

Закон про олігархів або деолігархізацію

№47, 25 листопада 2021

Юрій Сущенко,
старший юрист
ЮФ "EQUITY"

Компетентна думка:

Заборона жорстокого поводження з тваринами
Проект закону "Про судово-експертну діяльність": основні положення
Стимулювання діяльності фермерських господарств
Електронні гроші: що передбачено новим Законом про легалізацію віртуальних валют?
Новий Закон про реєстрацію місця проживання. Переваги та недоліки
Зміни для роботодавців за законопроектом про дерегуляцію трудових відносин
Закон про олігархів. Що це та навіщо
Врегулювання процедури переходу прав на землю в разі придбання нерухомості
Новий Закон про легалізацію віртуальних активів

Вступ

Закон про олігархів або деолігархізацію (Закон України "Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну або політичну вагу в суспільному житті (олігархів)" № 1780-ІХ, далі також – Закон) наразі є чи не найодіознішим законом, після, хіба що, так званого "антиколомойського" (проекту Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань функціонування банківської системи").

Законодавча ініціатива антиолігархічного Закону належить Президенту України Зеленському Володимирі Олександровичу, проект якого було передано до Верховної Ради України 2 червня 2021 року як невідкладний.

23 вересня 2021 року Закон прийнято та після опублікування в "Голосі України" він набрав чинності 7 листопада 2021 року. При цьому слід зазначити, що введення Закону в дію відбудеться аж 7 травня наступного року. До того ж Законом також визначено, що його дія обмежена в часі десятьма роками, тобто він утратить чинність 7 травня 2032 року.

Суть і мета Закону з позицій ініціатора та скептиків

Закон закріплює визначення терміну "олігарх" – це особа, яка має значну економічну та політичну вагу в суспільному житті й одночасно відповідає щонайменше трьом із таких ознак:

- 1) бере участь у політичному житті;
- 2) має значний вплив на засоби масової інформації;
- 3) є кінцевим бенефіціарним власником суб'єкта господарювання – суб'єкта природних монополій або такого, що займає монополіне (домінуюче) становище на ринку;
- 4) підтверджена вартість активів особи та суб'єктів господарювання, бенефіціаром яких вона є, перевищує 1 мільйон прожиткових мінімумів для працездатних осіб (2270 млн грн).

Після деталізації кожного з критеріїв **Закон** визначає процедуру визнання Радою національної безпеки і оборони України (далі – РНБО) певної особи олігархом. Таких осіб вноситимуть до спеціального реєстру. До реєстру також мають вносити декларації публічних службовців про контакт з олігархами.

Закон передбачає обмеження прав олігархів, а саме олігархам буде заборонено:

- 1) здійснювати внески на підтримку політичних партій і кандидатів на виборні посади;
- 2) бути покупцем (бенефіціаром покупця) у процесі приватизації об'єктів великої приватизації;
- 3) фінансувати політичну агітацію, проведення політичних мітингів чи демонстрацій.

Також олігарх із моменту включення до Реєстру зобов'язаний подавати декларацію в порядку, установленому **Законом України "Про запобігання корупції"**.

Зеленський Володимир Олександрович назвав метою **Закону** визначення правових та організаційних засад функціонування системи запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом олігархів та пов'язаних із ними осіб, а також визначення змісту та порядку застосування відповідних заходів реагування. На думку ініціатора законопроєкту, його реалізація вплине на олігархів і пов'язаних із ними осіб, а також на публічних службовців. Деталі, кінцева мета, позитивні або негативні наслідки такого впливу в пояснювальній записці до **Закону** не конкретизовано.

Скептики **Закону** та деякі опозиційні сили наполягали на недопрацьованості **Закону**, ставили під сумнів повноваження РНБО в цьому питанні, а також звертали увагу на відсутність в Європейському Союзі консолідованої політики, підкріпленої законодавчими актами щодо боротьби з олігархами.

Вимушений визнати, що певною мірою скептицизм не був безпідставним, про що йтиметься далі.

Недоліки та суперечливий зміст деяких норм Закону

Проблематика щодо кола осіб, які підпадають під три із чотирьох ознак олігарха.

Слід зазначити, що численні недоліки **Закону** не є ні для кого сюрпризом, адже на них звертали увагу навіть у стінах Верховної Ради України, зокрема, але не виключно, Комітет з питань інтеграції України з Європейським Союзом та Головне юридичне управління Апарату Верховної Ради України. У відкритому доступі (на сайті ВРУ) є їхні зауваження.

Закон має низку недоліків, які стосуються неточностей і взаємосуперечностей деяких норм. Слід відзначити й неефективність і сумнівність деяких заходів, передбачених **Законом**, з позиції практичного застосування.

Зокрема, варто зазначити, що визначені **Законом** критерії визнання особи олігархом створюють загрозу необґрунтованих обмежень широкого кола осіб, у тому числі іноземних громадян – інвесторів. Для прикладу, якщо особа матиме достатньо великі статки, контролюватиме ЗМІ в Україні та профінансує політичні мітинги із закликом посилити законодавство, спрямоване на поліпшення природоохоронного законодавства, – таку особу може бути визнано олігархом.

У частині другій статті 2 **Закону** передбачено: "розрахунок вартості активів, зазначених у пункті 4 частини першої цієї статті, здійснюється сукупно за розмірами активів особи та суб'єктів господарювання, бенефіціаром яких є така особа. При розрахунку вартості таких активів не враховуються активи, що належать особі у засобах масової інформації". Однак **Закон** не визначає хто саме здійснює такий розрахунок. Також **Закон** не містить визначення поняття "підтверджена вартість активів". Відповідно, є незрозумілим як зміст поняття "підтвердженість", так і процес зазначеного підтвердження.

У пункті 4 частини першої статті 3 **Закону** передбачено, що особа вважається такою, що відповідає ознаці участі в політичному житті, зокрема, якщо вона фінансувала діяльність політичної партії, політичну агітацію або проведення мітингів чи демонстрацій з політичними вимогами. Водночас

Закон не визначає чим має бути підтверджено таке фінансування, про який період та які суми фінансування йдеться.

Варто згадати факт того, що олігархом може бути визнано особу, яка взагалі не має значного впливу на засоби масової інформації. Адже для визнання особи олігархом достатньо відповідності лише трьом із чотирьох критеріїв олігархічності. Зокрема, особа, яка бере участь у політичному житті, є бенефіціаром суб'єкта природних монополій і володіє активами понад 2270 млн грн, може бути визнана олігархом і зазнати обмеження прав. Тобто особа може бути обмежена в правах (у тому числі на участь у політичному житті країни) і на приватизацію за ознаками політичних переконань та майнового стану, що є прямим порушенням прав громадянина, визначених [статтею 24 Конституції України](#). До речі, у силу приписів [статті 64 Конституції України](#) права, визначені згаданою [статтею 24](#), взагалі не можуть обмежуватись.

Іще одне обмеження випливає з того, що джерела матеріальної та фінансової підтримки політичної партії визначаються її статутом. Партія зі свого боку може визначити внесення членських внесків на її підтримку однією з умов членства громадянина у відповідній партії. Тож установлена [Законом](#) заборона олігархам здійснювати внески на підтримку політичних партій, імовірно, може порушити конституційне право таких осіб на свободу політичної діяльності та свободу об'єднання у політичні партії ([стаття 36 Конституції України](#)).

Передбачену [статтею 7 Закону](#) заборону на фінансування партій також можна класифікувати як обмеження права осіб, визнаних олігархами, на розпорядження своїм майном, зокрема у вигляді розпорядження грошовими коштами на користь політичних партій. Тобто РНБО та Президент України фактично зможуть на власний розсуд забороняти власнику розпоряджатися своїм майном у порушення частини [четвертої статті 41 Конституції України](#) (про непорушність права приватної власності).

Слід наголосити, що навіть визначення, сформульоване в [Законі](#), необґрунтовано ставить знак рівності між олігархом (як особою, яка загрожує демократії) та особою, яка має значну економічну або політичну вагу в суспільному житті, однак не відзначається негативним впливом на суспільство та демократичні інститути України.

Новелою [Закону](#) є ще й те, що до ЗМІ віднесено інтернет-ЗМІ. Інтернет-ЗМІ визначено як засіб масової інформації, що регулярно поширює інформацію у текстовій, аудіовізуальній чи іншій формі в електронному (цифровому) вигляді в мережі Інтернет через вебсайт під сталою назвою як індивідуалізуючою ознакою. Із цього визначення можна дійти висновку, що значним впливом на засоби масової інформації може бути визнано ведення особистого блогу або блогу через загальнодоступні інтернет-ресурси на кшталт YouTube, або з використанням соціальних мереж (Facebook, Twitter тощо).

У світлі викладеного доречним буде вказати також на те, що Зведений перелік суб'єктів природних монополій (опублікований на сайті Антимонопольного комітету України) налічує 3730 підприємств станом на 30 вересня 2021 року. Так, безперечно, частина з них у державній чи комунальній власності, частина має одних і тих самих бенефіціарів, однак навіть з урахуванням цих умов перелік їх бенефіціарів буде значно більшим, ніж 10 – 20 осіб, як озвучували під час обговорення [Закону](#).

Зважаючи на викладене у двох попередніх абзацах, коло "олігархів" теоретично може бути надзвичайно широким. До того ж незрозуміло, яким чином обмеження прав зазначеного широкого кола осіб сприятиме національній безпеці або розвитку суспільства і держави загалом.

Проблематика процесу визнання особи олігархом.

Згідно з приписами частини [першої статті 5 Закону](#) рішення про визнання особи олігархом приймає РНБО на підставі подання Кабінету Міністрів України, члена РНБО, Національного банку України (НБУ), Служби безпеки України (СБУ) або АМКУ. Натомість способу здійснення цього повноваження зазначеними органами державної влади [Закон](#) не містить, що не відповідає частині [другій статті 19 Конституції України](#) про обов'язок державних органів діяти у спосіб та в порядку, визначеному законом.

Частина [друга статті 5 Закону](#) уповноважує Президента України на видання указу про введення в дію рішення РНБО про визнання особи такою, що має значну економічну та політичну вагу в

суспільному житті (олігархом). Однак питання визнання особи такою, що має значну економічну та політичну вагу в суспільному житті, не віднесено Конституцією України до прямих повноважень Президента України (стаття 106 Конституції України).

Проблематика декларування згідно із Законом.

Відповідно до статті 8 Закону декларацію про контакти не подають у випадку зустрічі з визнаним і внесеним до реєстру "олігархом", якщо така зустріч мала місце:

- на офіційних заходах, які відображаються в режимі прямої трансляції по радіо, телебаченню або через мережу Інтернет і є загальнодоступними;
- у судових засіданнях;
- на офіційних заходах, ініційованих органами державної влади, інформацію про які розміщено на офіційному вебсайті відповідного органу державної влади.

При цьому, якщо гіпотетична зустріч відбудеться до або після офіційного заходу чи судового засідання (або під час перерви) – незрозумілими є правові наслідки такої зустрічі.

Доречним буде також зазначити, що невизначеним і непрогнозованим буде застосування статті 8 Закону в разі зустрічі державних службовців із представниками олігархів. Адже залишається незрозумілим, яким чином визначатимуть, що зазначений представник зустрічається з державним службовцем саме в інтересах особи-олігарха. Особливо, наприклад, якщо такий представник є адвокатом і крім представництва особи-олігарха надає свої послуги іншим особам.

Абзац другий частини другої статті 8 Закону не містить правових наслідків за неповідомлення олігархом або його представниками публічних службовців про факт включення олігарха до Реєстру.

Прикінцевими та перехідними положеннями Закону передбачено введення Закону в дію через шість місяців із дня набрання ним чинності. При цьому цими самими положеннями Закону передбачено, що особи, які відповідно до цього Закону зобов'язані подавати декларації про контакти, у 14-денний строк із дня введення в дію цього Закону подають такі декларації про зустрічі та спілкування, які мали місце з дня набрання чинності Законом до дня введення в дію Закону.

Однак норми закону, який не введено в дію, не застосовуються, тому описані вимоги мають ознаки зворотної сили в часі, що не відповідає статті 58 Конституції України. Крім того, із тексту Прикінцевих та перехідних положень Закону випливає, що особа зобов'язана подавати декларацію лише про ті контакти, які відбулися до моменту введення в дію Закону, чим створюються законодавчі передумови для невиконання вимог статті 8 Закону щодо контактів, які відбудуться після введення Закону в дію.

Абзац перший частини шостої статті 8 Закону передбачає притягнення особи до політичної та (або) дисциплінарної відповідальності за порушення обов'язку подання декларації про контакти. При цьому абсолютно незрозумілим і непередбачуваним залишається процес визначення, до якої саме відповідальності буде притягнуто таку особу – до дисциплінарної чи до політичної. Як і незрозумілим є зміст і суть санкції у вигляді "політичної відповідальності".

Прикінцевими та перехідними положеннями Закону введено можливість звільнення з посади голови Служби безпеки України, його заступників, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, голови Національного банку, його заступників, членів Центральної виборчої комісії, членів Кабінету Міністрів України, директора Національного бюро, генерального прокурора та його заступників, директора Державного бюро розслідувань та його заступників у разі порушення вимог Закону в частині подання та дотримання строків подання декларації про контакти. Водночас для належного застосування такої новели необхідно запровадити відповідні правові запобіжники задля уникнення можливих зловживань, а також деталізувати зазначені вище недоліки приписів стосовно декларування контактів.

Загальна суть і небезпека описаних вище проблематик

Аналіз норм [Закону](#) дає змогу зробити обґрунтоване припущення, що згадані норми певною мірою не узгоджуються з усталеними демократичними європейськими принципами, зокрема щодо правової визначеності норм [Закону](#). Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ), аналізуючи термін "закон", наголошував на таких його необхідних ознаках, як прийнятність для особи (ідеться про можливість передбачити наслідки), доступність для зацікавленої особи, передбачуваність щодо змісту й характеру застосовуваних заходів – для того, щоб унеможливити будь-який ризик свавілля, чіткість формулювань (справи "Копп проти Швейцарії", "Олександр Волков проти України", "Джеймс та інші проти Сполученого Королівства", "Солдатенко проти України", "Веренцов проти України").

Конституційний Суд України (КСУ) також неодноразово наголошував у своїх рішеннях, що верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема в закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо (Рішення Конституційного Суду України від 02.11.2004 р. № 15-рп/2004).

Неодмінним елементом принципу верховенства права КСУ назвав юридичну визначеність, яка вимагає від законодавця чіткості, зрозумілості, однозначності правових норм, їх передбачуваності (прогнозованості) для забезпечення стабільного правового становища людини, оскільки інше не може забезпечити їх однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (Рішення Конституційного Суду України від 22.09.2005 р. № 5-рп/2005 та від 27.02.2018 р. № 1-р/2018).

Виходячи з норм [Закону](#), наразі неможливо передбачити, принаймні орієнтовно, яким буде механізм визнання осіб олігархами на практиці. Адже [Закон](#) не дає відповіді на запитання: за яким пріоритетом здійснюватиметься підготовка відповідного подання на розгляд РНБО, яким буде критерій черговості відбору кандидатів на згадані обмеження тощо? Доречним буде згадати і про організаційну одноосібність рішення про визнання особи олігархом через указ Президента України, який є керівником РНБО і фактично контролює його роботу.

Занепокоєння викликає і вельми обмежене викладення порядку участі ймовірного олігарха у відповідних засіданнях РНБО. Незрозумілим залишається обсяг інформації та документів, який надаватимуть згаданій особі для підготовки до засідання, що безпосередньо впливає на можливість особи підготувати свої заперечення й пояснення. Положення частини п'ятої статті 5 [Закону](#) нівелюють сутність прав особи, визначених частиною четвертою цієї статті, та можуть призвести до того, що права особи залишаться декларативними, що суперечить принципу верховенства права та прямо або опосередковано суперечить статтям 1, 3, 6, 8, 55, 59 Конституції України.

З огляду на це доцільним було б присвятити окрему статтю правам таких осіб, зокрема праву на оскарження рішень РНБО про визнання її олігархом.

Щодо повноважень РНБО

Аналізуючи [Закон](#), доцільним буде розглянути також завдання і повноваження РНБО та Президента України в розрізі заходів та обмежень, яких зазнає невизначене коло осіб у разі визнання їх олігархами відповідними рішеннями РНБО.

Згідно з приписами статті 106 Конституції України Президент України, зокрема:

- 1) забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави;
- 17) є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави;
- 18) очолює Раду національної безпеки і оборони України;
- 31) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України.

Відповідно до приписів статті 107 Конституції України Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Рада національної безпеки і оборони України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони.

Головою Ради національної безпеки і оборони України є Президент України. Персональний склад Ради національної безпеки і оборони України формує Президент України. Рішення Ради національної безпеки і оборони України вводяться в дію указами Президента України.

Компетенція та функції Ради національної безпеки і оборони України визначаються законом.

Згідно з приписами пункту першого частини першої статті 4 Закону України "Про Раду національної безпеки і оборони України", відповідно до функцій, визначених Конституцією України та цим Законом, Рада національної безпеки і оборони України розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання, які відповідно до Конституції та законів України, Стратегії національної безпеки України, Воєнної доктрини України належать до сфери національної безпеки і оборони.

І тут слід наголосити, що зміст Стратегії національної безпеки України (уведеної в дію Указом Президента України від 14.09.2020 р. № 392/2020) та Воєнної доктрини України (Стратегії воєнної безпеки України, уведеної в дію Указом Президента України від 25.03.2021 р. № 121/2021) має радше декларативний характер.

Відповідно, висновок про наявність або відсутність у згаданих нормативних документах повноважень на визнання осіб олігархами і застосування до останніх обмежень їх прав – є оціночним і суб'єктивним. Єдине, що можливо констатувати, так це відсутність у Конституції України, Законі України "Про Раду національної безпеки і оборони України", а також Стратегії національної безпеки України і Стратегії воєнної безпеки України заборони на визнання осіб олігархами та на обмеження їх прав в інтересах національної безпеки.

Разом із тим відкритим залишається питання: чи відповідають запропоновані Законом про деолігархізацію заходи й порядок їх застосування приписам статті 19 Конституції України. Зокрема, у розріз того, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Єдиним, хто зможе дати однозначну відповідь на це запитання, є Конституційний Суд України, якщо в майбутньому Закон № 1780-IX або його окремі норми стануть предметом розгляду конституційного подання. А це, з огляду на викладену проблематику, є досить імовірним і може стати новим витком кризи відносин із КСУ.

ВИСНОВОК:

Декларована ціль Закону має позитивні аспекти. Проте наявні небезпідставні сумніви щодо того, чи містить Закон ефективні та правові інструменти для досягнення задекларованих Законом цілей. Показовим є той факт, що пояснювальна записка до законопроекту не має жодних посилань на міжнародний чи європейський досвід.

Своєю чергою, обмеження прав і свобод громадян є допустимими тільки в чітко визначених Конституцією України випадках, з урахуванням конституційної моделі організації влади загалом. Суб'єктивно порядок введення та реалізації обмежень, запропонований Законом, якщо залишити поза увагою спори щодо конституційності, не опрацьовано належним чином і містить чимало "сирих" нововведень, які щонайменше потребують доопрацювання та деталізації. Хоча, можливо, до введення Закону в дію (у 2022 році) його редакція зазнає змін, зокрема у вигляді виправлення описаних недоліків, але відповідь на це питання нам дасть лише час.

© ТОВ "ІАЦ "ЛІГА", ТОВ "ЛІГА ЗАКОН", 2021

У разі цитування або іншого використання матеріалів, розміщених у цьому продукті ЛІГА:ЗАКОН, посилання на ЛІГА:ЗАКОН обов'язкове. Повне або часткове відтворення чи тиражування будь-яким способом цих матеріалів без письмового дозволу ТОВ "ЛІГА ЗАКОН" заборонено.

© ТОВ "Інформаційно-аналітичний центр "ЛІГА", 2021

© ТОВ "ЛІГА ЗАКОН", 2021