

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.04.4>

ПРОБЛЕМАТИКА ВТІЛЕННЯ «АНТИОЛІГАРХІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА» В АСПЕКТІ ІННОВАЦІЙНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Передерій О.С.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
юридичного факультету Харківського національного
університету імені В.Н. Каразіна,
<https://orcid.org/0000-0003-4898-876X>

Григоренко Є.І.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
юридичного факультету Харківського національного
університету імені В.Н. Каразіна,
<https://orcid.org/0000-0002-5305-1712>

Передерій О.С., Григоренко Є.І. Проблема втілення «антиолігархічного законодавства» в аспекті інноваційних трансформацій правової системи України.

У статті викладено результати аналізу проблем повноцінної реалізації «антиолігархічного законодавства» України урахуванням активізації європейської інтеграції та надання державі статусу кандидата на вступ до Європейського Союзу.

Враховуючи позитивні аспекти введення у дію «антиолігархічного законодавства» України виокремлено і розкрито сутність трьох блоків проблем: техніко-юридичні недосконалості «антиолігархічного закону», суперечливість змісту законодавства в частині критеріїв визначення статусу конкретної особи як олігарха, суперечливість компетенції суб'єктів, які уповноважені застосовувати від імені держави правові обмеження до олігархів.

Акцентовано увагу на тому, що недосконалість правового механізму втілення антиолігархічного законодавства спонукає Європейський Союз наполягати на кореляції положень спеціального Закону про олігархів з універсальними принципами верховенства права та демократизму. Українське суспільство має розуміти значення і роль антиолігархічної політики, а також відчувати її ефективність. У свою чергу, держави ЄС як основні донори реформ в Україні мають бути упевнені в об'єктивності політичної позиції нашої держави, розраховувати на повноцінне втілення універсальних стандартів правової системи ЄС на внутрішньодержавному рівні. Обґрунтовано позицію про те, що повноцінна реалізація «антиолігархічного законодавства» в Україні є чинником прискорення євроінтеграційних процесів. Це буде відбуватися через те, що втілення механізмів недопущення шкідливого впливу на політичну і еко-

номічну сферу з боку осіб, які мають значні фінансові можливості, буде сприяти підвищенню довіри до України з боку європейських держав-партнерів і інвесторів. Відзначено, що перспективним завданням юридичної спільноти є розробка оптимальних рекомендацій щодо впровадження відповідних інновацій у систему законодавства України в цілому і правову систему держави зокрема.

Ключові слова: Україна, Європейський Союз, європейська інтеграція, правова система, олігарх, правові обмеження, владна компетенція, законодавство.

Perederii O., Hrygorenko E. Problems of the implementation of «anti-oligarchy legislation» in the aspect of innovative transformations of the legal system of Ukraine.

The article presents the results of the analysis of the problems of the full implementation of the «anti-oligarchic legislation» of Ukraine, taking into account the activation of European integration and granting the state the status of a candidate for joining the European Union.

Taking into account the positive aspects of the implementation of the «anti-oligarchic legislation» of Ukraine, the essence of three blocks of problems is singled out and revealed: technical and legal imperfections of the «anti-oligarchic law», inconsistencies in the content of the legislation in terms of the criteria for determining the status of a specific person as an oligarch, inconsistencies in the competence of subjects who are authorized to apply legal restrictions on oligarchs on behalf of the state.

Attention is focused on the fact that the imperfection of the legal mechanism for the implementation of anti-oligarchic legislation prompts the European Union to insist on the correlation of the provisions of the special Law on oligarchs with the universal prin-

ciples of the rule of law and democracy. Ukrainian society must understand the importance and role of anti-oligarchic policy, as well as feel its effectiveness. In turn, the EU states, as the main donors of reforms in Ukraine, should be confident in the objectivity of the political position of our state, count on the full implementation of the universal standards of the EU legal system at the domestic level. The position that the full implementation of "anti-oligarchic legislation" in Ukraine is a factor in accelerating European integration processes is justified. This will happen due to the fact that the implementation of mechanisms to prevent harmful influence on the political and economic sphere by persons who have significant financial opportunities will contribute to increasing trust in Ukraine on the part of European partner states and investors. It was noted that a promising task of the legal community is the development of optimal recommendations for the introduction of relevant innovations into the legal system of Ukraine in general and the legal system of the state in particular.

Key words: Ukraine, European Union, European integration, legal system, oligarch, legal restrictions, power competence, legislation.

Постановка проблеми. Починаючи з 2014 р., коли Україна і Європейський Союз (далі – ЄС) підписали Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їх державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію), правова система України почала активно змінюватися і реформуватися [1]. Інноваційні перетворення, які відбувалися останні вісім років у системі вітчизняного законодавства, організації правозастосовної діяльності та реалізації права орієнтувалися на універсальні загальноєвропейські стандарти у сфері забезпечення прав людини, підтримання законності, захисту демократичних цінностей та ін. Подібна тенденція особливо посилилася у цьому році, коли у відповідності до Резолюції Європарламенту про статус кандидата України, Республіки Молдови і Грузії 2022/2716(RSP) від 23.06.2022 р. Україна як держава набула нового статусу кандидата в члени Європейського Союзу [2].

Після зазначеної події для України відкрилася реальна перспектива стати повноправним членом ЄС. Але досягнення цього буде можливим лише за умови виконання Україною низки вимог європейських партнерів щодо реформування її правової системи. Однією з них є удосконалення змісту і підвищення ступеня реального втілення законодавства, спрямованого на обмеження надмірного впливу осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів). Відповідно, як наукової, так і практичної актуальності набувають аспекти практичної реалізації «анти-

олігархічного законодавства» у соціально-правовій практиці.

Стан опрацювання відповідної проблематики є недостатнім. Більшість публікацій з проблематики реалізації «антиолігархічного законодавства» в Україні носять не стільки науковий, скільки експертно-публіцистичний характер. Разом із тим, спостерігається тенденція до збільшення інтересу наукової спільноти до цієї проблематики.

Метою статті є визначення проблематики втілення і подальших перспектив удосконалення «антиолігархічного законодавства» України.

Виклад основного матеріалу. Однією з характерних рис розвитку національної державності України в останні три десятиліття стало формування специфічного прошарку суспільства, який традиційно називають «олігархи» або «олігархія». Наведене поняття не є новим. Воно виникло в античні часи і ним позначалися особи, які належали до малочисельної правлячої групи [3]. У правовій системі України поняття «олігарх» сьогодні є визначеним на нормативному рівні. Зміст цієї категорії впливає з положень Закону України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» від 23.09.2021 р. № 1780-IX (далі – Закон про олігархів) [4]. У згаданому законодавчому акті олігархами визнаються особи, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті.

Фактично, суспільний прошарок олігархів у тому чи іншому вигляді існував у всі часи, у всіх державах світу, за усіх можливих форм політичного устрою, типів економічної системи, ступеня одержавлення капіталу та засобів виробництва. У сучасному уявленні українського соціуму олігархи є особами, які володіють значними фінансово-економічними активами, інформаційними ресурсами, широкими можливостями неформального впливу на політичну сферу та владний істеблішмент держави. В Україні історія становлення і розвитку олігархічної системи має свою, «національну», специфіку. Ця специфіка полягає у тому, що більшість українських олігархів сформували свої капітали у 1990-х роках завдяки використанню дешевого перерозподілу державної власності, корупційних відносин з представниками влади, захоплення чужої власності (рейдерство), купівлю судів [5]. Також, олігархи, задля збільшення статків, вдало використовували недосконалість чинного законодавства та часто нехтували державними і загальносуспільними інтересами. На офіційному сайті Ради національної безпеки і оборони України (далі – РНБО) зазначається, що датою виникнення олігархату як явища в Україні слід вважати 1998 рік, коли у Верховну Раду «потрапили великі корупційні гроші» і була створена

олігархічна економічна система, яка є загрозою національній безпеці України [6].

Три десятиліття національної державності України довели, що фактичні соціальні можливості олігархів в Україні є чинником, який перешкоджає проведенню системних реформ у сфері державного управління та фінансово-економічної діяльності. У кінцевому рахунку міжнародні партнери України почали давати активний сигнал політичному керівництву держави про доцільність винайдення особливого юридичного механізму обмежень надмірного впливу олігархів на економічне, політичне та суспільне життя.

Результатом цього стало те, що у 2021 р. за ініціативою Президента України було прийнято і введено у дію вже згадуваний вище Закон про олігархів. У висновку комітету Верховної Ради України з питань інтеграції з ЄС щодо проєкту Закону України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну або політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» від 16.06.2021 р. зазначено, що така ініціатива Президента України корелюється із процесом виконання положень Угоди про асоціацію, що відповідає статті 6 Розділу II «Політичний діалог та реформи, політична асоціація, співробітництво та конвергенція у сфері зовнішньої та безпекової політики» Угоди про асоціацію в частині зміцнення поваги до демократичних принципів, верховенства права та належного врядування [7]. Зауважимо, що зміст Угоди про асоціацію не містить поняття «олігарх» та суміжних категорій.

Закон про олігархів є абсолютною новеллою для правової системи України, яка не мала національних історичних аналогів. Його прийняття в цілому віталось ЄС. Однак вітчизняна юридична спільнота сприйняла його по-різному: одні називали антиолігархічний закон ознакою суттєвого прогресу для держави, інші – вважали Закон про олігархів дискримінаційним та одним із самих одіозних у системі законодавства [8]. Серцевиною Закону про олігархів є визначення критеріїв (рамок), які призначені розмежовувати великий бізнес і політику, унеможливити використання олігархамисвої економічної спроможності для лобіювання власних інтересів, що значно обмежить вплив олігархії на економіку країни та політичні процеси. Антиолігархічний закон визначає критерії, за якими особу є підстави вважати олігархом: 1) бере участь у політичному житті; 2) має значний вплив на засоби масової інформації; 3) є кінцевим бенефіціарним власником суб'єкта господарювання; 4) підтверджена вартість активів особи та суб'єктів господарювання, бенефіціаром, яких вона є, перевищує 1 мільйон прожиткових мінімумів для працездатних осіб. Також у законі визначений організаційно-про-

цедурний механізм визнання особи олігархом та правові наслідки такого рішення.

Продовженням розширення «антиолігархічного» сегменту правової політики держави стало видання Президентом України Указу «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 червня 2022 року «Про затвердження Положення про Реєстр осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів), порядок його формування і ведення» від 29.06.2022 р. № 459/2022 [9]. Таким чином, було створено максимальні умови для протидії на державному рівні шкідливому впливу на політику, економіку і культуру осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті. Проблемним видається також розмитість і неоднозначність формулювання «значна економічна та політична вага у суспільстві», яке є неоднозначним та таким, що не відповідає правовій визначеності як складової принципу верховенства права. Відповідно, якщо така вага незначна, то це допустимо. О. Бусол у зазначеному контексті зауважує, що виносити в назву закону подібні терміни неправильно [10].

Поряд із наведеним, ЄС визнає лише обмежений прогрес у реалізації подібних новацій і продовжує наполягати на практичному втіленні норм «антиолігархічного законодавства». Маємо погодитись, що вимоги європейських партнерів є обґрунтованими, адже на сьогодні проглядається наявність певної проблематики у реалізації Закону про олігархів. Розкриємо відповідну проблематику більш детально.

У загальному порядку слід відзначити, що розробка і прийняття «антиолігархічного законодавства» з самого початку законотворчої процедури мала ознаки технічного заходу, який слід було виконати Україні задля забезпечення прискорення євроінтеграції. Причиною цього є те, що законопроект не був опрацьований Венеційською комісією і на момент прийняття був відсутній висновок щодо відповідності законопроекту стандартам та цінностям правової системи ЄС. Формальних наслідків це не має, але ЄС традиційно довіряє висновкам комісії та рекомендує брати їх до уваги.

Беручи до уваги реакцію ЄС, прийнятий Закон про олігархів все ж був переданий на опрацювання Венеційською комісією після його прийняття. Ймовірним наслідком цього є те, що після висловлення зауважень до вказаного документа, його зміст певною мірою має зазнати змін. Це породжує, по-перше, організаційну проблему. Вона полягає у тому, що започаткування законодавчої процедури потребує існування певних часових і організаційних ресурсів. По-друге, наповнення Реєстру олігархів буде правомірним лише після відповідних законодавчих змін, а особливо – у разі кореляції крите-

рії в віднесення особи до категорії олігархів. У протилежному випадку є умови для формування ситуації, коли прозорий Реєстр олігархів з обґрунтованою аргументацією щодо занесених до нього осіб сформувати буде проблематично [11]. Так чи інакше, але подібна ситуація призводить до «гальмування» практичної реалізації Закону про олігархів. У контексті інноваційних змін правової системи України наведена ситуація вказує на несистемність її реформування. М. Хаустова називає це «дисфункціональним збоєм на рівні конкретних компонентів правової системи», коли домінують інтуїтивні рішення та неврахування досвіду [12, с. 12]. Останнє заслуговує на особливу увагу. Пояснювальна записка до «антиолігархічного закону» не містить інформації щодо того, досвід і практику якої держави Україна бере на озброєння у процесі формування «антиолігархічного законодавства». Нелогічним виглядає й те, що зазначене питання коментувалося публічно міністром закордонних справ України, який проінформував, що при розробці Закону про олігархів враховувався досвід реалізації антитрестового законодавства США [13]. Вважаємо, що як мінімум, це питання не відповідає компетентності очільника зовнішньополітичного відомства. До того ж, антитрестове законодавство США є, фактично, антимонопольним законодавством та його предмет правового регулювання не є тотожним «антиолігархічному законодавству» України.

Наступною важливою проблемою практичного втілення «антиолігархічного законодавства» в Україні є наявність нормативних конструкцій, регуляторний потенціал яких нівелює принцип верховенства права. Так, критерії, за якими особа може бути віднесена до олігархів є занадто умовними. Зокрема, одним із критеріїв, за яким особу можна вважати олігархом і накласти на неї правові обмеження є підтвердження вартість його активів у сумі, яка перевищує 1 мільйон прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб на 1 січня відповідного року (п. 4 ч. 1 ст. 2 Закону про олігархів). Але подібний критерій не корелюється з індексом інфляції. Фактично, колосальні темпи знецінення гривні з кожним місяцем опускають «олігархічну планку» і потенційно розширюють коло осіб, які можуть потрапити в Реєстр олігархів. За даними Міністерства фінансів України, у 2022 р. темпи девальвації національної валюти України є рекордними і лише за липень-місяць підвищилися на 23% у порівнянні з червнем [14]. Відповідно, у «зону ризику» потрапляють громадяни, які офіційно декларують власний капітал у твердій валюті або золоті. До того ж, дискусійним є питання про те, які подібні положення Закону про олігархів співвідносяться з положеннями Конституції України. Зокрема, ст. 24 Кон-

ституції України від 28.06.1996 р. передбачає неможливість існування обмежень щодо особи за ознаками майнового стану [15]. Відповідно, потребує поглибленої професійної дискусії питання щодо співвідношення Закон про олігархів і норм Основного Закону України. Більш того, така ситуація створює підстави для потенційно можливого рішення Конституційного Суду України з цього питання.

Окрім зазначеного, подібний підхід може негативно позначитися на інвестиційній привабливості України. Приватні іноземні інвестори, або бенефіціари суб'єктів господарювання, які заходять на ринок України, володіють відповідними фінансовими активами, користуються інформаційними ресурсами та у будь-якому випадку офіційно контактують з представниками влади з питань легалізації власного бізнесу. Виникає закономірний ризик того, що олігархом держава може визнати іноземного інвестора та порушити принцип чесної конкуренції.

Третя група проблем реалізації «антиолігархічного законодавства» пов'язана з тим, що РНБО є органом, який уповноважений вирішувати питання про те, кого слід занести в реєстр олігархів. Оскільки Президент України очолює РНБО і своїми указами вводить рішення РНБО у дію, глава держави набуває статусу головного суб'єкта, який юридично визначає статус конкретної особи як олігарха. Більше того, у процедурі визначення особи як олігарха можуть бути задіяні також Кабінет Міністрів України, член РНБО, Національний банк України, Служба безпеки України, Антимонопольний комітет України (шляхом формування подання). Керівний склад зазначених органів переважно визначається Президентом України. Відповідно, формується ситуація, коли глава держави одноособово акумулює у своїх руках повний пакет як юридичних повноважень, так і організаційно-правових можливостей у реалізації антиолігархічної політики. За цих умов формується ризик зловживання владою з боку глави держави, що несе як іміджеві, так і фінансові ризики. Певного загострення цій проблемі також надає і той чинник, що Закон про олігархів не містить спеціальних норм, які гарантують право особи оскаржити рішення про внесення її до Реєстру олігархів. Отже, проглядаються ознаки умов для політичного волюнтаризму з боку президентської вертикалі влади щодо визначення осіб, як олігархів. Більше того, зазначене повноваження Президента України є підстави вважати спірним, адже Конституційний Суд України у своїх актах неодноразово викладав юридичну позицію про те, що повноваження Президента України визначаються виключно Основним Законом України і не можуть бути розширені законом або іншим нормативно-правовим актом (рішення від

10 квітня 2003 року № 7-рп/2003, від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004, від 17 грудня 2009 року № 32-рп/2009, від 13 червня 2019 року № 5-р/2019) [16].

Наведена проблематика втілення «антиолігархічного законодавства» спонукає ЄС наполягати на підвищенні рівня його загальної ефективності, кореляції положень Закону про олігархів з універсальними принципами верховенства права та демократизму. Більш того, українське суспільство має чітко розуміти значення і роль антиолігархічної політики, а також відчувати її ефективність. Саме за цієї умови будуть повноцінні підстави вважати реалізацію «антиолігархічного законодавства» позитивною інновацією у правовій системі України, а не просто законодавчою новелою. Держави ЄС як суб'єкти, які сприяють проведенню реформ в Україні мають бути упевнені в об'єктивності політичної позиції нашої держави, розраховувати на повноцінне втілення універсальних стандартів правової системи ЄС на внутрішньодержавному рівні. Виключно за таких умов Україна зможе брати повноцінну участь у загальноєвропейських політиках.

Висновки. Повноцінна реалізація «антиолігархічного законодавства» в Україні як державі, яка має статус кандидата на вступ до ЄС буде, безперечно, чинником прискорення євроінтеграційних процесів. Це буде відбуватися через втілення механізмів недопущення шкідливого впливу на політичну і економічну сферу з боку осіб, які мають значні фінансові можливості, буде сприяти підвищенню довіри до України з боку європейських держав-партнерів і інвесторів. Саме тому перспективним завданням юридичної спільноти є розробка оптимальних рекомендацій щодо впровадження відповідних інновацій у систему законодавства України в цілому і правову систему держави зокрема.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16.09. 2014 р. № 1678-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014 р. № 40. Стаття 2021.
2. Resolution on the candidate status of Ukraine, the Republic of Moldova and Georgia 2022/2716(RSP). URL: <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/printficheglobal.pdf?id=739315&l=en> (дата звернення: 09.08.2022).
3. Олігарх. Майданчик для перекладів запозичених слів. *Інтернет-сайт «Словотвір»*. URL: <https://slovotvir.org.ua/words/oliharkh> (дата звернення: 09.08.2022).
4. Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів) : Закон України від 23.09.2021 р. № 1780-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2021. № 51. Ст. 421.
5. Богдана Костюк. Олігархічна Україна: перспективи вирішення проблеми. *Радіо Свобода*. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/28085280.html> (дата звернення: 09.08..2022)
6. О. Данілов: Руйнування олігархічної кланової монопольної системи – одне з ключових завдань, яке стоїть перед державою. *Офіційний інтернет-сайт ради національної безпеки і оборони України*. URL: <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Diialnist/4991.html> (дата звернення: 09.08.2022).
7. Щодо проєкту Закону України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну або політичну вагу в суспільному житті (олігархів)»(реєстр. 5599 від 02.06.2021, Президент України) : висновок Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України з Європейським Союзом. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=5599&skl=10 (дата звернення: 10.08.2022).
8. Юрий Сущенко. Закон об олигархах или деолигархизации. *Юрист и закон*. 2021. № 47. URL: https://uz.ligazakon.ua/magazine_article/EA015272 (дата звернення: 10.08..2022).
9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 червня 2022 року «Про затвердження Положення про Реєстр осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів), порядок його формування і ведення» : Указ Президента України від 29.06.2022 р. № 459/2022. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4592022-43085> (дата звернення: 11.08.2022).
10. Олена Бусол. Якою має бути система протидії олігархізму: нотатки на полях «Закону про олігархів». *Онлайн-платформа «Lex»*. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/yakoju-maye-buty-systema-protydiyi-oligarhizmu-notatky-na-polyah-zakonu-pro-oligarhiv/> (дата звернення: 25.08.2022).
11. Ростислав Хотин. «Думали, що можна порахувати на пальцях двох рук». Чи справді в Україні до сотні олігархів? *Радіо Свобода*. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/ukrayina-oliharkhy-zakon-reyestr-danilov-zelensky/31956678.html> (дата звернення: 11.08.2022).

12. Хаустова М.Г. Національна правова система за умов розбудови правової демократичної державності в Україні: *монографія*. Харків. Право, 2008. 160 с.
13. Закон про олігархів врахує практику анти-трестового законодавства США – Кулеба: інтерв'ю від 2 травня 2021 р. Радіо Свобода. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-zakon-oliharhy-kuleba/31234354.html> (дата звернення: 12.08.2022).
14. Девальвація української гривні: інформація станом на 25.08.2022 р. *Міністерство фінансів України*. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/economy/index/devaluation/2022/> (дата звернення: 25.08.2022).
15. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
16. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020. *Офіційний інтернет-сайт Конституційного Суду України*. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/11_p_2020.pdf (дата звернення: 29.08.2022).