



# **Дослідження: історія лобізму в Україні від початку до сьогодення**

Київ 2025

## **Шановний читач**

*Це дослідження є результатом спільної праці експертів, аналітиків і практиків, які прагнули осмислити феномен лобізму в Україні — від перших кроків незалежності до сучасного правового врегулювання цієї сфери. Ми зібрали і систематизували матеріали, що відображають не лише історію становлення лобістської діяльності, а й еволюцію ставлення суспільства до неї.*

*Від аналізу «коридорного» лобізму 1990-х до прийняття Закону «Про лобіювання» у 2025 році — цей шлях демонструє, як українське суспільство переходить від тінювих практик впливу до прозорих інструментів участі у виробленні державної політики.*

*Метою авторського колективу було не лише показати хронологію подій, а й закласти підґрунтя для подальших досліджень — як академічних, так і прикладних. Ми переконані, що формування культури публічного представництва інтересів є важливою складовою демократичного розвитку України та її європейської інтеграції.*

*Висловлюю щирі подяку всім учасникам дослідницької групи, експертам, консультантам і редакторам, чиї знання, досвід і відданість темі зробили можливим створення цього видання.*



*З повагою*

**Олександр Каменець**

**член Правління НАЛУ, голова Брюссельського представництва**

## **Зміст**

- *Преамбула. Основні моделі регулювання лобістської діяльності в світі.*
- 1.** *Виникнення і становлення лобізму в Україні (1989-1994 роки)*
- 2.** *Початок цивілізованого лобізму (1994-2000 роки)*
- 3.** *Розвиток лобізму – лобізм часів перерозподілу власності (починаючи з 2000 року) й лобізм міжолігархічної боротьби (починаючи з 2004 року).*
- 4.** *Лобізм часів після помаранчевої революції (2005-2009 роки): суспільний запит на політику без лобізму*
- 5.** *Лобізм часів Януковича (2010-2013 роки)*
- 6.** *Лобізм після Євромайдану (2014-2019 роки)*
- 7.** *Лобізм після виборів Президента в 2019 році (починаючи з другої половини 2019 року по нинішній час)*
- 8.** *Закон «Про лобіювання»: чому зараз й що зміниться?*
- 9.** *Висновки, пропозиції*
- 10.** *Джерела та посилання*



вплив на економічну політику країни (в рейтингу сприйняття корупції від Transparency International Україна за підсумками 2024 року посіла 105 місце поміж 180 країн).

Лобізм часто асоціюють насамперед з корупцією, хоча в світі це усталена високопрофесійна діяльність. Деякі приклади лобізму, в тому числі наведені в даному дослідженні, можуть сприйматися суспільством як корупційні злочини, тим більше, що лобіювання частіше відбувається в секторах, які підлягають державному регулюванню та в найбільш прибуткових галузях економіки, а також в «проектному лобіюванні» - коли воно відбувається в сфері державних закупівель, видачі ліцензій та дозволів. Втім, автори дослідження утримались від такого формулювання допоки немає відповідних судових рішень, які набрали чинності.

Послуги лобізму використовують в тих бізнесах, в яких власники та топ-менеджери мислять стратегічно. Вони хочуть брати активну участь в процесі підготовки та прийняття рішень на рівні держави, аргументовано та цивілізовано обстоюючи свою позицію, гармонізуючи інтереси держави, суспільства та бізнесу.

Коли лобіювання здійснюється чесно та прозоро, воно є законним способом для зацікавлених груп брати участь в прийнятті рішень, які можуть на них вплинути. Проблеми виникають, коли лобіювання є непрозорим та законодавчо нерегульованим.

В Україні здійснена правова інституалізація лобізму – з 1 вересня 2025 року вступив в дію Закон №3606-ІХ «Про лобіювання». Закон надав визначення суб'єкта лобіювання – це фізична або юридична особа, яка здійснює лобіювання на підставах та в порядку, передбачених цим законом. Така особа має бути зареєстрована в Реєстрі прозорості. Закон визначає, хто не може бути суб'єктом лобіювання, тому «методом виключення» можна визначити три групи суб'єктів лобіювання:

- лобістські неприбуткові організації (загально-бізнесові та галузеві асоціації й спілки);
- фізичні особи – професійні консультанти;
- вигодонабувачі дій з лобіювання.

Закон «Про лобіювання» забороняє впливати на питання мобілізації, введення воєнного або надзвичайного стану, використання ЗСУ, територіальної цілісності держави чи амністії. Водночас не вважатиметься лобіюванням надання правничої допомоги, участь в консультаціях з громадськістю, дипломатична та журналістська діяльність.

Розпочався процес реєстрації лобістів в Реєстрі прозорості, що є обов'язковою умовою для такої діяльності.

В даному дослідженні вивчений процес розвитку лобіювання в Україні – від часу, що безпосередньо передував встановленню незалежності країни, до моменту набуття чинності Закону «Про лобіювання».

### ***Преамбула.***

### **Основні моделі регулювання лобістської діяльності в світі.**

Укрупнено в світі є дві моделі регулювання лобізму – англо-американська (США, Канада, Великобританія) та європейська.

Англо-американська є найвідомішою. Незважаючи на зовнішню простоту, дана модель є складною й неоднорідною, внаслідок чого логічним є розподіл її на дві категорії:

- американська модель. В системах, в яких існує визначення лобізму на державному рівні, є чітка регламентація лобістської діяльності та обов'язкова реєстрація лобістів. До цієї категорії повною мірою належать США та Канада.
- британська модель. До цієї категорії включаються Великобританія та держави, що входили до Британської імперії (Австралія, Нова Зеландія, Ірландія), в яких існує давня традиція лобістської діяльності, але центр тяжкості в питаннях регулювання зміщене від лобістів до об'єктів лобізму, тобто на політиків, що приймають рішення.

Цінність американської моделі лобізму в першу чергу в тому, що це наймасштабніша на сьогоднішній день спроба систематизувати це явище. В США є чітке класичне визначення того, хто такий лобіст, дане в Акті про обмеження лобізму від 1995 року, що прийшов на зміну аналогічному Акту 1945 року. В новому акті йдеться про те, що лобіст — це будь-яка людина чи організація, які прагнуть вплинути на процес формулювання, модифікації та прийняття рішень членами Конгресу, членами адміністративного апарату Конгресу, особами, які ухвалюють рішення в органах виконавчої влади, включаючи Президента, Адміністрацію Білого дому, членів уряду, а також керівників державних агентств. Крім цього, в Акті обговорюється, що всі лобісти підлягають обов'язковій реєстрації протягом 45 днів з моменту початку їх першого контакту з представниками влади. З прийняттям в 2007 році поправки до Акту про обмеження лобізму списки лобістів є відкритими та публікуються в спеціальних доповідях два рази на рік.

Проблему відсутності регулювання об'єктів лобізму було вирішено в рамках британської під-моделі лобізму. Про необхідність структуризації та регулювання лобізму вперше заговорили на рівні правлячих еліт за часів прем'єр-міністра Дж.Мейджора. В 1994 році уряд Мейджора ініціював в палаті представників парламенту створення Комітету зі стандартів в суспільній сфері, відомого як Комітет Нолана (на честь першого голови - лорда М.Нолана). Комітет Нолана фокусувався не так на лобістах й контролю над ними, як на самих політиках. В результаті в 1995 році комітет вийшов зі своєю першою доповіддю, він запропонував не реєстрацію лобістів, а створення Кодексу ділової етики для членів парламенту. Комітет вважав за неможливе дати чітке визначення того, хто такий лобіст. Фактично члени парламенту, на яких впливають, самі повинні визначати, чи порушують вони ділову етику.

В 2002 році Кодекс був доповнений кількома розділами, в тому числі розділом, який забороняє лобювання в обмін на винагороду. Згідно зі статтями цього розділу, під час парламентських слухань та при контакті з представниками виконавчої влади члени палати представників не мають права відстоювати інтерес лобіста, якщо вони отримують від нього винагороду, мають прямі фінансові зв'язки з компанією-лобістом, є радниками компаній-лобістів. Однак в розділі є ключове уточнення, згідно з яким члени парламенту мають зареєструвати свої доходи від лобістів в Реєстрі інтересів членів парламенту. Якщо дохід від лобіста зареєстрований (а отже,

й контакт з ним), то парламентарій може вільно захищати його інтереси будь-якими способами, які не торкаються парламентських слухань та контактів із представниками виконавчої влади.

З одного боку, дана система дозволила досягти більшої прозорості процесу прийняття рішень, оскільки змусила членів парламенту Великобританії діяти обережніше при контакті з лобістами. З іншого боку, така система контролю фактично вводить принцип саморегулювання політиків, й єдиним зовнішнім регулятором є ЗМІ. Саме завдяки журналістам у Великобританії виявляється невідповідність зареєстрованих інтересів та реального лобіювання з боку парламентаріїв. Поступово стало очевидно, що одного етичного кодексу недостатньо, потрібна реєстрація самих лобістів. Формально вона є - за цей процес відповідає недержавна організація Британська рада з публічних справ (UK public affairs council), заснована провідними асоціаціями політичних консультантів. Однак, запроваджений радою реєстр лобістів не охоплює велику кількість лобістів.

### **Європейська система.**

Тривалий час практично в країнах континентальної Європи не було чітких правил, що регламентують лобістську діяльність, але з початку 2000-х років ситуація почала кардинально змінюватися, й багато держав стали впроваджувати норми за американським зразком. Однак після низки експериментів, пов'язаних з законодавством в сфері регулювання лобістської діяльності, континентальна Європа прийшла до зовсім іншого результату, ніж США чи Великобританія. В США регулювання лобізму від початку виникло як потреба поставити під контроль численний клас лобістів та розвинений ринок лобістських послуг, який мав там тривалу історію становлення. В Європі, й насамперед у країнах Євросоюзу, регулювання лобізму виникло через дещо інші причини. З одного боку, це була спроба зміни правил ігри між бізнесом та державою. На думку ідеологів такого підходу, визнаючи право невеликих за розміром груп інтересів на доступ до центрів прийняття рішень, економіка має стати більш прозорою та ефективною. З іншого боку, офіційні особи ЄС всерйоз перейнялися прозорістю процесу прийняття рішень в Європі, в зв'язку з чим в 2005 році була утворена спеціальна комісія з підвищення рівня політичної прозорості, яка рекомендувала як органам ЄС, так й національним урядам вжити заходів щодо посилення контролю за лобістами.

Показовим прикладом в даному контексті є Німеччина В німецькому законодавстві немає визначення лобіста. Це поняття замінюється «групою інтересів». В Бундестазі (парламент Німеччини) ведеться офіційний та публічний реєстр різних груп інтересів, які мають надати про себе повну інформацію, крім фінансових даних. Реєстрація дає право проходити до будівлі парламенту та брати участь в роботі парламентських комітетів. Однак навіть якщо група не зареєстрована, її представники мають право пройти до бундестагу та брати участь в роботі комітету на офіційне запрошення членів нижньої палати парламенту. Групи інтересів мають право брати участь в процесі прийняття рішень, починаючи з ранніх стадій визначення та вибору порядку денного в органах не лише законодавчої влади, а й виконавчої. Міністри мають право запрошувати представників різних груп, насамперед найбільш значних організацій на федеральному рівні та на рівні земель. Під найбільшими організаціями маються на увазі корпоративні представники інтересів наймачів, бізнесу, промисловості, фінансів, а також

асоціації, федерації, конфедерації профспілок. По суті йдеться про модель корпоративізму, під яким слід розуміти соціально-політичний процес, в результаті якого організації, які представляють агреговані функціональні інтереси, вступають у взаємодію з органами державної влади в процесі вироблення та прийняття рішень.

Таким чином, в Німеччині, як прикладі європейської моделі лобізму, лобізм можна розглядати з двох боків. З одного боку, політична традиція ставить його поряд з класичною корпоративістською моделлю взаємодії між бізнесом, державою та іншими групами інтересів (зокрема, профспілками). З іншого боку, останнім часом лобізм знаходить інший зміст, під яким розуміється процес просування приватних інтересів (конкретних економічних та суспільних суб'єктів). Такий рівень взаємовідносин між групами інтересів та державою довгий час нічим не регламентувався. Наприклад, приватні компанії могли безконтрольно спонсорувати політичні партії, а бізнес все частіше обзаводився своїми власними приватними консультантами, які допомагали йому в просуванні інтересів. Аналогічною є ситуація й в інших найбільш розвинених економіках ЄС (Австрія, Данія, Нідерланди). Такий лобізм подекуди стає об'єктом критики з боку громадської думки, так як в порівнянні з корпоративізмом, він меншою мірою відповідає принципам соціальної справедливості. Традиційні великі групи інтересів, такі, як профспілки та різні асоціації, стали втрачати свій вплив. Проте лобістська діяльність стала більш плюралістичною й конкурентною. Однак, в міру того як лобізм набуває характеру відстоювання приватних інтересів, а зв'язка «корпоративний лобіст – держава» замінюється зв'язкою «компанія - консультант – держава», даний вид діяльності починає менш позитивно сприйматися громадською думкою.

Є відмінності в системі лобіювання у Франції – є реєстр лобістів, обов'язкова реєстрація всіх, хто контактує з депутатами, міністрами й іншими високопосадовцями, є щорічна звітність про теми лобіювання, клієнтів, проведені заходи та здійснені витрати. Перелік лобістів охоплює й некомерційні організації, й профільні галузеві асоціації, й think tanks.

Загалом європейська модель регулювання лобізму ставить акцент на етиці та прозорості, а не на обмеженнях. В цьому аспекті в Україні модель регулювання лобізму буде ближчою до європейської, але має контролюючу структуру – Національне агентство з запобігання корупції.

Аналізуючи основні моделі регулювання лобізму, можна дійти важливих, зокрема й для України, висновків:

- просте копіювання нормативних актів не означає успішного функціонування інституту лобізму. Як офіційна діяльність певна частина взаємовідносин між лобістами й держслужбовцями продовжує залишатися в тіні;
- немає такої моделі лобізму, яка дозволить повністю зробити абсолютно відкритим процес ухвалення політичних рішень.

Лобізм стає невід'ємною частиною політичного процесу в світі. Тому успішне впровадження політико-правових елементів, що регулюють лобістську діяльність, має принести більшу відповідальність в цю область.

Набуття чинності Закону України «Про лобіювання» суттєво наближує Україну до цивілізованого способу регулювання лобістської діяльності.

## 1. Виникнення і становлення лобізму в Україні (1989-1994 роки)



### Україна. Початок

Україна стала незалежною державою 24 серпня 1991 року внаслідок розпаду соціалістичної імперії СРСР, яка існувала з 1917 року. На момент здобуття незалежності Україна переживала стан потужної соціально-економічної кризи, викликаній переходом від планової державно-регульованої економіки, яка існувала в СРСР, до ринкової економіки й поступовим знищенням єдиного економічного простору, який поєднував колишні радянські союзні республіки фінансово-господарськими зв'язками.

#### *Момент голосування під час проголошення Незалежності України*

1 грудня 1991 року в Україні відбулись президентські вибори, на яких першим Президентом країни був обраний останній Голова Верховної Ради УРСР (1990—1991 роки) та колишній член



ЦК Компартії СРСР Леонід Кравчук. Уряд очолив колишній член ЦК Компартії України Вітольд

Фокін, в минулому керівник Держплану – урядової структури, що в умовах соціалістичної економіки здійснювала державне планування господарської діяльності країни. До 1994 року в Україні залишався парламент, обраний за часів СРСР (вибори 18 березня 1990 року). Місцеві органи влади теж були сформовані переважно з радянської партноменклатури. В таких умовах народжувався в Україні лобізм.

### **Банкіри-лобісти часів СРСР**

Для переважної більшості населення зміни були болісними: втрата банківських заощаджень, припинення виплати заробітної плати, зростання безробіття й злочинності, брак досвіду існування в ринкових відносинах.

Проте вже на той момент був невеликий прошарок громадян, які мали досвід ведення бізнесу й накопичили первинний капітал, завдяки прийнятому під час так званої «перебудови» закону «Про кооперацію в СРСР» від 26 травня 1988 року, який вперше за роки радянської влади дозволив приватне підприємництво. Були створені кооперативи, орендні та малі приватні підприємства (як правило на базі державних), виникла недержавна торгівля, посередництво, сфера послуг.

Також були створені на додачу до радянських «Ощадбанку», «Промбудбанку» й «Зовнішторгбанку» державні галузеві банки («Агромпромбанк», «Житлосоцбанк») й недержавні комерційні банки – «Укрінбанк», «Укрстромбанк», «Укрлегбанк», «Ікар-банк», «Укравтобанк», «Київкоопбанк», «Демосбанк», «Лісбанк», «Прикарпатлісбанк», «Трансформаторбанк».



Відома українська журналістка Алла Ковтун в книзі «Сальдо великих грошей. Історія фінансово-банківської системи України у спогадах причетних» пише, що в перший період (з 1989 по 1994 роки) власниками та керівниками банків були романтики, вихідці із комсомолу чи радянської банківської системи. Перший комерційний банк на території України «Укрінбанк» був створений за рішення ЦК Компартії України, а його керівників затверджували на партійних пленумах.

Новостворена банківська сфера, отримавши доступ до коштів міністерств, відомств, державних виробничих об'єднань, кооперативів й приватних осіб, гостро відчувала потребу в осучасненні нормативно-правового поля для свого розвитку.

Не дивно, що першим бізнес-об'єднанням, створеним ще за часів СРСР з метою лобювання корпоративних інтересів сектору, стала банківська асоціація. Збори керівників 14 банків, на яких була прийнята Декларація про заснування Асоціації комерційних і кооперативних банків



(згодом перейменована на Асоціацію українських банків - АУБ) відбулись 15 грудня 1989 року. В січні 1990 року пройшов установчий з'їзд, на якому затвердили статут та склад Ради, а 12 червня 1990 року Асоціацію зареєстрували.

*Касир готує пачку нових купоно-карбованців для киян, 2 січня 1992 року. Фото Getty Images*

### **Перші кроки лобізму: орендарі та малі підприємці**

Окрім Асоціації банків в 1990 році в Україні виникли й інші громадські структури, які заявляли про відстоювання інтересів підприємців. Оскільки сепарація бізнесу від держави та компартійної системи ще не відбулась, процес створення організацій очолили державні функціонери.

Так, в червні 1990 року за ініціативою заступника начальника Голови Київміськбуду з економічних питань Юрія Єханурова була створена Спілка малих підприємств України. Її головною метою було сприяння послідовному становленню, розвитку й співробітництву малих підприємств, розширення сфери їх діяльності, усунення держмонополії в виробництві, збуті та експорті-імпорті продукції. Спілка досі існує. Єхануров надалі був депутатом парламенту, урядовцем, займав посаду Прем'єр-міністра України в 2005–2006 роках.



деревообробної промисловості УРСР.

В липні 1990 року відбувся установчий з'їзд Спілки орендарів й підприємців України (СОПУ), яка стала одним з перших міжгалузевих громадських об'єднань підприємців в СРСР. Оргкомітет (а згодом й СОПУ) очолив Віктор Хмельовський - співробітник Держплану УРСР, помічник Міністра лісової та

Головною метою діяльності СОПУ на момент створення була реалізація на практиці законодавчих норм, які дозволяли трудовим колективам брати у держави майно підприємств в оренду з правом викупу й засновувати колективи орендарів, якими найчастіше керували та фактично отримували у власність підприємства колишні директори та їх довірені особи.

Всі згадані асоціації існують й сьогодні. Але відносно суттєвий вплив зберегла лише АУБ (за часи головування в Нацбанку Сергія Арбузова за його ініціативи та через його особистий конфлікт з президентом АУБ Олександром Сугоняко, була створена Незалежна асоціація банків України, але серйозного впливу вона не набула й через певний час після виїзду Арбузова до РФ, остаточно втратила впливовість).

АУБ брала активну участь в розробці законодавства, зокрема першого проекту Закону України «Про банки та банківську діяльність», в захисті банків від тиску податківців й правоохоронців; на тривалий час стала успішним комунікатором з владою, насамперед з Національним банком й профільними комітетами парламенту; входила до складу майже всіх консультативних структур при державних органах. АУБ досі є прикладом класичного досить кваліфікованого галузевого лобізму, хоча після відходу від справ Сугоняко втратила в активності та динамізмі. Нинішній керівник АУБ Андрій Дубас є сином Богдана Дубаса, львівського банкіра, близького соратника колишнього керівника НБУ Степана Кубіва, що й стало основною причиною призначення Дубаса замість Сугоняко, який залишив посаду президента АУБ через проблеми із здоров'ям.

### **Загальна характеристика поточного контексту**

*Через те, що управління державою в умовах початкової стадії ринкової економіки здійснювали колишні радянські чиновники, а промисловими та аграрними підприємствами керували радянські директори (так звані «червоні директори»), на рівні прийняття рішень деякий час зберігалась радянська модель псевдо-лобіювання.*

*В СРСР керівники виробництв та місцевий партійно-господарський апарат не мали права принципово критикувати та коригувати позиції партійного керівництва, міністерств та*

*центральных відомств. Але в умовах дефіциту та планової економіки були змушені «вибивати» (в СРСР існував такий термін) для свого регіону або підприємства капітальні вкладення та матеріально-фінансові ресурси, потрібні для розвитку виробничих потужностей та соціальної сфери.*

*Це сформувало відповідний менталітет та систему стосунків, за якої основним чинником досягнення домовленостей щодо постачання та пріоритетного розподілення дефіцитних ресурсів були дружні, родинні та виробничі зв'язки, підтримка й просування пов'язаних осіб на вищі партійні та міністерські посади.*

### **«Коридорний лобізм»**

В березні 1992 року український парламент ухвалив закон «Про приватизацію державного майна». За наступні два роки приватизували 12 тисяч підприємств. Більшість великих підприємств стали власністю директорів та наближених до них осіб або структур. Втративши держзамовлення та старі канали постачання вони використовували старі зв'язки, щоб отримувати дешеві держкредити, які були зі ставкою значно нижче рівня інфляції, для підтримки нерентабельних виробництв.



Тоді з'явився термін «коридорний лобізм», коли представники бізнесу, промислового чи аграрного виробництва, за гроші або зв'язки потрапляли до урядових та парламентських кулуарів, з метою прощтовхування потрібного та відмови від прийняття непотрібного їм рішення. Як правило, лобісти тих часів звертались до посадовців не надто високої ієрархії, розуміючи, що офіційні посади й реальний ступінь впливу на процес прийняття рішень далеко не завжди співпадають.

Поступово так звані «червоні директори» та очільники аграрних господарств радянських часів, що закріпили свій статус в нових умовах, почали об'єднуватися задля спільного лобювання вигідних для себе рішень.



На цьому тлі 1992 року сформувались два потужні лобі – промислове та аграрне. В лютому 1992 року був створений Український союз промисловців і підприємців (УСПП), куди увійшли як великі корпорації так й підприємства середнього бізнесу, а згодом й різноманітні галузеві асоціації. З 1996 року президентом УСПП є Анатолій Кінах, який займав посаду Прем'єр-міністра України в 2001—2002 роках.

В грудні 1992 року, з прийняттям Закону України «Про колективне сільськогосподарське підприємство», колишня, ще радянська Рада колгоспів була реформована у Всеукраїнську Раду колективних сільськогосподарських підприємств, яка згодом стала Аграрним союзом України.

В умовах краху звичних моделей економічних стосунків лобювання за «радянською моделлю» зводилось до вибивання грошей з влади під пропагандистськими та популістськими гаслами на кшталт «Село вмирає», «Промисловість гине» з використанням депутатів парламенту (обраного ще за часів СРСР), впливових посередників та ЗМІ.

В результаті в 1992 році державні кредити підприємствам склали 65% від ВВП; в 1993 році знизилась до 47%, але й це є аномально високим показником. Ставки за такими кредитами були символічні. Наприклад, аграрії, яким під тиском лобістів Президент Леонід Кравчук влітку 1993 року відкрив безлімітну кредитну лінію, повинні були платити за нею 30% річних при інфляції 10 155% на рік.

### **Лобісти-радники**

Частково змінило сталу політичну експозицію призначення в жовтні 1992 року Леоніда Кучми, директора Виробничого об'єднання «Південний машинобудівний завод» - на той час найбільшого заводу військової та ракетно-космічної техніки на території колишнього Радянському Союзі - Прем'єр-міністром України.

На посаді він пробув лише рік, а в 1994 році переміг на президентських виборах й очолював Україну до 23 січня 2005 року. В 1992 році Кучма започаткував конкуренцію між апаратом Кабміну й групою власних незалежних радників, які представляли наукові, бізнесові та громадські кола, й фактично проводили аудит пропозицій апарату.

Вперше серед радників Прем'єр-міністра з'явився амбітний підприємець (який в 1991 році очолив Ліберальну партію України) Ігор Маркулов, що на той час вважався чи не найбагатшим українцем й мав посаду радника Президента з питань ринкової економіки. Короткий час від був вкрай впливовою особою й запропонував створення в березні 1993 року Ради підприємців при Кабінеті Міністрів.



*Інавгурація Леоніда Кучми, 1994 рік*

Після перемоги на виборах Кучма створив аналогічну Раду підприємців й роботодавців при Президенті України. Спілки та керівники підприємств, які увійшли до Ради, стали першими лобістами бізнес-середовища й власних інтересів в Україні.

В 1993-1994 роках позаштатні радники від бізнесу з'явилися й в Президента Леоніда Кравчука. Серед них були банкіри. Це важлива деталь, оскільки одним з наслідків їх лобіювання стала низка указів й розпоряджень Президента в 1993-1994 роках, що стосувалися Українського кредитного фонду, на який глава держави поклав обов'язок випустити Державні товарні облігації національних ресурсів України на суму в 10 млрд. дол. під гарантії уряду з метою залучення іноземного капіталу.

В указах чітко прослідковуються ініціатори створення фонду – кілька потужних на той час українських банків, які очолювали впливові ще за радянських часів особи. Втім, в даній ситуації банкіри були лише посередниками в лобіюванні на найвищому рівні ідеї двох пересічних українців В'ячеслава Шмельова та Костянтина Продана, які представляли фонд «Нове покоління» й очолювали підготовчу роботу із створення Українського кредитного фонду. В історичній ретроспективі цей приклад виглядає дещо комічно, але подібний лобістський вплив ледь не призвів до банкрутства молодій держави.

## **Загальна характеристика тодішнього контексту**

*В перші роки незалежності усталеними лобістськими каналами радянських часів скористались нові особи – іноземні та вітчизняні підприємці, консультанти, авантюристи, які краще за лідерів держави та апаратників з органів влади орієнтувались в ринкових механізмах й використовували на свою користь недосвідченість та розгубленість політичного керівництва України, що не знало, як впоратись з галопуючою інфляцією та дефіцитом бюджету. Найменше, що їх цікавило – отримання статусу «радника» для конвертації його в підвищення свого рейтингу при спілкуванні з бізнесом. Найбільше – запуск «прожектів» з можливістю отримання грандіозних прибутків.*

*Такі лобісти-радники пропонували різні способи залучення коштів іноземних інвесторів для порятунку української економіки. Часом відбувалось «двоетапне» лобювання, коли авантюристи пропонували «прожекти» впливовим особам із «старої гвардії», які мали доступ до найвищих кабінетів влади.*

## **Лобізм маніпуляцій: пільги бідним та інвесторам**

Додатковий поштовх розвитку лобізму створив Указ Президента України від 11 травня 1994 року «Про холдингові компанії, що створюються в процесі корпоратизації та приватизації». Фактично за період 1995–2000 роки було створено 35 холдингових та державних акціонерних компаній, до статутного капіталу яких було передано пакети акцій 305 господарських товариств.

Сформувався окремий ринок купівлі по частинах величезного обсягу майна, нерухомості, допоміжних та обслуговуючих потужностей. При цьому самі радянські гіганти в промисловій й добувній сферах ставали збитковими, випускали неконкурентоспроможну за ціною та якістю продукцію, не вміли «вписуватися» в ринок й в результаті банкрутували. Їх обладнання нерідко різали на металобрухт, аби звільнити територію для подальшого житлового будівництва або здачі приміщень в оренду.



Залишившись без роботи, пересічні українці рятувались від економічної кризи, безгрошів'я, безробіття, шаленої інфляції поїздками за кордон для придбання товарів першої необхідності та перепродажу їх в Україні. Цей вид економічної діяльності називався «човнярством», а людей, що перевозили товари, «човниками».

Символом цього періоду стала «кравчучка» - різновид ручного візка на колесах, що отримав народну назву на честь першого

Президента незалежної України. У цих візках на початку 90-х років імпортувалась переважна частина товарів широкого вжитку – одяг, взуття, побутова хімія, косметика, продукти харчування, алкоголь тощо. Спроба влади запровадити оподаткування ввезення підакцизних

товарів та товарних партій фізичними особами до України породила специфічний псевдо-соціальний лобізм.

Маніпулюючи тезами про захист соціально вразливих груп, зокрема учасників радянської війни в Афганістані та постраждалих від аварії на Чорнобильській АЕС в 1986 році, такі лобісти через депутатів Верховної Ради та впливаючи на суспільну думку через ЗМІ, домоглися звільнення 12 категорій платників (від чорнобильських, афганських та ветеранських організацій до певних груп фізичних осіб) від сплати податку на додану вартість, акцизів, мит. В результаті бюджет нічого не отримував від імпорту. Як приклад – за цих умов одна з подібних ветеранських організацій стала найбільшим імпортером шведської горілки «Абсолют» в Україні.

Інші підприємницькі групи та суб'єкти, які не мали доступу до пільгових статусів, але залучили іноземних партнерів чи інвестиції, почали лобіювати запровадження особливих податкових режимів для себе, маніпулюючи твердженням, що це єдиний спосіб привабити іноземні капіталовкладення.

Одним з найбільш яскравих прикладів такого лобізму стала Ліга підприємств з іноземним капіталом, що входила до Ради підприємців при Кабінеті міністрів. Її очолював дніпропетровський бізнесмен Віктор Симонов, що стояв біля джерел одного з перших в Україні спільних підприємств з іноземними інвестиціями - акціонерного товариства «Фіаніт».

За його безпосередньою участі готується проект Закону України «Про підприємства з іноземними інвестиціями», який в 1992 році приймає Верховна Рада. В документі були закладені безпрецедентні податкові пільги, які підприємство могло отримати навіть при символічній сумі інвестицій в 50 дол., й дана гарантія, що протягом 10 років правила гри не змінюватимуться. На вищому рівні ідеї Симонова просував Володимир Лановий, який певний час був міністром економіки.

Але в 2001 році ці пільги все ж таки скасували - через численні зловживання: оформивши символічну інвестицію підприємства могли імпортувати величезні обсяги продукції з мінімальним податковим навантаженням. До боротьби навколо скасування пільг також долучились лобісти з усіх сторін.

### **Загальна характеристика тодішнього контексту**

*Загалом ранній популістський період законотворчості на початку 90-х породив величезну кількість податкових пільг, скасуванням яких зайнявся більш прагматичний парламент, обраний в 1994 році.*

*Переглядати законодавство новому парламенту довелось ще й тому, що в 1994-95 роках Україна почала активну співпрацю з МВФ, отримавши першу позику МВФ по програмі системної трансформаційної на суму 763,1 млн. дол. А в 1995 році було розпочато фінансування трьох річних програм Stand-by від МВФ.*



*Умови фінансування з боку МВФ вимагали ряду суттєвих коректив законодавства, яке негативно впливало на доходи бюджету. В тому числі МВФ вимагав перегляду різноманітних пільгових режимів. Це викликало запеклу боротьбу зацікавлених структур з використанням нових лобістських важелів. Один з них – звернення й запити від імені народних депутатів до посадових осіб будь-якого рангу, а також до керівників*

*правоохоронних органів, на які вона мали відповісти згідно з законом «Про статус народного депутата України», прийнятим в 1993 році.*

### **Передумови появи цивілізованого лобізму (1992-1994 роки)**

Завдяки поліпшенню правового поля, співпраці з МВФ, та, незважаючи на нестабільну фінансову ситуацію, насамперед, збереження високих темпів інфляції та низьку купівельну спроможність населення, в Україну почали заходити транснаціональні гіганти переважно з продовольчої сфери.

В 1992 році починає працювати українська філія грецької компанії Coca-Cola Hellenic, що займається виробленням напоїв під брендами, які належать The Coca-Cola Company. Перший завод відкрився у Львові 1994 року.



В грудні 1994 року транснаціональна корпорація Nestle розпочала свою діяльність з відкриття в Києві офіційного представництва для просування на український ринок пріоритетних на той час своїх брендів NESCAFE, Nesquik, Maggi, Nuts та Friskies. В 1998 році Nestle купує контрольний пакет акцій Львівської кондитерської фабрики «Світоч» та стає власником найвідомішого однойменного бренду в кондитерській промисловості. До України також заходять McDonald's, Kraft Foods, та інші міжнародні компанії.

Майже одночасно з піонерами західного бізнесу в Україні була створена Американська торговельна палата. Вона почала працювати в 1992 році за ініціативою тодішнього посла США в Україні Романа Попадюка. Членами палати були компанії з американськими та міжнародними інвестиціями.

Як засвідчив в одному з інтерв'ю Геннадій Радченко, який понад 10 років пропрацював віце-президентом по GR українського підрозділу Nestle, ні падіння економіки, ні поганий інвестиційний клімат їх не лякали – вони мали довгострокове бачення. За його словами, мало значення, що Україна – це країна в центрі Європи з більш ніж 40 млн. споживачів. Корпорації розуміли, що споживчий ринок розвиватиметься, тому ставили за мету завоювання частки на ринку. Незважаючи на те, що українську економіку продовжувало лихоманити, з 1997 по 1999

рік обсяг прямих іноземних інвестицій подвоївся й сягнув 2,8 млрд. дол. Це створило передумови для появи в Україні досвідчених західних лобістів.

## 2. Початок цивілізованого лобізму (1994-2000 роки)



### Тютюнові закони: досвід системного західного лобізму

Особливе місце серед великих інвесторів початку 90-х в Україні займають міжнародні тютюнові компанії. В 1993 році «British American Tobacco» підписує з «Колективним підприємством «Прилуцька тютюнова фабрика» Установчий договір про створення акціонерного товариства «АТ Тютюнова компанія «В.А.Т. — Прилуки». Також в 1993 році до України прийшла RJ Reynolds International, яка в 1999 році була поглинута Japan Tobacco Inc. й перейменована в ЗАТ «JTІ Україна». Вона придбала фабрику в Кременчузі.



В 1994 році німецькою компанією «Reemtsma» було організовано спільне підприємство на базі «Київської тютюнової фабрики». Того ж року в Харкові відкривається представництво Philip Morris International – найпотужнішої тютюнової корпорації світу на той момент. Вона придивляється до харківської тютюнової фабрики, яка потребувала кардинальної модернізації, й купує 51% її акцій.

На зустрічах високого рівня з українським керівництвом Philip Morris та інші тютюнові компанії декларують наміри вкладати великі інвестиції за умови створення нового податкового та регуляторного законодавства в тютюновій сфері.

На початку 90-х років практично вся більш-менш якісна тютюнова продукція імпортувалася в Україну, переважно нелегально («човниками»). Вітчизняна продукція були низької якості, застарілого зразка, з поганої сировини, часто без фільтрів. Тому однією з умов інвестування було дієве придушення контрабанди та боротьба з підпільним виробництвом, для чого на нормативному й законодавчому рівні були запроваджені відповідні заходи, насамперед, конфіскація контрафактної продукції.

Але найбільший інтерес інвесторів привертало податкове законодавство. Саме на етапі його трансформації українські законодавці та урядовці отримали перший досвід системного західного лобізму.

Колишній депутат парламенту, який брав безпосередню участь в нормотворчому процесі й погодився поділитись спогадами на умовах анонімності, розповів, що Philip Morris та інші компанії винайняли найкращих закордонних експертів, які проаналізувати українське законодавство, пов'язане з інвестиціями та оподаткуванням тютюнової сфери, порівняли його з іноземними аналогами, а також співставили економічні умови в Україні та інших країнах-виробниках даної продукції.

До парламенту та уряду надходили численні аналітичні й консультаційні матеріали. Дотичних до змін посадових осіб й народних обранців запрошували на міжнародні конференції з цих питань, а іноземні консультанти входили до складу робочих груп з напрацювання відповідних рішень.

Предметом лобіювання були не окремі правові норми, внесення змін до діючого законодавства, а комплексне вирішення питання. Тютюнові гіганти крок за кроком переконували українську владу вибудовувати політику, націлену на те, щоб вироблені в Україні цигарки були якісними, й водночас дешевшими, ніж вироблені в інших країнах, що створювало стимул для їх експорту, але при цьому – конкурентоздатні на внутрішньому ринку.



Центральною темою лобіювання було встановлення специфічної ставки акцизу в залежності від кількості сигарет (1000 штук), а не від вартості. Однакова ставка акцизу на вітчизняні та закордонні марки зрушувала попит в бік купівлі кращих сигарет. Також був заборонений випуск сигарет без фільтра, як таких, що несуть підвищену загрозу захворюваності на рак легенів.

Елементом лобізму найвищого ґатунку можна вважати організацію візиту депутатів, урядовців, керівників податкової служби та інших учасників процесу законодавчого врегулювання в тютюновій сфері до Вашингтону, де вони мали зустрічі з представниками Конгресу, Сенату, урядових структур для обміну досвідом.

Україна як держава в свою чергу отримала від такого лобізму інвестиції, західний досвід, розвиток галузі, робочі місця, податки. Завдяки прийнятому законодавчому полю всі чотири іноземні тютюнові компанії працювали чималою мірою на експорт своєї продукції за межі України. Й незабаром увійшли до десятки найбільших платників податків в Україні. Їх інвестиції склали загалом 6 млрд. дол.

Втім, слід зазначити, що дуже важливим чинником конкурентоздатності української тютюнової продукції по ціні були низькі витрати на оплату праці.

### **Лобізм адресних рішень**

В середині 90-х років Верховна Рада прийняла постанову, якою запровадила особливий порядок фінансування та оподаткування харківського танкобудівного заводу ім. Малишева.



Також був прийнятий закон щодо підтримки українського автомобілебудування для залучення в Запорізький автомобілебудівний завод (ЗАЗ) південно-корейського інвестора Daewoo для випуску там замість вітчизняного автомобіля «Таврії» корейської моделі Lanos.

Загалом цей лобізм скоріше був позитивним для України (лобізм адресних рішень можна назвати характерним для того періоду), оскільки податкові пільги були потрібні харківському заводу для виконання контракту з постачання танків до Пакистану на суму 3 млрд. дол., а в ЗАЗ було вкладено 1,5 млрд. дол. південнокорейських інвестицій. До того ж Lanos на довгий час став «народним автомобілем» в Україні й випускався (з 2002 року під маркою Chevrolet) до грудня 2017 року.

Разом з інвестиціями Daewoo в ЗАЗ, інвестиції цієї корейської компанії були залучені в Дніпровський машинобудівний завод (ДМЗ), який за радянських часів негласно називали «другим виробництвом» «Південмашу». Там виробляли компоненти та допоміжну продукцію для ракетної, авіаційної й космічної техніки. Разом з цим й деяку продукцію цивільного призначення, зокрема, холодильники «Дніпро». Інвестиції Daewoo в ДМЗ пролобіював тодішній директор ДМЗ Михайло Фількін, який одночасно був віце-президентом УСПП. Завдяки інвестиціям Daewoo на ДМЗ виробляли сучасні (на той момент) телефонні станції, які допомогли оновити технічну базу стаціонарного телефонного зв'язку в Україні. Але по мірі розвитку мобільного зв'язку попит на телефонні станції від ДМЗ дуже сильно скоротився й проєкт був закритий на початку 2000-х років.

### **Суспільно-корисний лобізм: спрощене оподаткування мікробізнесу**

Єдиним яскравим прикладом суспільно-орієнтованого лобізму в ті роки є просування спрощеної системи оподаткування для дрібних підприємців, які масово працювали на речових та продовольчих ринках, що на той час були основним місцем роздрібною торгівлі в містах та селах України.

Щоб захистити мікробізнес від податківців, які фактично знищували його штрафами та обкладали корупційною «даниною», кілька громадських організацій, включно зі Спілкою малих підприємств України Юрія Єханурова та профспілкою підприємців «Єднання» Ксенії Ляпіної, яка пізніше стане депутатом парламенту й очолить Раду підприємців при Кабінеті Міністрів, залучили до співпраці голову Держкомітету України з питань регуляторної політики та підприємництва Олександр Кужель.



Кужель, що мала доступ до Президента Кучми, та двоє президентських радників Олександр Пасхавер та Анатолій Гальчинський разом пролобіювали Указ Президента від 03.07.1998 № 727/98 «Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності для малого бізнесу». Це рішення вдалося реалізувати незважаючи на потужний супротив тодішнього голови Державної податкової Адміністрації Миколи Азарова, який залучив на свій бік в цьому питанні впливового народного депутата, экс-Прем'єр-міністра Юхима Звягільського.

В 1999 році за спрощеною системою зареєструвався 110 201 підприємець. Пізніше фізичні особи-підприємці (ФОП) стали драйвером розвитку сектору торгівлі, послуг, базою для становлення ритейлу та українського ІТ-сегменту.

Ця система виявилась дієвою та зручною. Й попри критику за її використання для мінімізації фіскального навантаження, працює досі з

невеликими корективами: 2,1 млн. українців користуються можливістю спрощеного оподаткування зараз. За підсумками 2024 року вони сплатили до бюджету 1,3 млрд. дол.

### **Регіональний лобізм: вільні економічні зони**

Окремим популярним різновидом лобізму наприкінці 90-х років став регіональний лобізм місцевих еліт, що полягав в проштовхуванні через депутатів законів про створення локальних пільгових режимів у вигляді Вільних економічних зон (ВЕЗ) та територій пріоритетного розвитку (ТПР).

Відповідний Закон України «Про загальні положення створення та функціонування спеціальних (вільних) економічних зон (ВЕЗ)» було прийнято ще в 1992 році. Його лобіювала створена того ж року Асоціація міст України, установчі збори якої провів в Дніпропетровську тодішній голова Дніпропетровської міської ради Валерій Пустовойтенко – соратник Леоніда Кучми (за часів його президентства став Прем'єр-міністром).



Але до 1998 року створення ВЕЗ й ТПР гальмувалося: була лише Північнокримська експериментальна зона «Сиваш» як пілотний проект, яку пролобіював тодішній керівник району, а згодом очільник Криму Сергій Куніцин (він був призначений керівником адміністрації ВЕЗ).

Ситуація змінилась після прийняття в 1997 році Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до розробки якого теж долучилась Асоціація міст. У 1998-2000 роках в Україні було створено велику кількість різноманітних спеціальних економічних зон в дев'яти регіонах, в яких діяв спеціальний режим інвестиційної діяльності: в Криму (7 районів); в Донецькій області (22 міста і 5 районів); Волинській (3 міста і 9 районів); Луганській (6 міст і 3 райони); Чернігівській області (7 районів), в містах Шостка й Харків, та в Закарпатті.

Найвідомішими ВЕЗ були – «Донецьк» в Донецькій області, «Славутич» в Київській, «Курортполіс Трускавець» та «Яворів» в Львівській, «Азов», «Закарпаття», «Інтерпорт Ковель», порт «Рені», «Порто-Франко» на території Одеського морського торговельного порту.

Стимул до створення подібних територій надали парламентські вибори 1998 року - ВЕЗ й ТПР пропонували депутати, обрані на мажоритарних округах, а голосування відбувалось шляхом домовленостей між регіональними групами парламентарів за принципом: «ви підтримуєте мою зону, я вашу».

Колишній народний депутат й голова контрольної комісії парламенту з приватизації Олександр Рябченко (пізніше очолював Фонд держмайна України) стверджував, що після появи зони «Сиваш», інші депутати побачили, що «можна щось з того мати, і групи впливу просто почали лобювати свої закони».

«Декілька рішень про відкриття зон були просто такі специфічні, не зрозуміло, чому там зона, але зрозуміло, що там є вплив, там вже налагоджена ситуація і фактично група створює для себе спеціальну митницю в своїй приватній власності, там вони призначають своїх людей, і ці

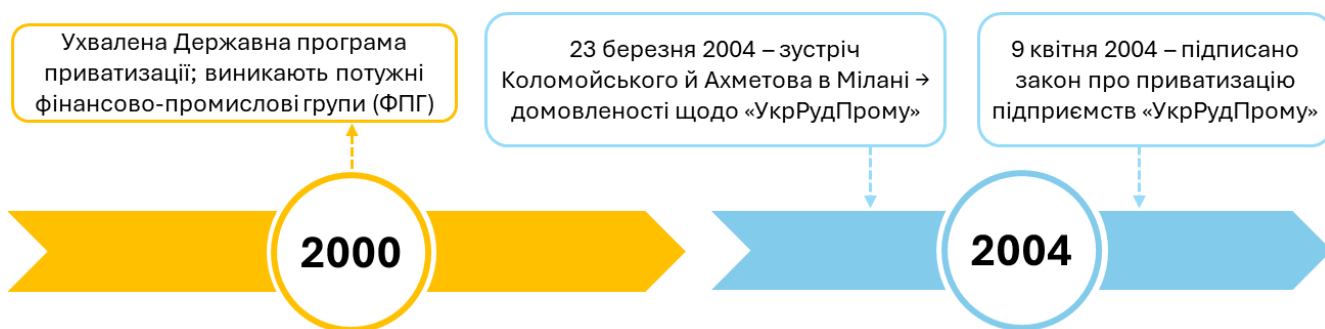
люди вирішують питання розмитнення, ввозу, вивозу. І це є просто елемент бізнесу», - розповідав Рябченко в інтерв'ю.

### **Загальна характеристика поточного контексту**

*На відміну від системного підходу західних лобістів, внутрішній лобізм того часу зводився до індивідуальної підтримки окремих підприємств та регіонів шляхом ухвалення спеціальних законів та рішень. Виключенням стало запровадження спрощеної системи оподаткування.*

*Ідея вільних економічних зон породила масову місцеву корупцію й була дискредитована. Пільгові митні, податкові, валютно-фінансові та інші лояльні умови підприємництва для вітчизняних та іноземних інвесторів, які були запроваджені у ВЕЗ, не призвели до бажаного інвестиційного ефекту й більшість проєктів скасували за президенства Віктора Ющенка (2005-2010 роки).*

### **3. Розвиток лобізму – лобізм часів перерозподілу власності (починаючи з 2000 року) й лобізм міжолігархічної боротьби (починаючи з 2004 року).**



### **Велика приватизація й перерозподіл власності**

В 1994 році завершилась мала приватизація. В 1998 році фактично закінчився другий етап становлення банківського ринку й середньої та частково великої приватизації. Відбувся перший великий перерозподіл власності, багато господарських комплексів та фінансових установ змінили своїх власників. Виникли потужні фінансово-промислові групи, які акумулювали значні активи та кошти й на чолі яких стояли знакові персони, яких назвали олігархами.



Деякі з них одразу створили власні спілки та асоціації для лобіювання своїх інтересів. Так, в квітні 1997 року виникла Українська асоціація виробників феросплавів та іншої електрометалургійної продукції (УкрФА), що декларувала своїм завданням «забезпечення можливості виходу вітчизняних виробників на світові ринки та координації їх зовнішньоекономічної діяльності». За УкрФА проглядалися інтереси Віктора Пінчука та Ігоря Коломойського, які контролювали виробництво та збут на Нікопольському, Запорізькому та

Стаханівському заводах феросплавів, хоча й не мали тоді формально власності в цих підприємствах.

В 2000 році була прийнята Державна програма приватизації, метою якої було продати останні індустріальні гіганти радянських часів, що досі знаходились повністю або частково в державній власності, й звільнити державу від «тягаря» керування такими складними об'єктами.

За них почали боротись вітчизняні фінансово-промислові групи: перемога відкривала їм шлях до можливості монополізувати ту чи іншу сферу промисловості, видобутку, постачанні сировини та енергоносіїв тощо.

### **Олігархічний лобізм на прикладі «УкрРудПрому»**

Так звані олігархи здійснювали лобювання своїх інтересів на найвищому рівні - в Кабінеті Міністрів та Адміністрації Президента. Найбільш яскравий приклад олігархічного лобізму – історія приватизації державного холдингу «УкрРудПром».

23 березня 2004 року на зустрічі в Мілані один з відомих українських олігархів, співзасновник групи «Приват» Ігор Коломойський зустрівся з Рінатом Ахметовим, власником футбольного клубу «Шахтар» (Донецьк), якому належали Харцизький трубний завод, «Азовсталь», Єнакіївський металургійний завод, «Запоріжжкокс», Авдіївський та Алчевський коксохімічні заводи тощо.

Польський тижневик Wprost в 2002 році поставив Ахметова на шосте місце в рейтингу найбагатших людей Центральної та Східної Європи, оцінивши його статки в 1,7 млрд. дол. На десятому місці цього ж рейтингу опинився Віктор Пінчук – бізнесмен, народний депутат та зять Президента Кучми, власник кількох підприємств з металургії та випуску труб (статки були оцінені в 1,3 млрд. дол.), який теж став фігурантом цієї історії.

Ахметов та Коломойський домовилися про те, як ділити державний холдинг «Укррудпром», «родзинкою» якого були «Криворізький залізорудний комбінат» (КЗРК) та шість гірничо-збагачувальних комбінатів (ГЗК), що видобували залізну руду – основну сировину для меткомбінатів, обсяг видобутку якої був таким, що не лише забезпечував власні потреби меткомбінатів, а й дозволяв її експортувати в великих обсягах. Ахметову залізорудні підприємства були потрібні для завершення вертикальної інтеграції свого металургійного холдингу.

За декілька днів після зустрічі в Мілані Верховна Рада ухвалила закон про особливості приватизації підприємств «УкрРудПрому», а вже 9 квітня 2004 року Президент Кучма його підписав.

За законом в приватизації могли брати участь лише ті інвестори, які вже володіли пакетом акцій не менше 25% в одному з підприємств державного холдингу. Це штучно обмежило перелік учасників трьома особами – Ахметовим, його партнером по бізнесу Вадимом Новінським та

Коломойським. Акції гірничо-збагачувальних комбінатів дістались першим двом, а КЗРК – групі «Приват» (але невдовзі були також розділені з Ахметовим).



КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

ПОСТАНОВА  
від 30 листопада 2005 р. N 1123  
Київ

Про заходи щодо ліквідації  
Державної акціонерної компанії  
"Укррудпром"

Кабінет Міністрів України постановляє:

1. Погодитися з пропозицією Фонду державного майна та Міністерства промислової політики щодо ліквідації Державної акціонерної компанії "Укррудпром".

2. Визнати такими, що втратили чинність:

постанову Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1998 р. N 2078 ( [2078-98-п](#) ) "Про створення Державної акціонерної компанії "Укррудпром" (Офіційний вісник України, 1998 р., N 52, ст. 1941);

постанову Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2000 р. N 1851 ( [1851-2000-п](#) ) "Про заходи щодо підвищення ефективності управління корпоративними правами держави в Державній акціонерній компанії "Укррудпром" (Офіційний вісник України, 2000 р., N 51, ст. 2211);

пункт 4 постанови Кабінету Міністрів України від 1 березня 2002 р. N 231 ( [231-2002-п](#) ) "Про передачу в управління відкритому акціонерному товариству "Маріупольський металургійний комбінат імені Ілліча" 100 відсотків акцій відкритого акціонерного товариства "Комсомольське рудоуправління", що є часткою статутного фонду Державної акціонерної компанії "Укррудпром" (Офіційний вісник України, 2002 р., N 10, ст. 473).

3. Фонду державного майна і Міністерству промислової політики забезпечити здійснення заходів, пов'язаних з ліквідацією Державної акціонерної компанії "Укррудпром".

Прем'єр-міністр України

Ю.ЄХАНУРОВ

Інд. 21

Держава отримала з продажу підприємств «Укррудпрому» близько 280 млн. дол. - найменш низьку з можливих суму. Пізніше, в жовтні–листопаді 2013 року видання «Українська правда» опублікувало матеріали Високого суду в Лондоні, до якого з позовом до Коломойського звернувся Віктор Пінчук. Він стверджував, що в 2004 році передав йому 130 млн. дол. для купівлі Криворізького залізорудного комбінату (КЗРК) й вимагав 2 млрд. дол. втраченої вигоди та відшкодування первинних інвестицій.

Відповідачі в справі стверджували, що Пінчук ніяких грошей не передавав. А навпаки – вимагав акції підприємства як хабар за підпис свого тестя, тодішнього Президента Леоніда Кучми, під законом про умови приватизації «Укррудпрому», які надавали преференції вузькому колу осіб.

На початку 2016 року сторони уклали мирову угоду. Суд не виносив рішення, а матеріали справи не були опубліковані на його сайті. Але завдяки витоку інформації українське суспільство дізналась про механізм олігархічного лобіювання, який складався з таємних домовленостей найбагатших людей України, та реалізації цих домовленостей через ухвалення відповідного закону та підписання його Президентом, який приходився тестем одному з цих бізнесменів.

### **Загальна характеристика тодішнього контексту**

*«Битви олігархів» часів великої приватизації привернули увагу демократичних західних інституцій до проблеми безмежного впливу надбагатих українців на державну політику. Україну довго переконували вжити заходів для послаблення цього впливу.*



*Нарешті напередодні повномасштабної війни, під тиском західних партнерів, був ухвалений Закон № 1780-ІХ від 23.09.2021 «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному*

житті (олігархів)», який отримав неформальну назву «антиолігархічного». Критерієм віднесення фізичної особи до «олігархам» є відповідність трьом із чотирьох ознак:

- участь в політичному житті;
- значний вплив на ЗМІ;
- фактичний контроль суб'єкта, що займає монопольне становище на ринку;
- фактичне володіння активами, вартість яких перевищує 89,98 млн. дол. (орієнтири – прожитковий мінімум для працездатних в 2021 році та офіційний курс гривня/долар на момент підписання закону).

Закон формально передбачає ряд запобіжників, аби історії подібні приватизації «УкрРудПром», більше не повторились. Наприклад, тепер особа, визнана олігархом, не має права здійснювати внески на підтримку політичних партій та до виборчих фондів, бути покупцем (бенефіціаром покупця) в процесі приватизації об'єктів великої приватизації, фінансувати будь-яку політичну агітацію або проведення мітингів чи демонстрацій з політичними вимогами, обмежена можливість володіння ЗМІ олігархами (що дало можливість Рінату Ахметову вийти з медійного бізнесу в 2022 році із «збереженням обличчя», хоча справжніми причинами були потреба в мінімізації витрат та зниження впливу ЗМІ через запровадження «Єдиного телемарафону»).

#### 4. Лобізм часів після помаранчевої революції (2005-2009 роки): суспільний запит на політику без лобізму



В 2005 році в Україні відбулась мирна Помаранчева революція, завдяки якій до влади прийшли прозахідні демократичні сили на чолі з опозиційними політиками: Президентом став колишній Голова Національного банку та екс-Прем'єр-міністр Віктор Ющенко, а уряд очолила його тодішня соратниця, лідер партії «Батьківщина» Юлія Тимошенко, яка в 90-ті роки мала газовий бізнес та була на певний час ув'язнена з політичних мотивів за часів правління Леоніда Кучми.

Цивілізоване світове співтовариство вітало перемогу демократичної опозиції в Україні, а громадянське суспільство, яке сформувалось в ході Помаранчевої революції, сподівалось на позитивні зміни та закінчення епохи «олігархічного лобіювання».

Символом того періоду стала прозора повторна приватизація найбільшого металургійного комбінату України «Криворіжсталь», який придбав міжнародний концерн Mittal Steel Germany GmbH за 4,8 млрд. дол., що в 2,4 рази перевищувало стартову ціну.

Раніше «Криворіжсталь» вже була продана за «олігархічними домовленостями» на приватизаційному конкурсі в 2004 році структурам Ріната Ахметова та Віктора Пінчука, але після судового рішення про незаконність угоди, реприватизована й продана ще раз «в прямому ефірі» міжнародному інвестору. Запит суспільства на чесну приватизацію був задоволений, а лобістські інструменти олігархів, які намагались зупинити процес реприватизації через парламент та суд, виявились неефективними.

### **Замаскований лобізм: Тендерна палата та монопольне рейтингування**

Нова ситуація сформувала запит на новий різновид лобізму приватних інтересів, замаскований під відстоювання суспільних інтересів або виконання усталених міжнародних правил. Його можна охарактеризувати як підміну понять задля створення корупційної схеми для отримання від держави рішень, що сприяють монополізації певного ринку або його сегменту.

Яскравими прикладами такого лобізму є дві історії того періоду. Одна стосується ринку цінних паперів, де у відповідності до міжнародних нормативів наприкінці 2004 року було запроваджено рейтингування.

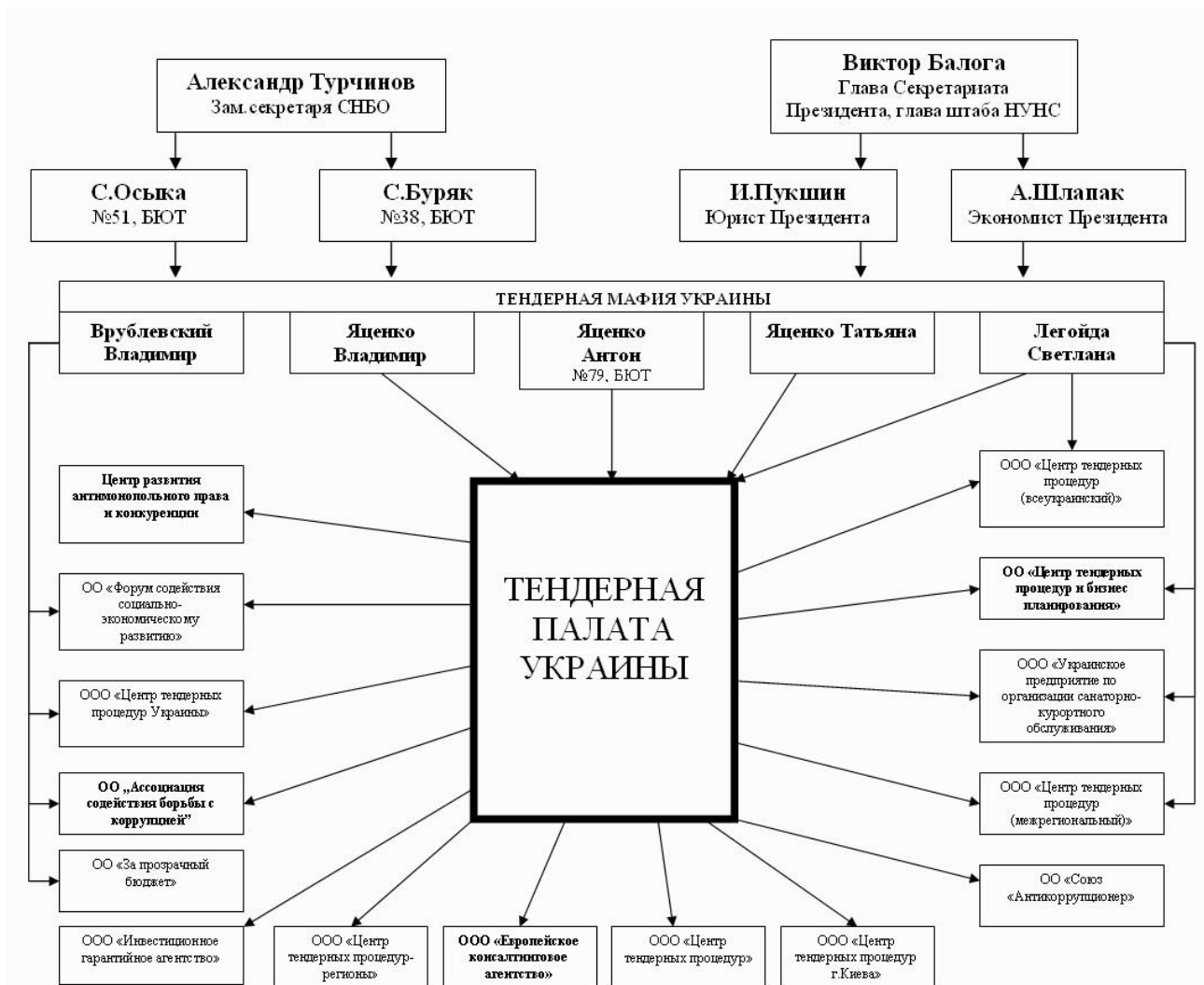


Згідно з прийнятими законами, надавати рейтинги випускам цінних паперів українських емітентів могли або вітчизняні рейтингові агенції, що отримали статус уповноваженого, або «велика трійка» міжнародних агентств Moody's, Fitch, S&P, розцінки останніх, як правило, були значно вищими від тарифів українських конкурентів. В той час спостерігався бум випуску облігацій міст й всі емітовані облігації мали отримати кредитний рейтинг. Також кредитний

рейтинг обов'язково повинні були мати цінні папери, що були на балансах банків та страхових компаній (за рахунок яких банки та страхові компанії формували свої резерви).

Ексклюзивний статус уповноваженого отримало агентство «Кредит-Рейтинг» бізнесмена Олександра Гінзбурга, який після перемоги Помаранчевої революції став радником Прем'єр-міністра Юлії Тимошенко. Жодне інше українське рейтингове агентство не змогло добитись такого статусу ані у відповідних органах влади, ані через суд. Преференції «Кредит-Рейтингу» були скасовані після поразки Юлії Тимошенко на виборах президента в 2010 році й обрання наступним Президентом України її опонента Віктора Януковича. Примітно, що попервах – до Помаранчевої революції - розвитку «Кредит-Рейтингу» сприяв Микола Азаров. Але після Помаранчевої революції Гінзбург швидко знайшов нового покровителя в особі Тимошенко.

Друга історія стосується системно проблемної для України теми – держзакупівель. З метою громадського контролю над закупівлями при Міністерстві економіки України була створена Тендерна палата - неприбуткова спілка громадських організацій, яка не вела будь-якої підприємницької діяльності й не мала права надавати будь-які платні послуги, але схвалювала або не схвалювала багатомільярдні державні закупівлі.



Один із варіантів схеми роботи Тендерної палати, який гуляв ЗМІ в середині 2000-х. Фото argumentua.com

Лобістом цієї схеми став народний депутат Антон Яценко, обраний в парламент від партії Юлії Тимошенко. Згідно з журналістським розслідуванням, проведеним в 2007 році газетою «Дзеркало тижня», Яценко використовував мережу антикорупційних організацій для імітації громадського контролю над сферою держзакупівель з метою створення корупційної схеми.

Виявилось, що громадські організації під назвами «Антикорупціонер», «За прозорий бюджет», «За гласність», «Шляхом громадянського суспільства», «Громадськість, реформи, порядок» тощо, представники яких приймали рішення щодо схвалення держзакупівель, контролювалися групою приватних осіб, пов'язаних родинними узами з Антоном Яценко. Або ним самим - він був головою правління деяких організацій.

За такою ж моделлю Яценко створив й заповнив наполовину своїми структурами Наглядову раду з оціночної діяльності при Фонді Державного майна України, яка мала погоджувати національні стандарти оцінки, навчальні програми, а також наглядати за якістю професійної оціночної діяльності, аби не допускати заниження вартості об'єктів, що приватизуються.

Після внесення додаткових змін в профільні закони, що також було частиною стратегічного плану лобістів, ринок оцінки практично повністю перейшов під контроль групи осіб, наближених до Яценка та його спільників.

### **Лобізм через бізнесові спільноти**

Наприкінці 90-х років в діловому середовищі виникла мода, яка зберегла актуальність й донині, що більш-менш солідна компанія має брати участь в об'єднанні в своєму секторі. Або в загально-підприємницькій спільноті.

З 1998 року українських членів почала приймати Американська торговельна палата в Україні. В 1999 році за підтримки Європейської Комісії в Україні була заснована Європейська Бізнес Асоціація (ЄБА), яка стала найвпливовішим та найчисельнішим об'єднанням бізнесу в Україні й наразі налічує в своїх лавах майже 1000 європейських, українських та транснаціональних компаній.



Деякі асоціації очолювали колишні високопосадовці, що створювало для їх членів ілюзію додаткових можливостей в лобіюванні. Так, наприклад, колишній міністр машинобудування, а потім економіки Василь Гурєєв став президентом асоціації суднобудівників «Укрсудпром». Екс-міністри транспорту Леонід Костюченко та Орест Климпуш стали на чолі, відповідно, Асоціації міжнародних автомобільних перевізників (АсМАП) та Федерації роботодавців транспорту.



З 1996 року поширювалась тенденція до самоорганізації галузевих й територіальних організацій роботодавців, які в 2002 році об'єдналися в Федерацію роботодавців України. Ріст продажу імпортованих автомобілів породив Асоціацію автомобільних



імпортерів й дилерів в 1999 році. А хвиля протизаконних захоплень власності призвела до створення в 2005 році власниками підприємств, що зазнали рейдерських атак, «Антирейдерського союзу підприємців України». Почала працювати «Асоціація платників податків України» -- реакція на утиск бізнесу через податкові перевірки й проблему з затримкою відшкодування ПДВ експортерам.



В жовтні 2009 році з'явилась «Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад», яка лобювала інтереси сільських громад та малих міст й після реформи місцевого самоврядування в 2016 році була перейменована на «Всеукраїнську Асоціацію об'єднаних територіальних громад», яка була дуже впливовою за часів прем'єр-міністра Володимира Гройсмана. Також виникали численні спілки на рівні областей, регіонів та міст.



Далеко не всі вони були ефективними й незадоволені результатом лобювання підприємці або створювали нові, в іншій конфігурації, часто залишаючись одночасно в попередніх, або колективно долучались до більш могутніх та вправних в лобізмі спільнот. Деякі лідери галузі самі створювали й очолювали об'єднання. Й це породжувало підгалузеві та нишеві спілки.

Тому на тлі великих колаборацій (наприклад, «Укрлегпром» з 2000 року об'єднує більше 250 підприємств, 60% загального обсягу виробництва) з'явилися нишеві й навіть дещо екзотичні, наприклад, «Українське хризотилоче об'єднання» (створене у 2005 році, об'єднує виробників силікатів) й «Українська асоціація виробників хімічних джерел струму» (2006 рік).



Діяльність впливових спілок, як правило, полягала в перемовинах з органами влади для створення сприятливих умов розвитку бізнесу своїх членів, доступі до розробки документів, які стосуються потреб галузі або окремого бізнес-напряму. Їх також цікавила можливість входити до дорадчих органів влади, до складу більш впливових громадських організацій, бути джерелом

спілкування з журналістами.

Практично всі солідні асоціації створили власні прес-служби й проводили заходи для медіа, періодично повідомляючи пресі інформацію про наміри або дії влади й таким чином здійснюючи публічний тиск на неї.

Крім того, асоціації правничої та консалтингової направленості почали формувати структури для консультування та захисту своїх членів від тиску фіскальних, правоохоронних та рейдерських структур.

Найбільш впливові учасники бізнес-спілок (в тому числі й олігархи) почали використовувати їх в боротьбі з владою чи конкурентами й таким чином з'явився додатковий сегмент – «кишенькові асоціації», які озвучували та лобювали питання своїх «власників».

### **Кейс №1: лобювання на фоні приєднання України до СОТ**

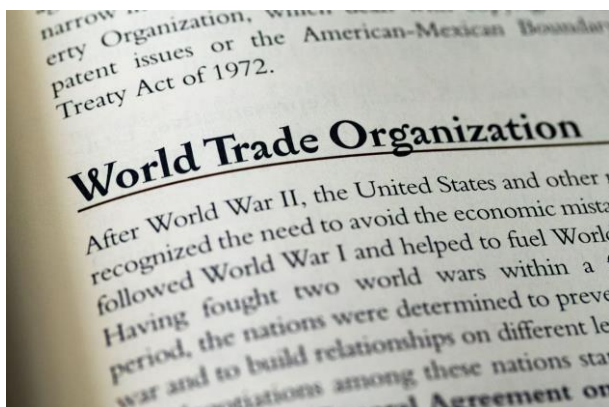
Процес приєднання України до СОТ розпочався з 1993 року - з приєднання до Генеральної угоди щодо тарифів та торгівлі й завершився приєднанням України до СОТ, починаючи в 2008 році.

Робота зі змін в законодавстві розпочалася в 2001 році, коли Указом Президента України «Про додаткові заходи щодо прискорення вступу України до Світової організації торгівлі» від 5 вересня 2001 року була передбачена пряма вказівка Кабінету Міністрів України щодо розроблення та забезпечення прийняття переліку законів, спрямованих на гармонізацію законодавства України з вимогами та нормами системи угод СОТ. Усього за цей час було внесено зміни до більш ніж 70 законів та значної кількості підзаконних актів. Частина з них, разом із переслідування метою вступу України до СОТ, була або в інтересах певних бізнесів, або протирічила цим інтересам, тому стала предметом боротьби лобістів.

Зупинимось на декількох прикладах.

Зміни до Закону України «Про банки та банківську діяльність». Згідно з цими змінами, іноземні банки отримали право на відкриття філій та представництв в Україні. До цього іноземним банкам для роботи в Україні доводилося створювати новий банк або купувати діючий. Це певною мірою розширило спроможності іноземних банків, які тепер могли обирати статус своєї структури в Україні відповідно до цілей. Вони через МВФ та НБУ лобювали прийняття змін до закону.

Законом України «Про встановлення тарифної квоти на ввезення на Україну цукру-сирцю з тростини» з 1 січня 2009 року було встановлено щорічну квоту на ввезення на Україну 3 тис. т за ставкою ввізного мита 2% митної вартості. Разом із Кабміном, який просував цей закон, його лобювали кондитерські підприємства та виробники солодких напоїв, що були зацікавлені в збільшенні пропозиції цукру на внутрішньому ринку з метою зменшення його ціни, й, відповідно, зниженні собівартості продукції. Українські цукровиробники були проти.



З моменту вступу України до СОТ в новій редакції був викладений Закон України «Про вивізне (експортне) мито на відходи та брухт чорних металів». Ставки мита відповідно до цього Закону були встановлені в розмірі 18 євро за 1 т. При цьому було передбачено їхнє планомірне зниження протягом семи років.

Невисоку ставку мита та планомірне зниження ставки лобювали європейські та турецькі

виробники сталі, що впливали на позицію своїх держав при двосторонніх переговорах з Україною в рамках вступу до СОТ.

Однак, далі вплив вітчизняних металургів, які не менш за іноземних мали потреби в металобрухті, що є сировиною в металургійному виробництві, виявився більш потужним. Про це буде написано нижче.

Було внесено зміни до Закону України «Про страхування». Після вступу України до СОТ страховики-нерезиденти отримали доступ до страхового ринку України. Під час перехідного періоду (5 років) українським резидентам дозволялося укладати договори страхування з іноземними страховими компаніями лише у встановлених випадках: страхування ризиків, пов'язаних із морськими перевезеннями, комерційною авіацією, запуском космічних ракет та фрахтом; перестраховання; страхового посередництва, такого як брокерські та агентські операції щодо перестраховання виключно щодо страхування ризиків, пов'язаних із морськими перевезеннями та інших ризиків із вищенаведеного переліку; а також допоміжні послуги зі страхування, такі як консультаційні послуги, оцінка актуарного ризику.

П'ятирічний перехідний період дав можливість українським страховим компаніям додатково «наростити м'язи» й зустріти конкуренцію з боку іноземних страховиків набагато більш підготовленими. Лобювання перехідного періоду вдало здійснювала Ліга страхових організацій України на чолі з Олександром Філонюком.

### **Загальна характеристика тодішнього контексту**

*Масове створення галузевих асоціацій на початку 2000-х означало закінчення пострадянської епохи «особистих стосунків» в лобізмі, розвиток приватного сектору та його потребу в колективних, а не індивідуальних зверненнях до влади. Більшість подібних структур, які існують зараз в Україні, започатковані в цей період.*

*Становлення галузевих спільнот триває й донині, але вже в більш чітких та структурованих форматах. Як правило, відразу формується комплексне піар-супроводження й забезпечення контактами на урядовому рівні. За таким принципом наразі працюють асоціації в оборонній сфері, діяльність яких стала особливо актуальною після нападу Росії на Україну в 2022 році.*

*Ліга оборонних підприємств України, Асоціація виробників РЕБ/РЕР, Оборонний альянс України, Асоціація виробників безпілотних систем та супутніх технологій «Армада», Національна асоціація підприємств оборонної промисловості України та інші створені до й після 2022 року асоціації швидко об'єднались в Раду зброярів й спільно лобюють на урядовому рівні прийнятні для себе рішення. Це якісно відрізняє сучасний підхід до створення та використання інструменту бізнес-спільнот від початкового періоду стихійного розвитку бізнесових об'єднань.*

*Також, на відміну від 90-х й 2000-х років, нові асоціації починають функціонувати в форматі агенцій широкого профілю з елементами комерції, коли поряд з лобюванням інтересів*

учасників (за що сплачуються членські внески) надаються послуги з реклами та піар-супроводження, проводяться платні форуми, дослідницькі роботи, знімаються фільми на замовлення.



Прикладом такого формату є Національна асоціація добувної промисловості України, неофіційним ініціатором створення якої в 2019 році став відомий підприємець із Дніпра Андрій Бродський, власник компанії «Велта», що спеціалізується на видобуванні титану.

До речі, в 2023 році Бродський заснував власну Асоціацію титанової промисловості – спеціально для лобіювання створення в Україні повного циклу переробки титану. В цьому випадку він використав формат, притаманний тенденціям раннього періоду, коли підгалузеві асоціації фактично представляли кілька зацікавлених виробників, або навіть були «дочірньою структурою» одного потужного підприємства.

### **Кейс №2: галузеве лобіювання на прикладі АПК**

Оскільки Україна є великої аграрною державою, в рамках цього дослідження проведене окреме дослідження на прикладі АПК-асоціацій (відібрано лише невелику частину всіх існуючих спілок), щоб за динамікою та характером їх створення відслідкувати зміну запитів бізнесу на лобізм через галузеві об'єднання впродовж двох десятиліть.

Найпершою була Українська ліга підприємців АПК (1993 рік), яку створив майбутній віце-прем'єр з аграрних питань (2001-2002 роки) Леонід Козаченко. В 1990-х роках виникли «Співдружність харчовиків» (1994 рік) Національна асоціація молочників (1995 рік), Національна асоціації цукровиків України (1997 рік), Українська зернова асоціація (1997 рік), асоціація «Укроліяпром» (1997 рік), Об'єднання підприємств хлібопекарної галузі (1998 рік), «Укрхарчопром» (1998 рік).

Під їх впливом в 1999 році була створена Комісія з питань аграрної політики при Президенті України, яку очолив Козаченко, що на той час був президентом Української зернової асоціації (УЗА), а з 2002 року головує в Українській аграрній конфедерації (УАК). Ще дві впливові

загальногалузеві спільноти виникли з різницею в 7 років - Український клуб аграрного бізнесу (2007 рік) та Всеукраїнська аграрна рада (2014 рік).



В галузевому розрізі були засновані «Морозиво і заморожені продукти» (2001 рік), Спілка молочних підприємств України (2001 рік), Всеукраїнська асоціація пекарів (2003 рік), «Спілка оптовиків і виробників алкоголю і тютюну» (2004 рік), Національна асоціація «Укрконсервмолоко» (2005 рік), Українська горіхова асоціація (2008 рік), Асоціація виробників молока України (2009 рік), Асоціація кондитерів «Укркондпром», (2009 рік), Насіннева асоціація України (2010 рік), асоціація «Свинарі України» (2011 рік), Асоціація українських імпортерів риби й морепродуктів (2011 рік), Всеукраїнська асоціація імпортерів м'яса та м'ясопродуктів (2012 рік), Союз птахівників України (2012 рік), «Борошномили України» (2014 рік), асоціація «М'ясної галузі» (2015 рік), асоціації «Ягідництво України» (2017 рік). Та багато інших.

Останньої 30 січня 2025 року створена «Українська бобово-соєва асоціація» на базі Асоціації бобових України та асоціації «Українська соя» - напередодні початку лобістської боротьби навколо оподаткування експорту сої.

За часом виникнення галузевих спілок можна відслідковувати розвиток певного сектору - виникнення спільних проблем (наприклад, лобіювання рішень про компенсацію втрат внаслідок за епідемії у тварин), або можливе невдоволення якістю лобіювання з боку певної асоціації й створення за кілька років нової в тому ж сегменті.

Виникнення Українського клубу аграрного бізнесу свого часу стало реакцією передового аграрного співтовариства на стагнацію УАК, яка, на думку деяких учасників ринку, працювала в форматі «вчорашнього дня». УКАБ має серйозні лобістські надбання, його пов'язують з певним пулом підприємств, які свого часу пролобіювали призначення заступником міністра аграрної політики Ольги Трофімцевої, яка нині входить до експертної ради УКАБ.

Більш потужною, з ширшим колом учасників на сьогодні вважається УЗА, яка за нового керівника Миколи Горбачова залучила до своїх наглядових структур високопосадовців Кабінету Міністрів й профільних міністерств, проводить та фінансує сучасні публічні заходи, фільми, дослідження. УЗА конкурує з Всеукраїнською аграрною радою на чолі з Андрієм Дикуном, яка на своєму сайті має окремий розділ «лобіювання», де представлені її досягнення та законодавчі нароби.

Деякі асоціації, як наприклад, Асоціація крафтових виробників пива (2018 рік) не мають намірів лобізму, а створені задня рекламу власних продуктів. На відміну від Асоціації крафтових дистилерів України ( 2024 рік), яка лобіює детінізацію ринку міцних крафтових напоїв.

### 5. Лобізм часів Януковича (2010-2013 роки)



На президентських виборах 2010 року представниця демократичного табору Юлія Тимошенко програла проросійському кандидату Віктору Януковичу. Міжнародні демократичні інститути були занепокоєні станом свобод в Україні.



#### Заборона паління: змагання лобістської етики

Тим не менш деякі програми, які влада не вважала політично небезпечними й не переслідувала їх виконавців, залишились актуальними. Серед них - лобіювання заборони тютюнопаління в громадських місцях. Історія цього лобіювання є унікальною для України, оскільки обидві сторони сповідували західні цінності лобістської етики.

Лобістів, які вимагали заборонити паління в усіх закритих приміщеннях, включно з офісами, барами, ресторанами та клубами, а також заборонити рекламу тютюну, представляла коаліція «За вільну від тютюнового диму Україну» Ганни Гопко, що фінансувалась за грантові кошти.

На протилежній стороні були транснаціональні тютюнові корпорації, які є власниками тютюнових підприємств в Україні, а також підприємці – власники ресторанів, клубів, рекламних агенцій, які пропонували лише часткові обмеження тютюнопаління й не були об'єднані в конкретну силу.

Лобістська дискусія тривала з 2010 року до 2012 року. Був використаний арсенал інструментів цивілізованого лобізму з обох сторін: соціологічні опитування, аналітичні дослідження, економічні розрахунки, залучення до обговорення популярних осіб (наприклад, артистів), лікарів, посадовців. Тютюнове лобі навіть погодилось на підвищення податків як фактор обмеження попиту.

Врешті решт ідея жорсткої заборони паління стала настільки популярною в суспільстві, що представники влади доєднались до антитютюнового руху. В 2012 році наближена до Президента Януковича голова парламентського комітету з питань охорони здоров'я Тетяна Бахтеєва ініціювала законопроект, який реалізував всі вимоги коаліції «За вільну від тютюнового диму Україну», а Президент швидко його підписав.

В іншому лобізм часів Януковича мав яскраво виражений характер боротьби бізнесменів, які були наближені до президента з тими, які не були до нього наближені (*яскравий приклад – в Кейсі №3*).

## 6. Лобізм після Євромайдану (2014-2019 року)



### Лобізм епохи євроінтеграції

В лютому 2014 року в Україні відбулася друга демократична революція за часів незалежності, відома як Євромайдан. Її спонукала відмова проросійського Президента Віктора Януковича підписати «Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом». Після втечі Януковича до Росії й приходу до влади демократичних сил політичну частину угоди було підписано 21 березня 2014 року, а економічну — 27 червня того ж року.

Відповідно до ст. 444 Угоди про асоціацію Україна та ЄС «беруть на себе зобов'язання по сприянню інституційного процесу розбудови організацій громадянського суспільства, в тому числі лобістської діяльності».

25 травня 2014 року перемогу на президентських виборах отримав Петро Порошенко – відомий бізнесмен, власник кондитерської компанії «Рошен» та низки аграрних, промислових, автобудівних та інших бізнесів. Порошенко був учасником Помаранчевої революції та Євромайдану й одночасно як бізнесмен мав власний (позитивний й негативний) досвід лобювання.



Після Євромайдану в суспільстві були значні сподівання на прихід нових обличь до влади й проведення реформ. Вперше посади в уряді зайняли іноземні міністри-реформатори. На парламентських виборах перемогли деякі лобісти-реформатори, які стали відомі завдяки своїм попереднім досягненням. Наприклад, Ганна Гопко, яка пролобіювала заборону тютюнопаління.

До уряду посадовцями та радниками увійшли активісти Євромайдану, економісти та бізнесмени, які сповідували прозахідні цінності та лобіювали соціально корисні реформи, що мали зменшити корупцію та позбавити впливу олігархів. В якості лобістів почали виступати експерти та фахівці, які раніше не мали відповідного впливу.

Слід згадати й стратегічно негативні наслідки лобізму – тодішній міністр економіки Айварас Абромавічус пролобіював відмову від обов'язкової утилізації упаковки західних виробників продуктів харчування, внаслідок чого Україна має великі проблеми з сміттєзвалищами, які негативно впливають на екологію.

Примітно, що декілька років після революції 2014 року зберігала вплив Асоціація платників податків, яку очолювала Валентина Арбузова - мати колишнього віце-прем'єр-міністра Сергія Арбузова, який в лютому 2014 року втік до Росії. Це пояснюється дійсно ефективною роботою цієї Асоціації.

### **Коаліція лобістів-реформаторів**

Найбільш дієва демократична лобістська спільнота того часу — Громадська спілка «Коаліція Реанімаційний пакет реформ» (РПР) — добровільне об'єднання 30 громадських організацій та понад 300 експертів, які працювали в 21 профільній групі. Спілка була започаткована в лютому 2014 року під час Євромайдану.

РПР, маючи широку суспільну підтримку й довіру як до фахівців та учасників революції, підготувала та лобіювала створення незалежної системи органів розслідування високопосадової корупції: Національного антикорупційного бюро (НАБУ) та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП); запуск системи електронного декларування доходів та майна державних службовців; закріплення на законодавчому рівні практики обов'язкового розкриття інформації про кінцевого бенефіціарного власника юридичної особи в відкритому державному реєстрі тощо. Мета всіх цих лобіювань була досягнута.



Під впливом реформаторського ентузіазму 19 квітня 2016 року виникло нове бізнес-об'єднання: Спілка українських підприємців (СУП) на чолі з засновником приватної поштової компанії «Нова пошта» В'ячеславом Климовим. СУП задекларувала амбітний план об'єднати 100 тисяч незалежних українських підприємців, незважаючи на масштаб, галузь та географію їхньої діяльності задля

спільного захисту інтересів та долучитись на експертному рівні до лобіювання позитивних зрушень.

### **Лобіювання Prozorro**

Одним з наймасштабніших лобістських проєктів того часу став запуск онлайн системи публічних закупівель Prozorro. Його витоки теж походять з Євромайдану, коли власники електронних майданчиків торгівлі, об'єднавши зусилля з реформаторами, поставили собі за мету реформувати корупційну систему державних закупівель.



Вони створили сайт публічних торгів, де державні та комунальні замовники оголошують тендери на закупівлю товарів, робіт та послуг, а представники бізнесу змагаються за можливість стати постачальником держави, оприлюднюючи

свої пропозиції.

Лобізм здійснювала неформальна група активістів на чолі з Максимом Нефьодовим (який свого часу працював на голову Російського фонду прямих інвестицій Кирила Дмитрієва в інвестфонді Icon Private Equity), яка отримала підтримку на державному рівні: тодішній міністр економіки Павло Шеремета, який був засновником проєвропейської Києво-Могилянської бізнес-школи (KMBS), створив робочу групу для підготовки законопроекту «Про публічні закупівлі».

В лютому 2015 року Нефьодов був призначений заступником міністра економічного розвитку. Закон остаточно прийняли в грудні 2015 року. З 2016 року Prozorro є обов'язковою системою для всіх державних замовників. Патент та авторські права на систему були «передані народу України (державі)».

Таким чином в результаті суспільно-корисного лобізму була ліквідована стара дискредитована система держзакупівель, вади якої описані в цьому дослідженні в розділі «Замаскований лобізм: Тендерна палата та монополізму в рейтингуванні».

### **Тіньове та антиреформаторське лобіювання**

Реформаторський період після Євромайдану тривав близько двох років й згодом змінився суспільною апатією під впливом інформації, яку поширювали незалежні демократичні ЗМІ та антикорупційні моніторингові структури на зразок «Центру протидії корупції» про повернення тіньового лобізму, що не відповідав суспільним інтересам, на рівні окремих бізнесменів, які мають персональний доступ до влади через свій вплив, симпатію або дружні стосунки з Президентом Порошенко чи його оточенням.

В цьому сенсі знаковою є історія «Роттердам+». На початку березня 2016 року державний регулятор енергетичного ринку на чолі з Дмитром Вовком, який прийшов в енергетичний держрегулятор з бізнес-структури Президента Порошенко, затвердив порядок формування прогнозної гуртової ринкової ціни електроенергії. Більш відомий як формула «Роттердам+».

«Роттердам+» прив'язав вартість вугілля в Україні до котирувань на вугільному хабі Роттердама, плюс витрати на транспортування в Україну з Європи. Формула мала зробити економічно доцільним імпорт вугілля замість поставок з окупованих з 2014 року Росією частин Донецьку та Луганська, звідки раніше надходило більшість вугілля. Після запровадження формули тариф для певних галузей промисловості зріс на 40%, але, за твердженням антикорупційної спільноти, вугілля через тіньові канали доставки нібито надходило з окупованих регіонів. А промислові споживачі електроенергії переплатили понад 1,4 млрд. дол. в 2016–2019 роках через дію цієї формули.

Формула «Роттердам+» припинила своє існування в 2019 році, коли в Україні запрацювала нова модель енергоринку, за якою кінцева вартість електроенергії визначається ринком. Вважається, що «Роттердам+» був вигідним компаніям Ріната Ахметова, які видобували близько 90% вугілля та виробляли 70% теплової генерації електроенергії. Тож ЗМІ та антикорупційні моніторингові структури запідозрили олігархічну лобістську змову між Ахметовим та Порошенком. Ці підозри вже кілька років розслідує НАБУ. Втім, суд закриває справи проти

колишніх членів Національної комісії з регулювання енергоринків, причетних до запровадження «Роттердам+», в зв'язку з закінченням терміну давності.

В ЗМІ, на рівні високопосадовців та експертів справа «Роттердам+» часто називалася як така, що має кримінальну складову. Втім, через відсутність остаточного рішення суду доцільніше утриматись від такої однозначної оцінки.



Також в 2014-2019 роках відбулась радикальна реформа банківського ринку, яку провела Голова Національного банку Валерія Гонтарева, що вважалась креатурою Президента Порошенко. Вона зменшила кількість банків з 184 до 75. На ринку залишились іноземні, державні та найбільш потужні фінансово «здорові» вітчизняні банки. Решта була ліквідована або націоналізована.

Але націоналізації був підданий найбільший в країні «Приватбанк», який належав олігарху Ігорю Коломойському: 18 грудня 2016 року за формальною згодою сторін він перейшов із приватної власності в державну власність. Цей процес не зачепив багаточисельних клієнтів банку, але відзначився проявами лобізму зацікавлених сторін. Водночас, на докапіталізацію «Приватбанку» тільки на першому етапі було витрачено 155 млрд. грн., які були залучені через облігації внутрішньої державної позики, що збільшило державний борг України.

Яскравим прикладом спроби невдалого лобістського впливу на хід подій була презентація в 2017 році брошури депутата парламенту Сергія Тарути під назвою «Гонтарева. Загроза економічній безпеці України» в одному з приміщень Капітолію, організована американським лобістом. Після цього в Конгресі США посилили вимоги до бронювання приміщень для лобістів. А українського парламентаря прихильники Гонтаревої звинуватили в прагненні захистити свій непрозорий бізнес.

### **Загальна характеристика тодішнього контексту**

*Романтичний постреволюційний підйом, який протримався недовго, сформував нові стандарти суспільно-орієнтованого лобізму. Лобізм в Україні, який виріс з пострадянського*

минулого, опинився в умовах конкуренції з сучасним європейським лобізмом, досвід якого молоді освічені українці отримали, завдяки європейським й американським освітнім програмам.

Таким чином сформувалось частково структуроване середовище лобізму, яке складається з демократичних інституцій нового покоління, з подрібненої спільноти галузевих та підгалузевих об'єднань, великих впливових бізнес-асоціації з доступом до влади й можливістю брати безпосередню участь в консультаціях на рівні міністерств, уряду, апарату Президента. Така модель зберіглась до сьогоднішнього часу.

Разом з тим поєднання проєвропейської ейфорії й перших кроків з модернізації законодавства у відповідності з євроінтеграційними зобов'язаннями призвело до виникнення нових підприємницьких об'єднань позагалузевого типу, ініційованих відносно молодими та успішними підприємцями, які раніше не долучались до громадської діяльності.

## 7. Лобізм після виборів Президента в 2019 році (починаючи з другої половини 2019 року по нинішній час).



На президентських виборах 2019 року переміг відомий український артист комічного жанру Володимир Зеленський, який не мав в попередньому житті стосунку до влади, а отже до



лобіювання. Його перемогу можна пояснити запитом суспільства на прозорість державної політики й чергове оновлення постатей у владі. Час президентства Зеленського відзначено важкими викликами, серед яких пандемія коронавірусу в 2020 році та напад Росії з метою захоплення України в лютому 2022 року.

Зеленський провів повне перезавантаження влади через парламентські 2019 року й місцеві 2020 року вибори. Президентська партія «Слуга народу» на парламентських виборах 2019 року отримала 43,16 % або 254 мандати з 450 й сформувала одноосібно парламентську більшість. Згодом політичний розклад частково змінився. Але президентська партія зберігає свій переважний вплив дотепер.

Разом із партією «Слуга народу» до парламенту увійшли відомі галузеві лобісти. Наприклад, лобіст страхового ринку Галина Третьякова, яка очолювала Федерацію убезпечення. Колишня заступниця міністра охорони здоров'я Ольга Стефанишина, яка працювала в благодійному фонді «Пацієнти України». Експерт енергоринку Андрій Герус, який зробив собі ім'я на критиці «формули «Роттердам+» й якого звинуватили в розробці проекту переділу ринку «зеленої енергетики» таким чином, щоб інтереси власників дрібних електростанції були враховані, а великі гравці свої надприбутки втратили. Це суперечило інтересам олігарха Ахметова.

З 2020 року впливовість бізнесової та регіональної спільноти почала визначатися доступом до очільників влади. Виник перелік структур, які на думку уряду й Офісу Президента, є достатньо впливовими й презентабельними, й з ними відбувається безпосереднє спілкування.

Як приклад, в 2024 році уряд та представники бізнесу підписали заяву про поглиблення співпраці між державою та підприємцями для покращення бізнес-клімату в Україні. Перелік підписантів відповідає списку асоціацій, з якими влада підтримує діалог - Федерація роботодавців України, Американська торгівельна палата, УСПП, Європейська бізнес-асоціація, Спілка українських підприємців. Також на рівні міністерств вплив зберегли деякі галузеві об'єднання.

З лояльних асоціація та бізнесменів, лідерів вітчизняних та зарубіжних компаній, за останні роки створювали декілька консультативних рад. Можна перерахувати Координаційну раду для комплексного вирішення проблем малого та мікробізнесу (2020 рік); Раду з питань сприяння розвитку малого підприємництва (2020 рік); Національну інвестиційну раду при Президенті України (2020 рік); «Економічний штаб» при Міністерстві економіки України (2022 рік), Раду з питань підтримки підприємництва в умовах воєнного стану (2024 рік) тощо.

Така ж тенденція стосується регіонального лобізму. 25 лютого 2021 року був утворений Конгрес місцевих та регіональних влад при Президенті України, що є протиположною Асоціації міст України, яку з 2016 року очолює Віталій Кличко – мер Києва, який вважається не лояльним до Президента. Останній раз Конгрес збирався в 2023 році.

# МАНІФЕСТ



Влітку 2023 року відбулась спроба формалізації самоорганізованого лобізму: впливові українські підприємці створили громадський рух «Маніфест 42». Його метою було привернути увагу влади до погіршення інвестиційного клімату й зупинити тиск з боку правоохоронців. Рух заснували відомі бізнесмени на чолі з інвестбанкіром Ігорем

Мазепою, які зазнали персонального тиску: порушення кримінальних справ, обшуків, арештів. Спочатку до «Маніфесту 42» доєдналися знакові особистості й підтримали бізнесові організації. Але згодом опозиційний лобізм поступився місцем прагматичному, що передбачає дружні стосунки з владою.



В червні 2025 року на Форумі влади та бізнесу було проголошено про створення Ради з питань підтримки підприємництва, яку очолив керівник Офісу Президента Андрій Єрмак, а до складу увійшли багато відомих підприємців та представників олігархів. Рада має право отримувати відповіді від держорганів та викликати посадовців на свої засідання. Також було оголошено про додаткові програми підтримки бізнесу й ліквідовано створені раніше консультативні структури при

органах влади.

## **Співпраця лобістів і державних монополій**

В сучасних умовах, коли центральна влада здійснює вибірково комунікацію з представниками бізнесу, виникають досить цікаві явища. Одним з таких є використання державними монополіями ділових та регіональних асоціацій для публічного лобіювання важливих для себе рішень, які часто збігаються з інтересами самих лобістів.

Характерний приклад — численні звернення до уряду, парламенту й Президента від впливових організацій, таких як Європейська бізнес-асоціація (ЄБА), Федерація роботодавців або Всеукраїнська асоціація громад, в яких висловлюється уніфіковане прохання щодо запровадження бюджетного фінансування пасажирських залізничних перевезень.

Державний монополіст «Укрзалізниця» перебуває в збитковому стані та з початку 2025 року намагається домовитися з урядом про підвищення тарифів на вантажні перевезення. Вантажний сектор має мінімальну прибутковість, з якої субсидується вкрай збитковий сегмент пасажирських перевезень. Ініціативи бізнесових та регіональних асоціацій щодо бюджетної дотації на пасажирські перевезення відповідають інтересам обох сторін.

Бізнес прагне уникнути значного підвищення тарифів на вантажні перевезення. Регіональні громади остерігаються можливих рішень уряду щодо компенсації збитків за нерентабельні

приміські перевезення пасажирів з місцевих бюджетів (хоча це було б економічно обґрунтовано й справедливо, бо переважна частка збитків від пасажирських перевезень – це збитки від приміських перевезень). А «Укрзалізниця» намагається отримати хоч якісь додаткові кошти з бюджетів – державного або місцевих.

У цьому прикладі ми спостерігаємо мікшування форматів: сучасного (публічні звернення асоціацій до влади) та ще радянського, описаного в першому розділі цього дослідження, коли керівники виробництв в СРСР «вибивали» для свого підприємства фінансові ресурси у вищих державних органах.

### **Кейс №3: боротьба лобістів між собою (1997, 2010-2012 роки, 2017 рік – по цей час)**

Лобізм, по суті, є інструментом гармонізації інтересів корпоративних або суспільних груп з пріоритетами державної політики. Часом це призводить до ситуацій, коли держава змушена приймати рішення на користь однієї групи, що може суперечити інтересам іншої. Далі розглянуто три приклади таких протистоянь, які хоча й відбувалися в різні періоди, але мають суттєві схожості між собою.

Перший приклад стосується конфлікту між лобістами металургійної промисловості та експортерами металобрухту за експортні обмеження на цей вид сировини. Ця боротьба триває ще з 1990-х років, й періодично одна зі сторін здобуває перемогу, але потім перемога йде на бік іншої сторони.



В 1997 році металурги добилися видання Президентом Кучмою указу №503/97, який встановлював експортне мито на металобрухт в розмірі 180 євро/т. А вже в 2005 році питання експортного мита на брухт увійшло до порядку денного вступу України до СОТ та переговорів з

ЄС, пов'язаних з квотами на постачання українського металопрокату. Це свідчить про те, що конкуренція між лобістськими групами перейшла на міжнародний рівень.

В 2010-2012 роках підконтрольні Ігорю Коломойському українські феросплавні підприємства зіткнулися з кризою збуту своєї продукції через серйозне підвищення імпорту феросплавної продукції, який здійснювали металургійні підприємства Ріната Ахметова.

З метою протидії імпорту, підконтрольна Коломойському УкрФА спробувала ініціювати обмеження імпорту феросплавів, залучивши юридичну фірму «Єгоров, Пугинський, Афанасьєв та партнери». Так, УкрФА за супроводу цієї юрфірми звернулася до Міністерства економічного розвитку та торгівлі (МЕРТ) та Міжвідомчої комісії з міжнародної торгівлі (МКМТ) з заявою - просила провести спеціальне розслідування зростання імпорту феросплавів. МЕРТ та МКМТ відмовили.

В грудні 2011 року УкрФА подала до Окружного адміністративного суду Києва позов проти МЕРТ та МКМТ, оскарживши відмову розпочати спеціальне розслідування щодо імпорту феросплавів в Україну. Позов було розглянуто судом в січні 2012 року. Вимоги УкрФА також задоволені не були.

На протилежному боці були інтереси Ахметова, який був зацікавлений в збільшенні імпорту феросплавів, що використовуються в якості важливої сировини в металургійному виробництві й суттєво впливають на якість готової металопродукції. Збільшення імпорту підвищувало пропозицію й, відповідно, знижувало ціни феросплавів.

Це було вельми цікаве протистояння. Згідно з законом «Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україну» ініціювати спеціальне розслідування можуть національні товаровиробники й в законі йдеться про сукупність виробників в рамках поняття «національний товаровиробник». Тому юристи, що відстоювали інтереси Коломойського, надали дані сукупно про феросплавні підприємства. В свою чергу лобісти інтересів Ахметова наполягали на тому, щоб порахувати національний ринок з точки зору кожного виду феросплавів – феронікель, феромарганець, феросиліцій, тощо. За такого підходу підприємства Коломойського не вписувались в нормативи визнання національного ринку, бо ринок рахували не по обсягам виробництва українськими феросплавними заводами, а по обсягу продажів феросплавів на українському ринку, до якого включалися й імпортні феросплави.

Заради справедливості слід зазначити, що за 12 місяців, які передували зверненню УкрФА до МЕРТ, імпорт феросплавів в Україну зріс на 115%.

В 2017 році Президент Порошенко застосував право вето до закону, який передбачав пролонгацію мита в розмірі 30 євро/т на два роки й підписав його лише після переголосування в парламенті й обмеження пролонгації одним роком. В 2021 році Президент Зеленський підписав закон, який продовжує на 5 років - до 15 вересня 2026 року - термін дії ставки вивізного мита на брухт в 58 євро/т.

Наразі боротьба навколо експорту металобрухту триває досі. Драйвером лобістів з боку металургів виступає асоціація «Укрметалургпром» (існує з 2016 року), яка представляє інтереси сектору в цілому, але вважається наближеною до Ріната Ахметова. Їй опонують експортери та перевізники, яких підтримує «Укрзалізниця», що є великим продавцем брухту й пручається намаганням українських металургійних підприємств купувати брухт у «Укрзалізниці» по заниженій ціні.

Другий приклад – боротьба лобістських груп експортерів та переробників сої й ріпаку навколо запровадження 10% експортного мита на ці культури. 16 липня 2025 року парламент України проголосував законопроект, яким ввів мито й таким чином підтримав лобістів від переробки: їх представляла асоціація «Укроліяпром» (існує з 1997 року).

Бенефіціарами запровадження мита є власники українських олійно-екстракційних заводів - 84 великих та близько 100 малих, які в поточному році стали потерпати від нестачі сировини та високих цін на неї через слабкий врожай. Найбільшим переробником сої та ріпаку є компанія «Кернел», з якою пов'язують парламентську групу «Довіра», що підтримала законопроект в повному складі.

Експортерів, які виступають категорично проти, представляють зернові асоціації, ЄБА та Американська торговельна палата в Україні (мити на експорт зачіпає інтереси американської компанії Cargill). 18 вересня 2025 року всі названі асоціації звернулися до уряду й парламенту з вимогою скасувати експортне мито на сою та ріпак.

Запровадження мита на експорт соняшника свого часу позитивно вплинуло на розвиток переробки в Україні. Однак, ймовірно, більшою мірою на це вплинула вкрай сприятлива цінова ситуація на світовому ринку соняшникової олії. Тому важко сказати однозначно чи є лобізм переробки сої та ріпаку в Україні шкідливим або корисним для розвитку економіки в перспективі.

#### **Кейс №4: сегмент стихійного лобіювання (1993-1994, 2010, 2016-2018, 2025 року)**

Українці за своєю природою є непокірною нацією, тому за роки незалежності відбулось багато акцій протесту екологічного, соціально-економічного, політичного та іншого спрямування.

Далі проаналізовані приклади найбільш масового об'єднання за інтересами, в результаті яких учасники домоглись суттєвих поступок влади й прийняття вигідних собі, своїм організаторам або суспільству рішень.

В 1993 році стався найбільший страйк шахтарів Донбасу в історії України. Його причиною стала затримка виплати зарплат на фоні шаленої інфляції, яка досягала 10 155% на рік. В протесті взяли участь 230 із 250 шахт, понад 40 шахтобудівних управлінь та близько 400 підприємств металургійної, машинобудівної, хімічної промисловості й інших галузей.

Цей рух спричинив революційні зміни в українському суспільстві. Під тиском протестувальників Верховна Рада, сформована ще в радянські часи, ухвалила рішення про проведення

дострокових парламентських виборів 27 березня 1994 року та президентських виборів 26 червня 1994 року, прискоривши зміну влади.



Восени 2010 року відбувся «Податковий майдан» проти ухвалення нового Податкового кодексу. Протестувальники згуртували таку кількість людей, що на Майдан Незалежності в центрі Києва прибули тодішній Президент Віктор Янукович й Прем'єр-міністр Микола Азаров (обидва втекли до Росії в 2014 році). Однак повної перемоги протест не досяг: кодекс був лише частково ветований.

В період з 2016 по 2018 рік Україна зіткнулася з масовою кампанією за зміну умов розмитнення вживаних автомобілів з Європи. Завдяки Угоді про асоціацію з ЄС, українці отримали можливість купувати автомобілі за наднизькими цінами, які втрачали свою актуальність для власників в Європі. Але важка система розмитнення робила їхню легалізацію не вигідною. Такі автомобілі завозили в Україну тимчасово на європейських номерах, вони отримали народну назву «євробляхи». Головним рушієм змін стала громадська організація «Авто Євро Сила», яка об'єднала автомобілістів, координувала протести та тиснула на депутатів. В результаті компромісу з владою питання було врегульовано, після чого організація відійшла на задній план.

Останнім прикладом суспільно важливого протесту стали події літа 2025 року, коли молодь масово виступала проти ухвалення закону, що послаблював повноваження антикорупційних органів НАБУ та САП. Учасники акції використовували шматки картону для написання гасел, через що їх у ЗМІ прозвали «людьми з картонками». До протестів приєдналися демократичні депутати. Наслідком став перегляд закону, який був неприйнятним для суспільства та суперечив принципам євроінтеграції.

Стихійний лобізм загалом відрізняється від звичайних мітингів й бунтів тим, що в його рамках беруть участь переговорники з владою або посередники, часто депутати. Водночас вони можуть виступати як ідеологи протесту й політичні вигодонабувачі від прийнятих на державному рівні рішень чи поступок з боку влади.

## **8. Закон «Про лобіювання»: чому зараз й що зміниться?**

23 червня 2022 року Україна отримала статус кандидата на вступ до Європейського Союзу. Одним із зобов'язань перед ЄС стало впорядкування лобістської діяльності на законодавчому рівні. На цей час суспільство дозріло до об'єктивного сприйняття лобізму, а самі лобісти долучились до процесу обговорення законопроекту.

Спроби законодавчо врегулювати лобістську діяльність в Україні відбувались давно. Перший законопроект «Про лобіювання в Україні» був поданий ще в 1999 році депутатом Ігорем Шаровим, близьким до Президента Кучми. Згодом з'явилися інші ініціативи: в 2005 році — «Про діяльність лобістів у Верховній Раді України» депутата Ігоря Гриніва, наближеного до Президента Ющенка; в 2010 році — «Про регулювання лобістської діяльності в Україні» Валерія Коновалюка, союзника Президента Януковича.

За часів Президента Порошенка в 2016–2017 роках зареєстрували законопроекти № 5144 «Про лобізм» та № 5144-1 «Про лобіювання». В 2020 році вже за президентство Зеленського з'явився законопроект № 3059 «Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні», до якого додали ще три альтернативні версії.

Однак жоден з цих проектів не дійшов до голосування через відсутність чіткого суспільного запиту та недостатній тиск з боку західних партнерів. Також структурам, зацікавленим в поліпшенні сприйняття лобізму як явища, довелось пояснювати українському суспільству відмінність лобізму від корупції. А саме, що лобіювання є механізмом представлення інтересів та впливу на державні органи й перетворюється на корупцію лише тоді, коли включає змову чи підкуп. Що, власне кажучи, дуже часто відбувалося в Україні (чи не найбільш яскравий приклад – події навколо приватизації «УкрРудПрому» чи першої приватизації «Криворіжсталі», описані в цьому дослідженні).

Закон «Про лобіювання» був прийнятий 23 лютого 2024 року. Він набув чинності з моменту запуску Реєстру прозорості, який також називають реєстром лобістів. Цей реєстр почав діяти 1 вересня 2025 року й на час підготовки дослідження налічував 56 зареєстрованих лобістів, кількість яких поступово збільшується.

Згідно із нормами закону, зареєстровані лобісти зобов'язані двічі на рік подавати звіти про своїх клієнтів, фінансові витрати, конкретний предмет лобіювання та обсяг контактів із посадовцями органів державної влади (телефонні дзвінки, повідомлення в месенджерах чи особисті зустрічі). Звіти мають бути окремо по кожному предмету лобіювання (кодексу, закону, нормативно-правовому акту іншого рівня, тощо). За недотримання вимог закону передбачено накладання штрафів.

Держслужбовцям, навіть колишнім впродовж двох років після звільнення, політичним партіям, органам влади, медіа та релігійним організаціям лобювання заборонено. Водночас не вважатиметься лобюванням надання правничої допомоги, участь в консультаціях і громадськістю, дипломатична та журналістська діяльність.



Закон підтримали професійні лобісти. В ЄБА був створений Комітет з лобювання, а ряд співробітників в перший день відкриття реєстру зареєстровані як лобісти. Також в перших лавах зареєструвались юристи кількох юридичних компаній, насамперед Ader Haber, що брали участь в розробці проекту. Були створені «Українська асоціація лобювання» (ULA) на чолі з Ганною Лачихіною, партнеркою агенції з урядових зв'язків Good Politics, та Національна асоціація лобістів України, яку заснували адвокати Олексій Шевчук й Олександр Лещенко.

### **Лобізм, адвокація, GR**

З введенням в дію Закону «Про лобювання» виникає потреба в розмежуванні GR і лобістської діяльності, особливо в юридичних компаніях. Деякі компанії, наприклад, «Arzinger» заздалегідь створили окремі лобістські підрозділи як Arzinger Lobbying Solutions.

Інші продовжують розмірковувати над тим, де межа GR (Government Relations) тобто підтримання сталої комунікації з органами влади, адвокації суспільних інтересів разом з громадськими організаціями, та лобізму, коли юридичні фірми надають послуги з розробки правових актів, а також організовують їх супровід в органах влади.

Згідно із законом сама собою розробка нормативного акту не є лобюванням. Лобізмом є здійснення впливу на розробку або прийняття змін.

### **Загальна характеристика поточного контексту**

*Нинішня влада України як і попередня (та, що була в 2014-2019 роках) пережила короткий період ейфорії та всенародної любові, але згодом увійшла в конфлікт з певною частиною суспільно-активного бізнесу та непідконтрольними регіональними асоціаціями й почала вибудовувати комфортні для себе стосунки з лобістами в форматі консультацій з впливовими підприємцями та регіональними лідерами, що не мають політичних амбіцій.*

*Обмеження демократії, пов'язані з війною, частково стимулюють потяг суспільства до стихійного лобювання за наявності відчутних подразників. За роки незалежності українці набули великий досвід суспільної самоорганізації, навички тиску на владу, але угруповання за інтересами продовжують відігравати суттєву роль, особливо в прибуткових та економічно чутливих сферах, про що свідчить боротьба навколо мита на сою та ріпак.*

*Законодавче унормування лобістської діяльності в даний період часу є логічним й потенційні гравці ринку до нього готові. Можна прогнозувати конкуренцію між публічними лобістами,*

*перерозподіл ринку лобіювання та трансформацію ролі галузевих й бізнесових об'єднань в нових умовах.*



*Загалом аналізувати користь лобіювання варто на певному відрізку часу. Український досвід підтверджує думку, що не часто буває абсолютно шкідливий й абсолютно корисний лобізм. Лобізм є корисним для однієї групи й шкідливим для іншої, або корисним для однієї групи й нейтральним до іншої. Трагування, яке залишиться в історії, нерідко залежить й від комунікаційних здібностей лобістів.*

## **Висновки, пропозиції**

В Україні до практики лобіювання ставляться з підозрою, певна кількість населення вважає, що лобісти діють з метою корумпування державних службовців, подекуди терміни «лобіювання» та «корупція» використовуються як синоніми. Ця недовіра впливає з історичного розвитку України та її поточної політичної ситуації, яка характеризується корупційними скандалами, зниженням рівня довіри до таких інституцій, як уряд, парламент та політичні партії.

В Україні ринок цивілізованого лобізму лише формується.

Тривалий час близькість до конкретного чиновника чи політичної сили в Україні визначала успіх лобізму, проте зараз на етапі формування цивілізованого лобізму як комплексної сфери пріоритет мають інші інструменти. З найважливіших можна виділити такі:

1. Вміння правильно формулювати та комунікувати свою позицію, знаходити баланс між інтересами держави та бізнесу.
2. Вміння створювати коаліції, будувати дискусію з залученням професійних учасників, формувати консолідовану позицію. Коли держава чує розрізнені позиції окремих компаній, вона не спроможна скласти загальну об'єктивну картину, яка б враховувала інтереси всієї економіки (із актуальних прикладів – компанія представників гірничо-металургійного комплексу щодо начебто високих тарифів на електроенергію, хоча кінцева вартість електроенергії для промисловості в Україні одна з найнижчих в Європі). Як наслідок, держава може приймати помилкові рішення чи взагалі не діяти.
3. Здатність використовувати та комбінувати розуміння особливостей певних галузей зі знаннями в сферах права, економіки, взаємовідносин з медіа, а також наявність уміння моделювати різні ситуації та прораховувати наслідки тих чи інших рішень.
4. Розуміння процесу прийняття рішень в державі. Багато якісних ініціатив так й не було реалізовано через неповне знання особливостей бюрократичної системи та механізмів.
5. Наявність налагоджених зв'язків в експертних колах, аналітичних центрах, громадських та бізнес-асоціаціях, які сприяють ефективному обміну експертизою та виступають майданчиками для діалогу.
6. Вміння будувати відкритий діалог й працювати на перспективу, не піддаючись спокусі отримати негайну вигоду за рахунок нечесної чи маніпулятивної позиції.

З 1 вересня 2025 року, із вступом в дію профільного закону, лобіювання офіційно стало діяльністю, сфокусованою на цивілізованому та прозорому впливі на органи влади щодо рішень, пов'язаних з нормативними актами. З огляду на суспільну значущість, така діяльність регулюється законом. До лобістів встановлюються вимоги та зобов'язання, а також застосовується адміністративна відповідальність.



З почату набуття чинності закону України «Про лобіювання» почали працювати декілька профільних громадських організацій. Найбільшою активністю характеризується Національна асоціація лобістів України, яка серед власних завдань та напрямків діяльності визначає розробку та впровадження високих стандартів професійної діяльності лобістів, захист прав та інтересів членів асоціації; налагодження діалогу з органами державної влади, бізнес-спільнотою та громадськими організаціями, просування культури відкритості та етичності в усіх аспектах лобістської діяльності, представлення українського лобізму на європейському та міжнародному рівнях; підвищення прозорості комунікації між державними органами та представниками приватних інтересів, розробку та застосування корпоративної етики в процесах лобіювання; впровадження якісного саморегулювання в лобістській діяльності.

Поряд з прийняттям спеціального закону, становлення правового інституту лобізму потребує здійснення комплексу заходів. Зокрема, можна рекомендувати внести зміни до нормативно-правових актів щодо визначення й регламентації порядків та процедур лобістської діяльності в органах публічної влади, а саме:

- до Регламенту Верховної Ради України, Положення про порядок підготовки та внесення проєктів актів Президента України, законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», Регламенту Кабінету Міністрів України та Типового регламенту місцевої державної адміністрації в частині унормування процедурних аспектів лобістської діяльності у відповідних органах публічної влади;
- до законів України «Про державну службу» й «Про службу в органах місцевого самоврядування» з метою регламентації участі державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у лобістських процедурах;
- запровадити інструмент «законодавчого сліду», який надасть детальну інформацію про те, хто намагався вплинути на законодавство, який законодавчий акт був спрямований та якими каналами намагався впливати. Для цього запровадити публічний реєстр всіх організацій, які подають письмові висновки щодо законопроектів до парламентських комітетів;

- націлювання на більш прозоре лобіювання, включаючи оприлюднення порядку денного зустрічей державних службовців з приватним сектором та забезпечення обов'язкової процедури коментування поправок до законодавчих актів депутатами Верховної Ради. Прозорість лобіювання має бути вбудована в ширшу систему доброчесності державного сектору, яка зменшує ризики конфлікту інтересів під час прийняття важливих рішень. За виконання цих умов процеси цивілізованого лобіювання сприятимуть зниженню корупції в Україні та загалом підсиленню довіри до демократії.

В питаннях, що стосується лобіювання, чим слабший досвід участі суспільства в законодавчому процесі в усіх його формах (опитування, внесення пропозицій, публічні обговорення, робочі групи), тим вища його схильність до підозри, створення міфів та стереотипів в сприйнятті або думці про суб'єктів чи осіб, які беруть участь в законодавчому процесі, й тим більший розрив між лобістськими або зацікавленими групами, та рештою суспільства.

Тому запровадження інституту лобізму в Україні потребує проведення інформаційно-просвітницької діяльності, що має спрямовуватися на подолання усталених суспільних стереотипів розуміння лобізму як корупційної технології та формування його сприйняття як ефективної форми взаємодії суспільства та влади.

## Джерела та посилання

Основними джерелами інформації для дослідження стали глибокі інтерв'ю з безпосередніми учасниками та спостерігачами подій. А саме:

- колишні члени Кабміну
- колишні голови Фонду держмайна
- народні депутати України (діючі й колишні)
- колишні працівники Адміністрації Президента
- колишні члени Правління НБУ
- члени Ради НБУ (діючі й колишні)
- колишні керівники великих приватних й державних компаній
- колишні заступники голів облдержадміністрацій та мери великих міст
- колишні керівники комерційних банків
- колишні члени національних галузевих регуляторів
- колишні керівники GR та PR великих іноземних компаній, що працюють в Україні
- представники транснаціональних агротрейдерів (діючі)
- керівники галузевих асоціацій (діючі й колишні)

Перелік посилань, інформація з яких була використана

- Щодо банківської системи
  - <https://day.kyiv.ua/article/ekonomika-intervyu/likhiye-90-ti-shche-ne-zakinchylsya-tse-te-shcho-vidbuvayetsya-sohodni>
  - <https://aub.org.ua/pro-asotsiatsiiu/istoriia/2356-2356>
- Щодо соціально-економічної ситуації в першій половині 1990-х років
  - <https://forbes.ua/company/30-rokiv-ukrainskomu-biznesu-1993-rik-giperinflyatsiya-06072021-1956>
- Щодо державних товарних облігацій національних ресурсів України
  - <https://www.pravda.com.ua/news/2002/03/12/2987492/>
- Щодо Закону України «Про підприємства з іноземними інвестиціями»
  - [https://zn.ua/LAW/zigzagi\\_reform.html](https://zn.ua/LAW/zigzagi_reform.html)
- Щодо перших прикладів лобізму західного бізнесу
  - <https://forbes.ua/ru/30-rokiv-ukrainskogo-biznesu/1998-rik-transnatsionalni-kompanii-istoriya-ukrainskogo-biznesu-13072021-1983>
- Щодо появи спрощеної системи оподаткування
  - <https://forbes.ua/ru/30-rokiv-ukrainskogo-biznesu/1999-rik-yak-zyavilis-fop-istoriya-ukrainskogo-biznesu-19072021-1984>
- Щодо ФОПів в Україні
  - <https://opendatabot.ua/open/foconomics>
- Щодо вільних економічних зон
  - <https://www.radiosvoboda.org/a/1912636.html>
- Щодо приватизації «УкрРудПрому»

- <https://forbes.ua/30-rokiv-ukrainskogo-biznesu/2004-god-konets-ukrudproma-istoriya-ukrainskogo-biznesa-30072021-1987>
- Щодо лобізму часів Кучми
  - <https://day.kyiv.ua/article/podrobytsi/kuchma-i-kuchmizm>
- Щодо лобізму обов'язкового рейтингування
  - <https://www.dsnews.ua/politics/stanislav-dubko-opalnyi-rezident>
- Щодо лобізму навколо державних закупівель
  - <https://zn.ua/ukr/internal/simeyni obiymi derzhavnih zakupivel.html#article>
- Щодо лобізму на ринку оцінювання
  - <https://zn.ua/business/idealnaya korruptsiya manipulyatsii s zakonodatelstvom pri veli k monopolizatsii otsenki imuschestva.html>
- Щодо зобов'язань України відносно лобізму в процесі євроінтеграції
  - <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/unormuvannya-lobistskoyi-diyalnosti-v-ukrayini#:~:text=Ст.,лобістській%20діяльності»%5B4%5D.>
- Щодо справи «Роттердам+»
  - <https://forbes.ua/money/stara-posilka-z-niderlandiv-vidrozhennya-spravi-rotterdam-kogo-pidozryue-nabu-chi-zagrozhue-sprava-poroshenku-ta-akhmetovu-27102022-9360>
- Щодо медійної атаки Тарути на Гонтареву
  - <https://24tv.ua/ataka-taruti-na-gontarevu-mozhe-buti-povyazana-z-bazhanyam-nb-u-likviduvati-strahovi-prokladki-nard-n882415>
- Щодо лобістського протистояння Коломойського та Ахметова на ринку електроенергії
  - <https://finbalance.com.ua/news/yak-viy-na-kolomoyskoho-ta-akhmetova-vbila-rinok-elektroenerhi>
- Щодо співпраці між державою і підприємцями для покращення бізнес-клімату в Україні.
  - <https://www.kmu.gov.ua/news/novy-i-suspilnyi-dohovir-mizh-biznesom-ta-uriadom-pytannia-natsionalnoi-bezpeky-ukrainy-spilna-zaiava-uriadu-i-biznesu>
- Щодо лобістського протистояння навколо тарифів «Укрзалізниці»
  - <https://www.rbc.ua/rus/news/pasazhirski-perevezennya-uz-asotsiatsiya-1758700088.html>
  - <https://eba.com.ua/biznes-zaklykaye-pidtrymaty-krytychnu-zaliznychnu-infrastrukturu/>
  - <https://glavcom.ua/economics/business/federatsija-robotodavtsiv-zaklikala-deputativ-vidiliti-ukrзалізниць-finansuvannja--1080198.html>
- Щодо лобістського протистояння навколо експорту металобрухту
  - [https://www.mdoffice.com.ua/en/0070/aSNewsDic.getNews?dat=01082005&num\\_c=15264](https://www.mdoffice.com.ua/en/0070/aSNewsDic.getNews?dat=01082005&num_c=15264)
  - [https://www.facebook.com/Ukrзалізниць/posts/загроза-заборони-експорту-металобрухту-відлякує-потенційних-учасників-торгів%EF%B8%8Fy-k/1020670750192035/?locale=ru\\_RU](https://www.facebook.com/Ukrзалізниць/posts/загроза-заборони-експорту-металобрухту-відлякує-потенційних-учасників-торгів%EF%B8%8Fy-k/1020670750192035/?locale=ru_RU)
- Щодо лобістського протистояння навколо мит на експорт соняшника
  - <https://agropolit.com/news/19188-deputatska-grupa-agrobarona-andriya-verevskogo--osnovniy-parlamentskiy-pidgolosuy-za-ekonomichni-pitannya-dlya-slug>

- <https://forbes.ua/company/postril-v-nogu-chi-udar-po-sirim-treyderam-rada-vvela-soeve-mito-popri-nezgodu-chastini-agrorinku-yak-tse-vpline-na-biznes-verevskogo-tigipka-ta-menshikh-agrariiv-17072025-31332>
- <https://ukroilprom.org.ua/news/milyony-yaki-mogly-b-zalyshytysya-v-ukrayni-chomu-treba-stymulyuvaty-pererobku-oliynyh-317/>
- **Щодо протестів з приводу тиску на НАБУ та САП**
  - [https://lb.ua/news/2025/07/31/689239\\_deputati\\_z\\_kartonkami\\_yak\\_rada.html](https://lb.ua/news/2025/07/31/689239_deputati_z_kartonkami_yak_rada.html)