; г) не спонукати членів Європарламенту, членів Комісії або персоналу інституцій Союзу порушувати правила та стандарти поведінки; і) якщо ви наймаєте на роботу колишніх членів Європарламенту, членів Комісії або співробітників інституцій ЄС, враховуйте вимоги конфіденційності, що застосовуються до цих осіб після звільнення, з метою запобігання конфлікту інтересів; ж) якщо вони перебувають у відносинах «клієнт-посередник»: і) забезпечте, щоб сторони відносин були внесені до реєстру; та ii) як клієнти або посеред-

ники, забезпечили публікацію інформації, що стосується відносин.

Також, в 2023 р. в дебатах з Радою та Комісією євродепутати актуалізували вимогу щодо створення незалежного органу з питань етики для інституцій ЄС, нагадуючи, що передвиборча програма Президентки Комісії У. фон дер Ляєн містила таку обіцянку. Заклик до покращення прозорості та доброчесності в прийнятті рішень в ЄС був зроблений ще в вересні 2021 р. від депутатів Європарламенту. У грудні 2022 р. (через кілька днів після викриття звинувачень у корупції євродепутатів) Європарламент прийняв Резолюцію, в якій повторив заклик до ЄК «гарантувати, що рішення приймаються з метою загального блага» [16].

Висновки. З моменту першої артикуляції питання щодо регулювання лобістської діяльності в ЄС в 1989 р. до 2023 р. пройшло дев'ять етапів формування політики прозорості політичної діяльності в ЄС і, одночасно, політики інституціоналізації лобізму. В документах ЄС відбувалося поступове визнання феномену лобізму та впровадження офіційного його тлумачення як «представництва інтересів». Так, хоча в 2007 р. в Комунікації ЄС і надавалося визначення поняття «лобізм» в значенні «будь-яка діяльність, здійснювана з метою впливу на формування політики та процесу ухвалення рішень в європейських установах», в подальшому в документах ЄС це поняття було замінено поняттям «представництво інтересів». Кодифікація правил поведінки осіб, які представляють зацікавлені групи та організовані інтереси фактично тривала починаючи з 1996 р., коли виник перший, але декларативний Кодекс поведінки лобістів, зі змінами 2007 та 2021 рр., до документу 2023 р. – Кодексу представників інтересів в ЄС. Весь цей період повільно відбувався процес формування Реєстру представників інтересів. Найважливішим питанням було визначення його характеру: обов'язкового або добровільного. Однак, обов'язковим цей Реєстр так і не став, залишаючись добровільним, хоча гарячі дискусії навколо провадження Європейської Ініціативи Прозорості обумовили впровадження більш жорсткої моделі саморегулювання, коли були сформовані додаткові стимули для реєстрантів. Очевидним результатом боротьби за прозорість стали міжінституційні угоди (2011, 2021 рр.), що обумовили існування сьогодні Єдиного Реєстру для трьох інституцій (Єврокомісії, Європарламенту та Ради ЄС), який діє на основі об'єднаних правил для реєстрантів. Союзні відносини великого бізнесу з інститутами ЄС, його експертна активність обумовили виникнення феномену «експертократії», тобто інституціоналізації експертної діяльності лобістських груп, що представляють інтереси бізнесу в процесі вироблення політичних рішень в масштабах об'єднаної Європи. Осно-

вними засобами регулювання лобізму в ЄС стали розширення кола учасників процесу підготовки й прийняття рішень, підвищення вимог до професійної етики службовців і депутатів ЄС, добровільне регулювання самого механізму лобіювання. Цілком очевидно, що «Брюссельський Макіавеллі» не так ретельно слідує правилам транспарентності, як завзято підтримує артикуляцію навколо цього питання. Тому, справжня Брюссельська реформа щодо відкритості та прозорості процесу прийняття політичних рішень ще триває одночасно з вимогами щодо створення незалежного органу з питань етики при інституціях ЄС.

ЛІТЕРАТУРА:

1. An open and structured dialogue between the Commission and special interest groups: Commission of the European Communities (93 /C 63 /02). Official Journal of the European Communities. 1993. Vol. 36. P. 2.
2. Dedman M. Origins & development of the European Union 1945–2008 : a history or European integration. New York: Routledge, 2010. 224 p.
3. Dinan W. Lobbying transparency and the 'actually existing' European public sphere. Paper presented at the 1st Global Conference on Transparency Research, Rutgers University, 2011. URL: http://spaa.newark.rutgers.edu/images/stories/documents/Transparency_Research_Conference/Papers/Dinan_William.pdf. (дата звернення: 25.04.2023)
4. EP. Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices. Working Paper / Constitutional Affairs Series; Wilhelm Lehmann, Lars Bosche. – Luxemburg: European Parliament, 2003. 58 p.
5. EU. Annual report on the functioning of the Transparency Register 2021. Presented by the Transparency Register Management Board to the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission. URL: https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=en&reference=ANNUAL_REPORT (дата звернення 23.02.2023)
6. EU. Code of Conduct annexed to the Interinstitutional Agreement. Last update: 07.02.2023. URL: https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=en&reference=CODE_OF_CONDUCT (дата звернення: 28.02.2023)
7. EU. Communication from the Commission – Follow-up to the Green Paper «European Transparency Initiative» {SEC(2007) 360}. COM/2007/0127 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52007DC0127> (дата звернення: 05.04.2023)
8. EU. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Protocols Annexes to the Treaty on the Functioning of the European Union, Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13.12.2007. Tables of equivalences. OJ. C 202/1. 07.06.2016. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2016.202.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2016%3A202%3AFULL#C_2016202EN.01020101 (дата звернення 28.02.2023).
9. EU. Council Decision (EU) 2021/929 of 6 May 2021 on the regulation of contacts between the General Secretariat of the Council and interest representatives. ST/5703/2021/INIT. OJ L 207, 11.6.2021, p. 19–21 URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2021/929/oj> (дата звернення: 25.04.2023)
10. EU. European Citizens' Initiative. URL: https://europa.eu/citizens-initiative/find-initiative/eci-lifecycle-statistics_en (дата звернення: 25.04.2023)
11. EU. European Education and Culture Executive Agency URL: https://www.eacea.ec.europa.eu/grants/2014-2020_en (дата звернення: 25.04.2023)
12. EU. European Parliament. Transparency: key MEPs to declare meetings with lobbyists, 2019. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20190124STO24226/transparency-key-meps-to-declare-meetings-with-lobbyists>. (дата звернення: 04.12.2022)
13. EU. Green Paper of 3 May 2006 – European Transparency Initiative. COM(2006) 194 final. Official Journal. C 151 of 29.6.2006. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISUM:l14521> (дата звернення: 14.02.2022)
14. EU. Guidance on the avoidance and management of conflicts of interests under the Financial Regulation. 7 APRIL 2021 URL: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/protection-eu-budget/conflict-interest_en (дата звернення: 12.02.2022)
15. EU. Lobbying regulation — the EU mandatory transparency register. 29.09.2021. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/lobbying-regulation-the-eu-mandatory-transparency-register.html> (дата звернення: 03.04.2022)
16. EU. New independent EU ethics body: Parliament to discuss next steps. Newsletter, 13-16 February 2023. Strasbourg plenary session <https://www.europarl.europa.eu/news/en/agenda/briefing/2023-02-13/6/a-new-independent-eu-ethics-body-parliament-to-discuss-next-step> (дата звернення 25.04.2023)
17. EU. Transparency register. URL: <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do> (дата звернення: 27. 02.2023)
18. EurActiv. Brussels lobbyists to come under tighter scrutiny, 2005. URL: <http://www.euractiv.com/pa/brussels-lobbyists-come-tighter-scrutiny/article-136454> (дата звернення: 23.03.2023)
19. European Commission. Eurobarometer 65. Brussels, Belgium: European Commission. 2006. URL: <https://www.gesis.org/en/eurobarometer-data-service/survey-series/standard-special-eb/study-overview/eurobarometer-652-za-4506-may-2006> (дата звернення: 26.04.2023)
20. European Commission. Press Release. Agreement on a Mandatory Transparency Register, 2020. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_2425 (дата звернення: 25.04.2023)
21. Holman C., Luneburg W. Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform. *Interest Groups & Advocacy*. 2012. Vol.1. P. 75–104.

22. Knill C. Implementing EU environmental policy: new directions and old problems. New directions and old problems. Manchester; New York: Manchester Univ. Press. 2000. 342 p.

23. OECD. Lobbying in the 21st Century. Transparency, Integrity and Access. OECD Publishing, Paris, May 20, 2021. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/c6d8eff8en/index.html?itemId=/content/publication/c6d8eff8-en> (дата звернення: 25.04.2023)

24. PACE. Lobbying in a democratic society (European code of good conduct on lobbying) Recommendation PACE The European Transparency Initiative and ALTER-EU. URL: <https://www.alter-eu.org/about/coalition> (дата звернення: 25.04.2023)

25. Toornstra D., Bentinck M. Parliamentary Ethics - a Question of Trust / European Parliament's Office for Promotion of Parliamentary Democracy (OPPD) / EU: European Parliament – OPPD, 2011. 100 p. URL: <https://www.agora-parl.org/resources/library/parliamentary-ethics-question-trust> (дата звернення: 25.04.2023)

26. Transparency of lobbying in Member States. Comparative analysis. Brussels.: EU. 2019. 47 p.

27. Van Schendelen R. Machiavelli in Brussels: the art of lobbying the EU: The art of lobbying the EU. Amsterdam: Amsterdam Univ. Press. 2013. 384 p.

28. Willis A. Confusion reins over cash-for-amendments probe. EU Observer. 28 March, 2011. URL: <https://euobserver.com/news/32082> (дата звернення: 25.04.2023)

REFERENCES:

1. An open and structured dialogue between the Commission and special interest groups: Commission of the European Communities (93 /C 63 /02). *Official Journal of the European Communities*. 1993. Vol. 36. P. 2.

2. Dedman, M. (2010). Origins & development of the European Union 1945–2008: a history or European integration. New York: Routledge.

3. Dinan, W. (2011). Lobbying transparency and the 'actually existing' European public sphere. *Paper presented at the 1st Global Conference on Transparency Research, Rutgers University*. URL: http://spaa.newark.rutgers.edu/images/stories/documents/Transparency_Research_Conference/Papers/Dinan_William.pdf

4. EP. (2003). Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices. Working Paper / Constitutional Affairs Series; Wilhelm Lehmann, Lars Bosche. – Luxembourg: European Parliament.

5. EU. (2021). Annual report on the functioning of the Transparency Register 2021. Presented by the Transparency Register Management Board to the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission. URL: https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=en&reference=ANNUAL_REPORT

6. EU. (2023). Code of Conduct annexed to the Interinstitutional Agreement. URL: https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=en&reference=CODE_OF_CONDUCT

7. EU. (2007). Communication from the Commission – Follow-up to the Green Paper

«European Transparency Initiative» {SEC(2007) 360. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52007DC0127> (дата звернення: 05.04.2023)

8. EU. (2007). Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Protocols Annexes to the Treaty on the Functioning of the European Union, Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13.12.2007. Tables of equivalences. OJ. C 202/1. 07.06.2016. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2016.202.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2016%3A202%3AFULL#C_2016202EN.01020101

9. EU. (2021). Council Decision (EU) 2021/929 of 6 May 2021 on the regulation of contacts between the General Secretariat of the Council and interest representatives. ST/5703/2021/INIT. OJ L 207, 11.06.2021. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2021/929/oj>

10. EU. (2023). European Citizens' Initiative. URL: https://europa.eu/citizens-initiative/find-initiative/eci-lifecycle-statistics_en

11. EU. (2020). European Education and Culture Executive Agency URL: https://www.eacea.ec.europa.eu/grants/2014-2020_en

12. EU. (2019). European Parliament. Transparency: key MEPs to declare meetings with lobbyists. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20190124STO24226/transparency-key-meps-to-declare-meetings-with-lobbyists>.

13. EU. (2006). Green Paper of 3 May 2006 – European Transparency Initiative. COM(2006) 194 final. Official Journal. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:l14521>

14. EU. (2021, 7 april). Guidance on the avoidance and management of conflicts of interests under the Financial Regulation. URL: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/protection-eu-budget/conflict-interest_en

15. EU. (2021). Lobbying regulation — the EU mandatory transparency register. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/lobbying-regulation-the-eu-mandatory-transparency-register.html>

16. EU. (2023) New independent EU ethics body: Parliament to discuss next steps. Newsletter, 13-16 February 2023. Strasbourg plenary session <https://www.europarl.europa.eu/news/en/agenda/briefing/2023-02-13/6/a-new-independent-eu-ethics-body-parliament-to-discuss-next-step>

17. EU. (2019). Transparency of lobbying in Member States. Comparative analysis. Brussels: EU. 2019. 47 p.

18. EurActiv. (2005). Brussels lobbyists to come under tighter scrutiny. URL: <http://www.euractiv.com/pa/brussels-lobbyists-come-tighter-scrutiny/article-136454>

19. European Commission. (2006). Eurobarometer 65. Brussels, Belgium. URL: <https://www.gesis.org/en/eurobarometer-data-service/survey-series/standard-special-eb/study-overview/eurobarometer-652-za-4506-mar-may-2006>

20. European Commission. (2020) Press Release. Agreement on a Mandatory Transparency Register.

URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_2425 (дата звернення: 25.04.2023)

21. Holman, C., Luneburg, W. (2012). Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform. *Interest Groups & Advocacy*, 1, 75–104.

22. Knill, C. (2000). *Implementing EU environmental policy: new directions and old problems*. New directions and old problems. Manchester; New York: Manchester Univ. Press.

23. OECD. (2021) *Lobbying in the 21st Century. Transparency, Integrity and Access*. <https://www.oecdilibrary.org/sites/c6d8eff8en/index.html?itemId=/content/publication/c6d8eff8-en>

24. PACE. (2023) *Lobbying in a democratic society (European code of good conduct on lobbying) Recommendation PACE The European Transparency*

Initiative and ALTER-EU. URL: <https://www.alter-eu.org/about/coalition>

25. Toornstra, D. & Bentinck, M. (2011). *Parliamentary Ethics – a Question of Trust / European Parliament's Office for Promotion of Parliamentary Democracy (OPPD) / EU: European Parliament*. URL: <https://www.agora-parl.org/resources/library/parliamentary-ethics-question-trust>

26. *Transparency register*. URL: <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>

27. Van Schendelen, R. (2013). *Machiavelli in Brussels: the art of lobbying the EU: The art of lobbying the EU*. Amsterdam: Amsterdam Univ. Press.

28. Willis, A. (2011, March 28). *Confusion reins over cash-for-amendments probe*. *EU Observer*. URL: <https://euobserver.com/news/32082>

Institutionalization of lobbying as a policy for ensuring the representation of interests in the European Union

Yevtsenko Roman Ihorovych

Postgraduate Student at the Department of Political Science and Law
South Ukrainian National Pedagogical University named after K. D. Ushynsky
Staroportofrankivska str., 26,
Odesa, Ukraine
ORCID: 0000-0001-9853-6492

Today, lobbying in all its forms, including advocacy and other ways of influencing public policy, is a legitimate act of political participation in a number of developed countries. Lobbying practices, as practices of representing the interests of various groups, give stakeholders access to the development and implementation of public policy. An inclusive policy-making process provides opportunities for more effective policy. The article examines the peculiarities of the formation of the political and legal system of lobbying regulation in the European Union, taking into account the trend of a shift in the perception and recognition of the phenomenon itself and the rationalization of the policy of its professionalization, legalization, regulation and institutionalization. The methodological basis of the study is a systematic analysis, since lobbying practices and their regulation are considered as systemic phenomena that are subject to a comprehensive review in a particular political system. The research methods used were institutional, structural and functional, comparative, and regulatory and legal, which allowed determining the depth of the process of lobbying institutionalization, defining it as a structural and functional element of the representation system, and comparing the peculiarities of the development of the legal regulation of the phenomenon itself according to the author's chronology. The author notes that lobbying activities are legalized in the EU through the adoption of special acts regulating the registration of lobbying groups and the procedure for conducting their activities, and introducing prohibitions and measures of liability for non-compliance therewith. The article presents the author's vision of the stages of development of political and legal regulation of lobbying practices. It is concluded that the «Brussels Machiavelli» does not follow the rules of transparency so zealously as it supports the articulation around this issue. Therefore, the real Brussels reform on openness and transparency of the political decision-making process is still ongoing, along with the requirements for the establishment of an independent ethics body within the EU institutions.

Key words: lobbying, political and legal regulation, European Union, political process, political institution, political space, institutionalization, representation.