

Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).

Спеціальність – 281.

Державне управління: удосконалення та розвиток. 2023. № 12.

DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2023.12.12>

УДК 35.08

А. В. Стельмах,

к. держ. упр., викладач кафедри публічного управління та адміністрування,

Університет Григорія Сковороди в Переяславі

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3721-5593>

В. С. Яценко,

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування,

Університет Григорія Сковороди в Переяславі

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0005-8382-7808>

ЗАКОНОДАВЧЕ ВРЕГУЛЮВАННЯ ЛОБІСТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В США: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

A. Stelmakh,

PhD in Public Administration,

Lecturer of the Department of Public Administration and Administration, Hryhoriy

Skovoroda University in Pereyaslav

V. Yatsenko,

Postgraduate student of the Department of Public Management and

Administration, Hryhoriy Skovoroda University in Pereyaslav

LEGISLATIVE REGULATION OF LOBBYING ACTIVITIES IN THE USA: EXPERIENCE FOR UKRAINE

У статті зазначено, що лобістська діяльність викликала і викликає безліч дискусій та суперечок у наукових та політичних колах, у бізнес-спільноті та широкому загалу, особливо щодо її корупційного впливу на внутрішню та зовнішню політику США. Якщо підсумувати основні результати дискусій та головні висновки щодо іміджу лобіювання, у громадському сприйнятті у США, всі вони швидше негативні. Лобістів часто характеризують як найманців без принципів та власної позиції. Про те лобізм дуже ризикований вид діяльності, оскільки порушення його правил карається кримінально. Але парадокс: лобізм може інтерпретуватися американськими судами як вільний виступ і, звідси, захищається Конституцією держави.

Авторами проаналізовані нормативно-правові документи, що врегульовують лобістську діяльність в США. Зазначено, що регулювання професії лобіста у Сполучених Штатах почалося 1938 року з прийняттям Закону про реєстрацію іноземних агентів (FARA). У 1946 році Конгрес прийняв перший у країні всеосяжний закон про розкриття інформації про лобіювання - Федеральний закон про регулювання лобіювання. Цей закон був спрямований на розкриття інформації, не передбачаючи заходів щодо обмеження лобістської діяльності. У 1995 році Конгрес США ухвалив досить радикальний Закон про розкриття інформації про лобіювання (LDA). Він був «всеосяжною реформою порівняно з більш ранніми зусиллями з регулювання».

Таким чином, лобізм США як інститут формувався протягом десятиліть і нині є невід'ємною складовою публічного управління. У США окремі громадяни та групи інтересів лобіюють виборних політиків та урядовців, намагаючись впливати на законодавство та адміністративний процес. Водночас регулятивні механізми лобіювання на державному рівні (особливо щодо реєстрації лобістів, визначення суб'єкта та об'єктів лобіювання) мають великі прогалини, що не дозволяють отримувати інформацію про спроби впливати на процес прийняття державних рішень. Тим часом астротурфінг – вплив з метою просування своїх інтересів одних органів державної влади на інші відіграють важливу роль у процесі

прийняття державних рішень у США, але залишаються при цьому за рамками регулятивних норм і є типовими прикладами включення латентних механізмів у функціонування громадського інституту, що суттєво спотворює його легально формалізовані цілі та інструменти.

Юридично чітко регламентована система лобізму може значною мірою сприяти: забезпечення гласності та передбачуваності політичних процесів; цивілізоване обмеження сфер діяльності апарату державної влади (зробить його більш відкритим для контролю з боку суспільства, зменшить можливість вольових рішень); розширення кола активних учасників політичного процесу, що може сприятливо позначитися на розвитку громадянського суспільства загалом; контролю взаємодії приватних інтересів та органів влади, створення додаткових перешкод на шляху до корупції.

The article states that lobbying has caused and causes many discussions and controversies in scientific and political circles, in the business community and the general public, especially regarding its corrupting influence on the domestic and foreign policy of the USA. If we summarize the main results of the discussions and the main conclusions regarding the image of lobbying in the public perception in the USA, they are all rather negative. Lobbyists are often characterized as mercenaries without principles and their own position. However, lobbying is a very risky type of activity, as the violation of its rules is punishable by criminal law. But the paradox: lobbying can be interpreted by American courts as free speech and, of course, is protected by the state Constitution.

The authors analyzed regulatory and legal documents regulating lobbying activities in the USA. The article states that regulation of the lobbying profession in the United States began in 1938 with the passage of the Foreign Agents Registration Act (FARA). In 1946, Congress passed the nation's first comprehensive lobbying disclosure law, the Federal Lobbying Regulation Act. This law was aimed at disclosure of information without providing for measures to limit lobbying activities.

In 1995, the US Congress passed the rather radical Lobbying Disclosure Act (LDA). It was a "comprehensive reform compared to earlier regulatory efforts."

Thus, US lobbying as an institution has been formed for decades and is now an integral part of public administration. In the US, individual citizens and interest groups lobby elected politicians and government officials in an attempt to influence legislation and the administrative process. At the same time, the regulatory mechanisms of lobbying at the state level (especially regarding registration of lobbyists, definition of the subject and objects of lobbying) have large gaps that do not allow obtaining information about attempts to influence the process of state decision-making. Meanwhile, astroturfing, the revolving door effect, and the influence of some public authorities on others in order to promote their interests play an important role in the process of public decision-making in the USA, but at the same time remain outside the framework of regulatory norms and are typical examples of the inclusion of latent mechanisms in the functioning public institution, which significantly distorts its legally formalized goals and tools.

A legally clearly regulated system of lobbying can significantly contribute to: ensuring transparency and predictability of political processes; civilized limitation of the spheres of activity of the apparatus of state power (will make it more open to control by society, reduce the possibility of voluntary decisions); expansion of the circle of active participants in the political process, which can favorably affect the development of civil society in general; controlling the interaction of private interests and authorities, creating additional obstacles on the way to corruption.

Ключові слова: *публічне управління, публічна влада, лобізм, лобістська діяльність, лобісти, прозорість та підзвітність лобістів.*

Keywords: *public administration, public power, lobbying, lobbying activity, lobbyists, transparency and accountability of lobbyists.*

Постановка проблеми. Проблема реалізації лобістської практики у публічному просторі державного управління давно привертає увагу

вітчизняних дослідників. Нерідко як зразок громадської інституалізації лобіювання наводиться лобізм в США. Проте оцінка ролі цього інституту у системі представництва інтересів дається прямо протилежна. З одного боку, продовжує відтворюватися традиційна лінія трактування лобізму в США як серії практик, які спрямовані на розвиток та узаконення корупції в органах державної влади. З іншого боку, лобізм у США декларується як інститут з розвиненими правовими нормами та механізмами, що забезпечує реальну конкуренцію зацікавлених груп, і в цьому сенсі може бути моделлю для поширення в інших країнах, у тому числі й в Україні. Так, лобізм перетворився на повноцінний громадський інститут і став одним із найважливіших елементів у системі соціально-політичної взаємодії демократичних суспільств, ефективно доповнюючи традиційні представницькі інститути демократії, сприяючи залученню у політичний процес усієї безлічі соціальних інтересів, що сприяє формуванню гармонійної та максимально збалансованої державної політики [1].

На нашу думку, обидві ці позиції відрізняються одностороннім оглядом як місця лобізму у сучасному функціональному представництві інтересів, так і значення досвіду становлення та розвитку даного інституту в США як моделі відкритого суспільства.

Виклад матеріалу. Загалом процес поступової легалізації лобізму в США та уточнення пов'язаних з ним норм регулювання проходив упродовж XIX–XX ст. і продовжується в даний час. В підсумку, на думку деяких дослідників, лобізм у США сформувався у повноцінний, абсолютно легальний та вельми легітимний політичний інститут.

Можна виділити кілька етапів змін, що відбулися у правовому регулюванні лобіювання в США.

Регулювання професії лобіста у Сполучених Штатах почалося 1938 року з прийняттям Закону про реєстрацію іноземних агентів (FARA) [2]. Причому основна мета FARA полягала не в тому, щоб обмежити практику лобіювання, а в тому, щоб ввести у публічне поле інформацію про тих, хто платить за

лобістські кампанії. Напередодні Другої світової війни головна небезпека походила від нацистів, що фінансуються гітлерівською Німеччиною. Закон вимагав, щоб будь-яка література, оплачувана іноземними грошима, містила повідомлення про це. "Іноземна пропаганда" в законі мала на увазі нацистську пропаганду [3]. Пізніше цей термін був розширений і тепер включає будь-які іноземні структури, які фінансують лобістські кампанії.

Положення FARA розуміють під іноземним агентом особу, яка відповідає одночасно двом критеріям: 1) участь як агента, представника, службовця, найманого працівника, а також участь на підставі наказу, запиту чи під прямим контролем іноземного принципала, так само перебування під наглядом, керуванням, контролем або отримання цією особою від іноземного принципала фінансування чи субсидій; 2) здійснення конкретних видів діяльності, які підпадають під дію FARA, а також будь-яка особа, яка погоджується, визнає, приймає, або претендує на дію як агент іноземного принципала [3].

У перелік дій, які іноземний агент повинен вчиняти в інтересах іноземного принципала, входять чотири види дій: 1) участь на території США у політичній діяльності; 2) участь на території США як радник із зовнішніх зв'язків, агент зі зв'язків з громадськістю, працівника інформаційних служб чи політичного консультанта; 3) залучення, збирання, виплата або розподіл внесків, позик, грошей чи інших цінностей в США; 4) здійснення на території США представництва інтересів іноземного принципала перед агентствами чи посадовими особами уряду США.

Стаття 2 FARA встановлює для осіб, зазначених у статті 1, обов'язок заповнити спеціальну реєстраційну форму та один раз на півроку подавати звітність Департаменту юстиції США. Реєстраційні форми та звіти повинні містити відомості про реєстрованого агента, сутності його діяльності, отриманих доходах та здійснених витратах, а також про угоди, на основі яких він став агентом іноземного принципала. Крім того, агент має надати достатньо докладні відомості про сам принципал. Як зазначено у статті 4,

іноземний агент також повинен надавати копії інформаційних матеріалів, що поширюються ним, та вказувати, що дані матеріали поширюються від імені іноземного агента. Стаття 5 встановлює, що лобісти мають вести бухгалтерську звітність та інші записи, які будь-якої миті можуть бути перевірено Департаментом юстиції [3].

З того часу FARA зазнав змін, але, по суті, залишився законом про розкриття інформації. Сьогодні потрібно, «щоб лобісти, які виступають від імені іноземних організацій, представляли піврічні звіти з докладним описом усіх своїх лобістських контактів» [4], а також вели докладні записи про витрати та лобістські контакти, роблячи їх загальнодоступними в Інтернеті.

Незабаром після Другої світової війни Конгрес прийняв перший у країні всеосяжний закон про розкриття інформації про лобіювання - Федеральний закон про регулювання лобіювання 1946 року. Цей закон також був спрямований на розкриття інформації, не передбачаючи заходів щодо обмеження лобістської діяльності. У ньому стверджувалося, що «повна реалізація американського ідеалу уряду обраними представниками чималою мірою залежить від здатності належним чином оцінювати політичний тиск, якому регулярно піддаються члени Конгресу» [5]. Без цієї публічної інформації «голос народу може бути дуже легко заглушений голосом груп з особливими інтересами, які прагнуть до привілейованого звернення, що маскуються під прихильників суспільного блага» [5].

Федеральний закон про регулювання лобіювання стверджував про необхідність реєстрації всіх, хто будь-яким чином впливає на процес ухвалення законопроекту, а також надання ними звітів щодо фінансування діяльності. Крім того, він вводив штрафи та тюремне ув'язнення за невиконання введених правил [5].

Незважаючи на те, що ранні закони про лобіювання видавалися досить чіткими щодо того, хто має реєструватися як лобіст і яку інформацію лобісти мають розкривати, вони виявилися не надто дієвими. Найочевидніша помилка полягала в їх визначеннях, особливо в розумінні того, що є лобістська

діяльність та що підлягає реєстрації. Будь-якою особою чи організацією, чия основною метою було вплив на законодавство, має бути зареєстрованою як лобіст. Але було зовсім неясно чим є "основна мета"? Окремі особи або організації, що лобіювали органи влади, нерідко «розглядали свою основну мету як щось інше, ніж лобіювання. Реєстрація та розкриття інформації відповідно до ранніх законів про лобіювання, були переважно добровільними» [6].

Дослідження, яке було проведене Головним бухгалтерським управлінням США (GAO) у 1991 р., показало суттєві прогалини у законах про лобіювання у виконанні місії з розкриття інформації [7]. Було виявлено не менше 10 000 незареєстрованих осіб та організацій, чия діяльність мала бути кваліфікована як лобістська. Із зареєстрованих «60% повідомили про відсутність будь-якої фінансової діяльності; 90% - про відсутність видатків на заробітну плату, гонорари або комісійні; 95% - про відсутність витрат на зв'язок з громадськістю чи рекламу; і лише 32% зареєстрованих — про конкретні назви або номері законопроекту, який вони лобіюють» [7]. У результаті, незважаючи на прийняття норм, орієнтованих на розкриття інформації про здійснювану лобістську діяльність, вона переважно продовжувала залишатися латентною.

Після десятиліть нездатності досягти цілей розкриття інформації про лобіювання Конгрес наприкінці 1995 р. ухвалив досить радикальний Закон про розкриття інформації про лобіювання (LDA). Він був «всеохоплюючою реформою порівняно з більш ранніми зусиллями з регулювання» [6].

LDA - це нормативний правовий акт, що складається з 26 статей, основною з яких є стаття 3, що дає визначення основним термінам, важливим для розуміння предмета законодавчого регулювання. Зупинимось на деяких із них.

Закон про розкриття інформації про лобіювання визначає лобіста як «будь-яку особу, яка найнята клієнтом за фінансову чи іншу компенсацію за послуги, що включає більш ніж один контакт з лобіювання, за винятком особи, чия лобістська діяльність складає менше 20 відсотків часу, зайнятого

послугами, що надаються такою особою цьому клієнту протягом 3-місячного періоду» [8].

Відповідно до статті 3 LDA лобістська діяльність – це «лобіювання контактів та зусилля на підтримку таких контактів, включаючи діяльність з підготовки та планування, дослідницьку та іншу підготовчу роботу, яка на момент її проведення призначена для використання у контактах, а також координацію лобістської діяльності інших осіб» [8].

Лобістський контакт визначається як «будь-яке усне або письмове повідомлення (у тому числі електронне) уповноваженій посадовій особі виконавчої влади або уповноваженій посадовій особі законодавчої влади, яке зроблене від імені клієнта у відносинах:

- формулювання, зміни або прийняття федерального законодавства (включаючи законодавчі пропозиції);
- формулювання, зміни або прийняття федеральних правил, постанови, виконавчого розпорядження або будь-якої іншої програми, політики або позиції уряду Сполучених Штатів» [8].

Стаття 4 цього закону свідчить про правила реєстрації лобістів. Організації, які заробляють на лобіюванні або витрачають на нього гроші, мають подавати звіти до Бюро з розкриття інформації Палати Представників та Сенату приблизно через три тижні після закриття календарного кварталу. Лобістські фірми подають звіт щодо кожного клієнта. Компанії та інші організації, які ведуть внутрішні лобістські операції, також надають власні звіти. А ті фірми, які ухвалили рішення про лобіювання на користь нового клієнта, повинні подати заяву на початкову реєстрацію протягом 30 днів з моменту укладання контракту, розкриваючи інформацію про те, хто витрачає гроші, хто займається лобіюванням, про питання, які вони планують лобіювати, з якими департаментами уряду вони планують контактувати та які люди виконуватимуть цю роботу.

Щоквартальні звіти включають загальну суму видатків та організовані заходи за основними проблемним областями, що включають номери

законопроектів та назви будь-яких лобіюваних законодавчих актів. Цей додатковий текст може змінюватись від докладного опису того, який розділ законопроекту лобіювався, до розпливчастих термінів, таких як "американо-китайські відносини".

Таким чином, можна зробити висновок, що LDA в першу чергу займався проблемами термінології, які не були вирішені у попередньому законодавстві про лобіювання.

Визначення лобістської діяльності було конкретизовано кількісними параметрами, що зменшило можливість осіб, які здійснюють лобістські контакти, приховати їх під приводом пріоритету цілей діяльності, що не належать до лобіювання.

Закон про розкриття інформації про лобіювання корисний для всебічного вивчення секторів та галузей лобіювання на федеральному рівні у США. У той же час слід зазначити, що його вимоги пов'язані з деякими пробілами. Оскільки цей Закон вимагає звітності тільки для лобістської діяльності з витратами понад 20 000 доларів, то не враховується велика кількість організацій, які витрачають менше за цю суму. У звітах, що публікуються, вказано лише загальний кошторис лобістських витрат без зазначення того, як розподіляються витрати на різні компоненти (заробітна плата, транспортні витрати, харчування та ін.). Крім того, з урахуванням того, що у своїх звітах лобісти часто використовують розпливчасті формулювання, вони не дають чіткого уявлення про конкретні статі, що лобіюються, у законопроектах.

Крім того, визначення прямого «лобістського контакту» обмежує сферу діяльності, яка мається на увазі під цим терміном, і містить 19 винятків, що дозволяють приховати велику кількість лобістських актів. Величезна кількість взаємодій залишається нерегульованою, що підриває прозорість до американського законодавства про лобіювання, яке прагнуло досягти протягом усієї своєї історії.

LDA також мав створити систему електронної звітності, яка з'явилася тільки після ухвалення Закону про чесне лідерство та відкритий уряд 2007

року (HOLGA) [9]. Сучасні американські дослідники досить скептично ставляться до даних нормативним актів, вважаючи, що LDA та аналогічні правила лобіювання можуть ставати все більш застарілими [10].

Витрати на лобіювання продовжують зростати як на рівні штатів, так і на федеральному рівні: федеральні витрати на лобіювання у 2021 році досягли майже 3,8 млрд доларів, що є найвищим рівнем у номінальному значенні за всю історію.

У 2021 році лобістські витрати у секторі охорони здоров'я були більшими, ніж лобістські витрати будь-якого іншого сектора. Організації охорони здоров'я лобіюють законодавців, щоб впливати на рішення у галузі державної політики, які торкаються практично всіх її напрямів, включаючи товари та послуги, ліцензування та нагляд, пріоритетні медичні дослідження. Необхідно відмітити, що США є прикладом моделі охорони здоров'я з сильними ринковими механізмами у поєднанні з розвиненою системою державної підтримки та регулювання [10], що зумовлює найважливішу роль лобіювання у цьому секторі.

Хоча на державну політику в галузі охорони здоров'я впливає безліч факторів (наприклад, пандемія, особливості політичних передвиборних кампаній, результати наукових досліджень), високі лобістські витрати компаній даного сектора можуть вказувати на те, що вони здатні результативно донести свою думку до законодавців.

Це до певної міри пояснює високі середні зарплати американських лікарів (близько 313 тисяч доларів на рік) [11] та традиційну проблему відсутності прозорості ціноутворення на медичні послуги. Лобіювання - одна з основних причин дорогої американської охорони здоров'я, високого рівня витрат на медичне страхування і, отже, вищої частки ВВП, що витрачається на охорону здоров'я (близько 20% від американського ВВП у 2020 році), що значно перевищує показники в інших розвинутих країнах [12].

Якщо розглядати більш детальний перелік галузей, то галузь фармацевтики у секторі охорони здоров'я витрачає на федеральне лобіювання

своїх інтересів більше фінансових коштів, ніж будь-яка інша галузь економіки США. У 2021 року на фоні боротьби з пандемією COVID-19 галузь витратила на лобіювання рекордні 361,1 млн. доларів. Це майже на 30% у номінальному вираженні більше, ніж у 2009 році, коли у Конгресі та в суспільстві був розпал дебатів з приводу Закону про захист пацієнтів і доступну охорону здоров'я, так званий Обамасаре. І це на 14% більше, ніж у 2020 році, коли почалася пандемія коронавірусу і знадобилося збільшення федеральних витрат на розробку вакцин проти COVID-19 у рамках Операції Warp Speed. При цьому, як зазначають самі американські дослідники, дані щодо витрат у кожній галузі не відображають усі витрати на лобіювання [13].

Тісно пов'язаними галузями в рамках сектору охорони здоров'я є галузь страхування та галузь лікувально-профілактичних організацій. Ця галузь особливо виграла у зв'язку із зростанням федеральних витрат у рамках боротьби з пандемією COVID-19. У 2021 році заклади охорони здоров'я витратили 118,6 млн. доларів на лобіювання [14].

Третьою важливою галуззю витрат на лобістську діяльність у США є група ІТ (програмне забезпечення, комп'ютерне обладнання та напівпровідники). До цієї групи входять багато найбільших компаній, і основними зацікавленими гравцями в контролюванні антимонопольного, цифрового та телекомунікаційного державного регулювання є такі ІТ-гіганти, як Oracle, Microsoft, Qualcomm та Apple. Успіх у лобіюванні своїх інтересів дозволяє компаніям підтримувати та розширювати владу в секторі електронних технологій [15].

У сфері пріоритетної уваги лобістів також галузь комунальних послуг та особливо енергетика, що забезпечує функціонування промисловості, транспорту, решти комерційного сектора та обслуговує потреби домашніх господарств. Останнє особливо важливо, тому що американці звикли споживати вдома велике кількість енергії та користуватися енергоємною технікою. Дослідники пов'язують це зі змінами способу життя у Сполучених Штатах [16], що наочно проявилися під час карантину, викликаного

пандемією. При цьому, на відміну від фармацевтики, у США комунальні послуги є строго регульованою галуззю з тарифами на послуги, що затверджуються державними комісіями. Тому активне лобіювання щодо встановлення цін і тарифів є необхідним ключем до реалізації успішної бізнес-моделі у цій сфері, і частково це відображається у відмінностях роздрібних цін на електроенергію залежно від штату [17].

Порівняльний аналіз витрат на лобістську діяльність у низці галузей дозволяє зробити висновок: ті галузі та компанії, чії витрати вищі, частіше домагаються бажаних урядових рішень, ніж інші. Відомий американський політолог Ф.Фукуяма пов'язує це з явищем, яке він називає ветократією - спотворення відкритого і заснованого на запитах громадян політичного процесу через надмірну конкуренцію груп та блокування одних групових інтересів іншими внаслідок значної кількості ресурсів, що виділяються на лобістську діяльність [18]. Політичний процес не справляється з кількістю запитів, що надходять, і на виході виявляється нездатним генерувати необхідні рішення. Ситуація формалізується переважно кількістю слухань у Конгресі США щодо змін галузевих законів.

Основні цілі американських лобістів спрямовані такі сфери: 1) зміна податкової політики; 2) отримання бюджетних асигнувань (те й інше можна об'єднати поняттям “вплив на бюджетний процес”, або державну фіскальну політику”); 3) вплив на законодавчу діяльність у сфері стандартів виробленої продукції та регламентації правил її збуту; 4) взаємини із регулюючими організаціями; 5) підтримка клієнта на ринку державних закупівель (на державних тендерах).

Було досліджено законопроекти, які розглянуті у Палаті Представників, Сенаті та на спільних слуханнях за два періоди: 2020–2021 роки та 2021–2022 рр. та виділені ті галузі, де найбільші розміри витрат на лобізм – охорона здоров'я і фармацевтика, і ті, де найменші витрати – сільське господарство. Ці сектори економіки курують відповідні комітети Конгресу США: Комітет з методів та засобів, Комітет сільського господарства у Палаті Представників та

Комітет з охорони здоров'я, освіти, праці та пенсій, Комітет з сільського господарства, харчування та лісового господарства в Сенаті. Дані про кількість проведених слухань розміщено на офіційному веб-сайті Уряду США [19].

У Сенаті 2020-2021рр. питанням охорони здоров'я було присвячено 25 слухань, а сільському господарству – 16; у 2021-2022рр. обговоренню цих же сфер було присвячено 16 та 11 слухань відповідно. Аналогічну тенденцію можна спостерігати і у Палаті Представників Конгресу США. Зіставляючи ці дані з наведеними раніше сумами витрат на лобіювання можна зробити висновок: парламентська активність груп інтересів прямо залежить від розмірів використовуваних фінансових ресурсів, а її результат відображається у кількості проведених парламентських слухань щодо проблем галузей, що лобіюються.

Таким чином, висока лобістська активність одних компаній порушує існуюче статус-кво, який визначається умовами ринку. За допомогою коаліцій професійні лобісти можуть заблокувати будь-яке рішення. Депутати опиняються під впливом лобістів у ситуаціях, коли підтримка того чи іншого законопроекту не є пріоритетом для їхньої партії чи виборців штату.

Виходить, що політики, які часто не мають принципової позиції щодо того чи іншого питання, можуть приймати рішення виходячи з тиску групи інтересів, тому лобізм стає ключовим фактором, що впливає на прийняті рішення.

Проведений аналіз дає підстави зазначити, що у США в чинному законодавстві врегульовані коло осіб, які належать до лобістів, їх умови діяльності та звітність, що робить лобістську діяльність прозорою. Разом з тим, існують проблеми щодо складності процедур звітності, складності та непрозорості викладу змісту лобістської діяльності.

Висновки. Лобізм США як інститут формувався протягом десятиліть і нині є невід'ємною складовою публічного управління. У США окремі громадяни та групи інтересів лобіюють виборних політиків та урядовців,

намагаючись впливати на законодавство та адміністративний процес. Водночас регулятивні механізми лобіювання на державному рівні (особливо щодо реєстрації лобістів, визначення суб'єкта та об'єктів лобіювання) мають великі прогалини, що не дозволяють отримувати інформацію про спроби впливати на процес прийняття державних рішень. Тим часом астротурфінг – вплив з метою просування своїх інтересів одних органів державної влади на інші відіграють важливу роль у процесі прийняття державних рішень у США, але залишаються при цьому за рамками регулятивних норм і є типовими прикладами включення латентних механізмів у функціонування громадського інституту, що суттєво спотворює його легально формалізовані цілі та інструменти.

На нашу думку, офіційне визнання інституту лобізму в США сприяє у певній мірі оптимізації соціально-економічного розвитку країни, стабільності суспільства, зменшення проявів корупції.

Водночас, юридично чітко регламентована система лобізму може значною мірою сприяти:

- забезпечення гласності та передбачуваності політичних процесів;
- цивілізоване обмеження сфер діяльності апарату державної влади (зробить його більш відкритим для контролю з боку суспільства, зменшить можливість вольових рішень);
- розширення кола активних учасників політичного процесу, що може сприятливо позначитися на розвитку громадянського суспільства загалом;
- контролю взаємодії приватних інтересів та органів влади, створення додаткових перешкод на шляху до корупції.

Література

1. Самойленко О. О. Можливість запровадження американської моделі лобістської діяльності в Україні. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 2 (25). С. 146-151.

2. Foreign Agents Registration Act 1938. The United State Department of Justice. URL: <https://www.justice.gov/nsd-fara/fara-index-and-act#611>

3. Spak M. America for Sale: When Well-Connected Former Federal Officials Peddle Their Influence to the Highest Foreign Bidder-A Statutory Analysis and Proposals for Reform of the Foreign Agents Registration Act and the Ethics in Government Act. *Kentucky Law Journal*. 1989. Vol. 78. Is. 2. P. 237–292.

4. You H.Y. Foreign Agents Registration Act: A User's Guide. *Interest Groups & Advocacy*. 2020. Vol. 9. P. 302–316. DOI: 10.1057/s41309-020-00100-1.

5. Federal Regulation of Lobbying Act 1946. GovTrack.us: Tracking the U.S. Congress. URL: <https://govtrackus.s3.amazonaws.com/legislink/pdf/stat/60/STATUTE-60-Pg812.pdf>

6. Holman C. Lobbying Reform in the United States and the European Union: Progress on Two Continents. *Public Citizen*. 2008. URL: <https://www.citizen.org/wp-content/uploads/lobbying-reform-in-the-us-eu.pdf>

7. Federal Lobbying: Federal Regulation of Lobbying Act of 1946 is Ineffective. GAO Report. URL: <https://www.gao.gov/products/t-ggd-91-56>

8. Lobbying Disclosure Act 1995. *Congress.gov*. URL: <https://www.congress.gov/congressionalreport/104th-congress/house-report/339/1>

9. Honest Leadership and Open Government Act of 2007. *Congress.gov*.. URL: <https://www.congress.gov/bill/110th-congress/senate-bill/1>

10. Thomas H., LaPira T. How Many Lobbyists Are in Washington? Shadow Lobbying and the Gray Market for Policy Advocacy. *Interest Groups & Advocacy*. 2017. Vol. 6. P. 199–214

11. Earnings of physicians in select countries worldwide in 2019. *Statista*. URL: <https://www.statista.com/statistics/1094939/physician-earnings-worldwide/>

12. Health expenditure as a percentage of gross domestic product (GDP) in selected countries in 2020. *Statista*. URL:

<https://www.statista.com/statistics/268826/health-expenditure-as-gdp-percentage-in-oecd-countries/>

13. Schpero W.L., Wiener T., Carter S., Chatterjee P. Lobbying Expenditures in the US Health Care Sector, 2000–2020. *JAMA Health Forum*. 2022. Vol. 3. Is. 10. DOI: 10.1001/jamahealthforum.2022.3801

14. Industry Profile: Hospitals/Nursing Homes. *OpenSecrets*. URL: <https://www.opensecrets.org/federallobbying/industries/summary?cycle=2021&id=H02>

15. Popiel P. The Tech Lobby: Tracing the Contours of New Media Elite Lobbying Power. *Communication, Culture and Critique*. 2018. Vol. 11. Is. 4. P. 566–585. DOI: 10.1093/ccc/tcy027

16. Sekar A., Williams E., Chen R. Changes in Time Use and Their Effect on Energy Consumption in the United States. *Joule*. 2018. Vol. 2. Is. 3. P. 521–536. DOI: 10.1016/j.joule.2018.01.003.

17. Electric Power Monthly. *Energy Information Administration*. URL: https://www.eia.gov/electricity/monthly/epm_table_grapher.php?t=epmt_5_6_a

18. Francis Fukuyama: America is in “one of the most severe political crises I have experienced”. *Vox*. URL: <https://www.vox.com/2016/10/26/13352946/francis-fukuyama-ezra-klein>

19. Congressional Hearings. *GovInfo*. URL: <https://www.govinfo.gov/app/collection/chrg/116/house/Committee%20on%20Appropriations>

References

1. Samoilenko, O. O. (2020), “The possibility of introducing the American model of lobbying in Ukraine”, *Publichne upravlinnia ta mytne administruvannia*. vol. 2 (25), pp. 146-151.

2. The United State Department of Justice (1938), “Foreign Agents Registration Act”, available at: <https://www.justice.gov/nsd-fara/fara-index-and-act#611> (Accessed 30 Sept. 2023).

3. Spak M. (1989), “America for Sale: When Well-Connected Former Federal Officials Peddle Their Influence to the Highest Foreign Bidder-A Statutory Analysis and Proposals for Reform of the Foreign Agents Registration Act and the Ethics in Government Act”, *Kentucky Law Journal*, Vol. 78. Is. 2, pp. 237–292.

4. You, H.Y. (2020), “Foreign Agents Registration Act: A User’s Guide”, *Interest Groups & Advocacy*, Vol. 9, pp. 302–316.

5. Congress (1946), “Federal Regulation of Lobbying Act”, available at: <https://govtrackus.s3.amazonaws.com/legislink/pdf/stat/60/STATUTE-60-Pg812.pdf> (Accessed 30 Sept. 2023).

6. Holman, C. (2008), “Lobbying Reform in the United States and the European Union: Progress on Two Continents”, *Public Citizen*, available at: <https://www.citizen.org/wp-content/uploads/lobbying-reform-in-the-us-eu.pdf> (Accessed 30 Sept. 2023).

7. GAO Report. (1991), “Federal Lobbying: Federal Regulation of Lobbying Act of 1946 is Ineffective”, available at: <https://www.gao.gov/products/t-ggd-91-56> (Accessed 30 Sept. 2023).

8. Congress (1995), “Lobbying Disclosure Act”. available at: <https://www.congress.gov/congressionalreport/104th-congress/house-report/339/1> (Accessed 30 Sept. 2023).

9. Congress (2007), “Honest Leadership and Open Government Act”, available at: <https://www.congress.gov/bill/110th-congress/senate-bill/1> (Accessed 30 Sept. 2023)

10. Thomas, H. & LaPira, T. (2017), “How Many Lobbyists Are in Washington? Shadow Lobbying and the Gray Market for Policy Advocacy”, *Interest Groups & Advocacy*, Vol. 6, pp. 199–214.

11. Statista (2019), “Earnings of physicians in select countries worldwide in 2019”, available at: <https://www.statista.com/statistics/1094939/physician-earnings-worldwide/> (Accessed 30 Sept. 2023).

12. Statista (2020), “Health expenditure as a percentage of gross domestic product (GDP) in selected countries in 2020”, available at:

<https://www.statista.com/statistics/268826/health-expenditure-as-gdp-percentage-in-oecd-countries/> (Accessed 30 Sept. 2023).

13. Schpero, W.L. Wiener, T. Carter, S. & Chatterjee, P. (2022), “Lobbying Expenditures in the US Health Care Sector, 2000–2020”, *JAMA Health Forum*, Vol. 3, Is. 10.

14. OpenSecrets (2021), “Industry Profile: Hospitals/Nursing Homes”, available at: <https://www.opensecrets.org/federallobbying/industries/summary?cycle=2021&id=H02> (Accessed 30 Sept. 2023).

15. Popiel, P. (2018), “The Tech Lobby: Tracing the Contours of New Media Elite Lobbying Power”, *Communication, Culture and Critique*, Vol. 11, Is. 4, pp. 566–585.

16. Sekar, A. Williams, E. & Chen, R. (2018), “Changes in Time Use and Their Effect on Energy Consumption in the United States”, *Joule*, Vol. 2, Is. 3, pp. 521–536.

17. . *Energy Information Administration* (2022), “Electric Power Monthly”, available at: https://www.eia.gov/electricity/monthly/epm_table_grapher.php?t=epmt_5_6_a (Accessed 30 Sept. 2023)

18. Vox (2016), “Francis Fukuyama: America is in “one of the most severe political crises I have experienced”, available at: <https://www.vox.com/2016/10/26/13352946/francis-fukuyama-ezra-klein> (Accessed 30 Sept. 2023).

19. GovInfo (2023), “Congressional Hearings”, available at: <https://www.govinfo.gov/app/collection/chrg/116/house/Committee%20on%20Appropriations> (Accessed 30 Sept. 2023).

Стаття надійшла до редакції 25.11.2023 р.