



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Центр політико-правових
реформ



NDI
NATIONAL
DEMOCRATIC
INSTITUTE

БІЛА КНИГА АНТИОЛІГАРХІЧНОЇ РЕФОРМИ

Київ
2023

МИКОЛА ХАВРОНЮК,
ОЛЬГА ПІСКУНОВА, МИХАЙЛО СЕРЕБРЯКОВ

**БІЛА КНИГА
АНТИОЛІГАРХІЧНОЇ
РЕФОРМИ**

КИЇВ – 2023

ISBN ISBN 978-617-8197-09-4

БІЛА КНИГА АНТИОЛІГАРХІЧНОЇ РЕФОРМИ

Хавронюк М. І., Піскунова О. Б., Серебряков М. М.

Київ: ФОП Буря О.Д., 2023. – 198 с.

У книзі визначено поняття олігархів, деолігархізації та їх особливості в Україні, досліджено причини та умови появи олігархів в Україні, критично проаналізовано антиолігархічне законодавство України, зокрема порівняно з відповідними актами деяких інших держав, а також окреслено особливості його виконання та інші антиолігархічні заходи держави.

Наведено висновки та рекомендації, які можуть бути використані в подальшому впровадженні політики деолігархізації представниками державної влади (зокрема, Президентом України, народними депутатами України, членами Кабінету Міністрів України, Ради національної безпеки і оборони України, посадовими особами Антимонопольного комітету України, Національного банку України, Національної комісії з регулювання енергетики та комунальних послуг, Фонду державного майна України, прокуратури та органів правопорядку, суддями Вищого антикорупційного суду) та місцевого самоврядування.

Книга також може стати в пригоді представникам бізнес-асоціацій, медіа, представникам антикорупційних і правозахисних громадських організацій, міжнародних організацій, усім, хто цікавиться проблемою подолання надмірного впливу окремих осіб на економічне, політичне та соціальне життя країни.

Видано в авторській редакції.



Ця публікація стала можливою завдяки щедрій підтримці американського народу, наданій через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Центр політико-правових реформ був відповідальний за зміст публікації, але вона не обов'язково відображає погляди USAID або Уряду США.

Київ

© Хавронюк М. І., Піскунова О. Б., Серебряков М. М., 2023

© Центр політико-правових реформ, 2023

Зміст

Список скорочень	5
Передмова	7
РОЗДІЛ 1. ОЛІГАРХІЯ ТА ДЕОЛІГАРХІЗАЦІЯ. ЇХНІ ОСОБЛИВОСТІ В УКРАЇНІ	9
1.1. Поняття «олігарх», «олігархія» («клани»). Загальні ознаки олігарха та олігархії ...	9
1.2. Історія та причини виникнення олігархії в Україні	11
1.3. Властивості української олігархії та причини її могутності	16
1.3.1. Критерії віднесення певних осіб до олігархів	16
1.3.2. Сфери й території домінування українських олігархів	29
1.3.3. Українські олігархи і влада	30
1.3.4. Економічна міць українських олігархів	36
1.3.5. Олігархи й медіа України	40
1.4. Поняття деолігархізації. Її етапи в Україні	43
1.4.1. Поняття деолігархізації	43
1.4.3. Деолігархізація в Україні у 2019–2023 роках	52
1.5. Досвід деолігархізації в інших країнах	58
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНЕ АНТИОЛІГАРХІЧНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ	75
2.1. Закон проти олігархів 2021 року: загальна характеристика, ризики неконституційності, практична цінність і проблеми застосування	75
2.1.1. Загальна характеристика Закону	75
2.1.2. Ризики неконституційності Закону	77
2.1.3. Практична цінність Закону	83
2.1.4. Деякі інші проблеми Закону, що ускладнюють його застосування	87
2.1.5. Проблеми відповідності Закону праву ЄС, зобов'язанням України в межах Ради Європи, нормам і принципам системи ГАТТ / СОТ	94
2.2. Антиолігархічні положення деяких інших законів України	98
2.2.1. Закони про політичні партії, вибори та інші закони про участь олігархів у політичному житті	98
2.2.2. Закони про медіа та політичну рекламу	101
2.2.3. Закони про законодавчий процес	104
2.2.4. Закони про публічну службу	108
2.2.5. Закони про монополізм, економічну конкуренцію, державну власність і державні фінанси	111
2.2.6. Закони про приватизацію	112
2.2.7. Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»	117
2.3. Проекти нових антиолігархічних законів	120

2.3.1. Перелік проєктів законів, які планується ухвалити в контексті антиолігархічних заходів.	120
2.3.2. Проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення діяльності Антимонопольного комітету України» (реєстр. № 5431 від 27 квітня 2021 року)	121
2.3.3. Проєкт Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за порушення законодавства про захист економічної конкуренції» (реєстр. № 5432 від 27 квітня 2021 року)	131
2.3.4. Проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про політичні партії в Україні” щодо удосконалення правового регулювання фінансування діяльності політичних партій» (реєстр. № 5253-1 від 30 березня 2021 року)	137
2.3.5. Проєкт Закону України «Про державну реєстрацію суб’єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні» (реєстр. № 3059 від 11 лютого 2020 року)	145
2.4. Прогалини антиолігархічного законодавства.	153
2.5. Висновок Венеційської комісії щодо Закону проти олігархів: оцінка	157
РОЗДІЛ 3. ВИКОНАННЯ АНТИОЛІГАРХІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ.	161
3.1. План заходів щодо запобігання зловживанню надмірним впливом особами, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами), та його виконання	161
3.2. Державна програма з виконання Антикорупційної стратегії в частині обмеження надмірного впливу олігархів на економічне, політичне та суспільне життя	163
3.3. Практичне застосування положень Закону проти олігархів в частині визнання осіб олігархами	165
3.4. Інші антиолігархічні заходи держави	166
ВИСНОВКИ.	168
РЕКОМЕНДАЦІЇ.	174
ДОДАТКИ.	184
Додаток 1.	184
Перелік основних актів антиолігархічного законодавства.	184
Додаток 2.	186
МОНІТОРИНГ ВИКОНАННЯ Плану заходів щодо запобігання зловживанню надмірним впливом особами, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами)	186

Список скорочень

АМКУ — Антимонопольний комітет України

АРМА — Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів

Антикорупційна стратегія — Антикорупційна стратегія на 2021–2025 роки, затверджена Законом України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки» від 20 червня 2022 року № 2322-IX

ВАКС — Вищий антикорупційний суд

ВКСУ — Вища кваліфікаційна комісія суддів України

ВРП — Вища рада правосуддя

ВРУ — Верховна Рада України

Державна антикорупційна програма — Державна антикорупційна програма на 2023–2025 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 2023 року № 220

ДБР — Державне бюро розслідувань

ЄС — Європейський Союз

ЄСПЛ — Європейський суд з прав людини

Закон проти олігархів — Закон 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 вересня 2021 року № 1780-IX

ЗМІ — засоби масової інформації, медіа

КЕП — кваліфікований електронний підпис

КК України — Кримінальний кодекс України

КСУ — Конституційний Суд України

КУпАП — Кодекс України про адміністративні правопорушення

Мін'юст — Міністерство юстиції України

НАБУ — Національне антикорупційне бюро України

НАЗК — Національне агентство з питань запобігання корупції

НАТО — Організація Північноатлантичного договору, Північноатлантичний альянс

Нацрада — Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення

НБУ — Національний банк України

НМДГ — неоподатковуваний мінімум доходів громадян

ОЕСР — Організація економічного співробітництва та розвитку

ПАРЄ — Парламентська Асамблея Ради Європи

План заходів — План заходів щодо запобігання зловживанню надмірним впливом особами, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами), затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 листопада 2021 року № 1582-р.

Реєстр олігархів — Реєстр осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)

РНБОУ — Рада національної безпеки і оборони України

САП — Спеціалізована антикорупційна прокуратура

СБУ — Служба безпеки України

СПФМ — суб'єкт первинного фінансового моніторингу

ЦВК — Центральна виборча комісія

ПЕРЕДМОВА

Олігархія завжди передбачає нерівність усіх перед законом і судом, стимулює розвиток корупції, послаблює державні інституції. Олігархи не визнають конкуренції ані в політиці, ані в економіці й завжди вимагають для себе привілеїв.

Олігархи зацікавлені, щоб Україна була недемократичною державою зі слабким громадянським суспільством, тобто середовищем, найбільш сприятливим для корупції, яке надає широкі можливості для отримання максимальної ренти, і не рухалася в напрямку ЄС і НАТО. Тому частина українських олігархів мала (або й досі має) проросійські, «тайожні» настрої, брала участь саме в таких політичних проєктах, як колишня «Партія регіонів» або «Опозиційна платформа — За життя» (офіційно оголошена неконституційною в червні 2022 року), а зараз завмерла в очікуванні того, як зміниться політичний ландшафт України після війни, щоб залізити під правильний «килим», зайти за правильні «лаштунки» і покласти «яйця» в правильні «кошики».

Відповідно ті, хто олігархами не є, до певного часу потерпають від цього. Зокрема, малий і середній бізнес — соціальні антиподи олігархів і їхні суперники на ринках. Це категорія підприємців, які бажають свобод, рівних прав, доступу до ринків. Саме тому їх утискає влада олігархів, і через спотворення останніми структури економіки вони були вимушені десятиріччями перебувати в тісних економічних «резерваціях».

Але час, коли влада олігархів зникає, рано чи пізно настає.

У цій Білій книзі показано історію виникнення олігархії в Україні, проаналізовано її властивості та причини тимчасової могутності, а також, за яких умов олігархія паде. Останнє не може трапитися дуже швидко — так само як не було швидким сходження олігархів на умовний політичний Олімп. Падіння олігархії також не відбудеться і саме собою, щоб це сталося, суспільство має докласти значних зусиль і тримати процес під своїм контролем.

29 листопада 2022 року Центр економічної стратегії підготував звіт про роль у вітчизняній економіці української олігархії — підприємців, які підпадали б під критерії Закону проти олігархів у минулому, до його ухвалення (і при цьому нічого не робили б, щоб позбутися такого статусу)¹. У звіті детально описано наслідки впливу олігархічного капіталу на українську економіку, його падіння та з'ясовано, як можна пришвидшити цей процес. Звіт, у положеннях і висновках якого автори спираються на майже 300 інших великих і малих досліджень відповідної проблеми, містить опис:

- розрахунків частки олігархів в українській економіці та її динаміки, географічні та галузеві закономірності, процес досягнення олігархами свого масштабу, покидання ними «сцени», виникнення нових олігархів, зміни частки олігархів в економіці;
- процесу формування капіталу та інвестування олігархами коштів у новий бізнес;

¹ Горюнов Дмитро, Прохоров Богдан, Самойлюк Максим, Ноздрін В'ячеслав. Олігархічний український капітал. Аналітична записка. URL: <https://ces.org.ua/oligarchic-ukrainian-capital-research/>

- економічних політик і правил, особливо вигідних олігархам;
- причин користування олігархами офшорами, взаємодії олігархів між собою;
- інструментів впливу олігархів на державну політику та поведінку людей, насамперед політичних (підтримка політичних партій, виборів та особиста участь у політичному процесі), медіа (для просування політичного й бізнесового порядків денних) і м'якої сили (спорт, культура, релігія);
- державної політики щодо олігархів (ефективність спроб держави обмежити вплив олігархів, рекомендації щодо вдосконалення наявних інструментів і запровадження нових).

Ця інформація, беззаперечно, надзвичайно важлива, і, на перший погляд, сама поява такого звіту може підважити потребу підготовки Білої книги антиолігархічної реформи. Проте не слід забувати, що звіт містить погляд і методологію економістів, а ця Біла книга — погляд і методологію юристів. Частково вони відрізняються. Зокрема, у Білій книзі детально проаналізоване сучасне антиолігархічне законодавство України, його імплементація та вади.

Поки тривала робота над Білою книгою, Венеційська комісія надала свою оцінку Закону проти олігархів, якою підтвердила думку авторів Білої книги: деолігархізація має носити системний і комплексний характер, а її основні зусилля повинні бути спрямовані не проти конкретних персоналій, а на розбудову потужних і стійких антикорупційних й регуляторних інституцій.

Завдання цієї Білої книги — підготовка обґрунтованих пропозицій щодо зменшення надмірного впливу осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів). Ці пропозиції ґрунтуються на всебічному дослідженні проблеми такого впливу, зокрема вивченні закордонного досвіду здійснення відповідних контрзаходів, і є основою для розроблення в майбутньому необхідних змін до законодавства.

Микола Хавронюк,
член правління Центру політико-правових реформ,
доктор юридичних наук, професор

РОЗДІЛ 1. ОЛІГАРХІЯ ТА ДЕОЛІГАРХІЗАЦІЯ. ЇХНІ ОСОБЛИВОСТІ В УКРАЇНІ

1.1. Поняття «олігарх», «олігархія» («клани»). Загальні ознаки олігарха та олігархії

На відміну від мон(о)-архії — влади одного та полі-архії — влади багатьох (форма розосередженого правління, що забезпечує панування принципів плюралістичної демократії), оліг(о)-архія — це влада кількох чи небагатьох.²

Отже, термін «**олігархія**» (грец. ὀλιγαρχία (oligarchía), від грец. ὀλίγος (olígos) «невеликий, малий» і грец. ἀρχός (archós)³ «начальник, керівник»⁴) означає невелику групу людей, що контролюють країну; правлячу групу представників фінансово-промислового капіталу, яка зосереджує у своїх руках основну владу і визначає внутрішню та зовнішню політику країни;⁵ політичний режим, у якому влада (політична, економічна та ін.) належить невеликій, закритій і тісно згуртованій групі осіб;⁶ недемократичну форму правління, що забезпечує панування вузького кола найбагатших осіб (олігархів); владну еліту, що очолює і репрезентує олігархічне правління, визначальною характеристикою якої є підпорядкування влади невеликій групі осіб для задоволення власних інтересів, насамперед тих, що стосуються нагромадження багатств і одержання привілеїв.⁷

Є ще й таке визначення: олігархія — це політична система, у якій домінує соціальна меншість заможних. Якщо багатство є характерним джерелом соціальної влади олігархів, це завдяки тому, що воно дозволяє їм боротися із загрозами, які зазвичай притягують до себе великі статки. Те, як це робиться — чи переважно через залучення силовиків, чи за допомогою інших професійних послуг, — залежить від наявних політичних інститутів, які впливають на те, чи основний фокус захисної стратегії спрямовано проти конфіскації багатства або перерозподілу отриманого від нього доходу. Сучасна українська олігархія — це не просто провідні олігархи, а скоріше структурний зв'язок з офіційною політикою великих бізнесово-політичних груп, якими керують олігархи.⁸

² Колодій А. Ф. «Олігархи» й «олігархія»: зміст понять та українська політична дійсність. *Наукові записки НАУКМА*. Том 19: Політичні науки. Київ: Видавничий дім «КМ Академія», 2001. С. 31–36.

³ Олігархія // Політологічна енциклопедія: навч. посібник / укл.: Карасевич А. О., Шачковська Л. С. Кн. 5. Умань: ФОП Жовтий О. О., 2016. С. 73.

⁴ Олігархія // Етимологічний словник української мови: у 7 т. / редкол.: О. С. Мельничук (гол. ред.) та ін. Київ: Наукова думка, 1989. Т. 4. Н — П. С. 181.

⁵ Олігархія // Словник іншомовних слів: тлумачення, словотворення та слововживання / С. П. Бибиц, Г. М. Сютя; за ред. С. Я. Єрмоленко. Харків: Фоліо, 2006. С. 400.

⁶ Олігархія // Політологічна енциклопедія. Оп. cit. С. 73.

⁷ Олігархія // Юридична енциклопедія: у 6 т. / ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. Київ: Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2002. Т. 4. Н — П.

⁸ Як велося українським олігархам після Євромайдану? // Вокс Україна, 22 лютого 2021. URL: <https://voxukraine.org/yak-velosya-ukrayinskim-oligarham-pislya-eyvromajdanu/>

Відповідно **олігархом** є особа, що володіє великою власністю в країні, має вагомий вплив на органи державної влади і може використовувати його для власного збагачення. Синонімом слова «олігарх» можна вважати дещо застаріле «магнат».

З політологічного погляду олігархи — це можновладці, які використовують монополізовані ними сектори економіки для зосередження у своїх руках політичної влади, а політичну владу — для збільшення власних капіталів.⁹

Олігархи України прагнуть володіти різноманітними суспільними ресурсами:

- 1) економічними (промислові та фінансові підприємства й установи);
- 2) інформаційними (телебачення і радіо, інші ЗМІ);
- 3) політичними (політичні партії, парламентські групи і фракції, важливі політичні посади, зокрема ті, що характеризуються значним впливом і незначною відповідальністю, як-от посади в Офісі Президента України, посади радників в уряді України, посади народних депутатів України тощо, через які можна впливати на перших осіб у державі);
- 4) адміністративними (важливі адміністративні посади в органах державної влади та органах місцевого самоврядування);
- 5) юридичними (посади суддів і прокурорів, суддів Конституційного Суду України (далі — КСУ), впливові адвокатські об'єднання та окремі адвокати тощо);
- 6) іншими, завдяки яким також можна впливати на суспільство (церква, спортивні клуби тощо).

Олігарх — це не просто багата людина, а один з небагатьох можновладців, що правлять у власних приватних чи групових інтересах, часто із застосуванням силових методів.

Термін «олігарх» припускає, окрім великих статків, ще і значний політичний вплив. Олігарх може безпосередньо обіймати політичні посади в органах влади, а може відносно постійно або час від часу фінансувати окремих політиків (надаючи їм неправомірну вигоду), утримувати або спонсорувати політичні партії, які беруть безпосередню участь у виборах і політичній діяльності країни. У ЗМІ та побуті олігархом називають представника великого капіталу, який контролює частину медіа і впливає на діяльність державних органів, зокрема судів, для забезпечення власного бізнесу, що становить значну загрозу для стабільності та успіху держави.¹⁰

Іноді олігархом називають просто представника великого капіталу, а під олігархією розуміють фінансову олігархію — невелику групу власників, які фактично підпорядковують собі державний апарат і визначають внутрішню та зовнішню політику держави.¹¹

⁹ Олігархія // Політологічна енциклопедія. Оп. cit. С. 73–74.

¹⁰ Коржов Геннадій. Олігархічна природа сучасного політичного режиму в Україні. Наукові записки Національного університету «Острозька академія»: Політичні науки. 2008. Вип. 3. С. 103–117.

¹¹ Великий тлумачний словник сучасної української мови: 250 000 / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. VIII. С. 841.

Окремі українські науковці намагаються пояснити олігархію як якісно специфічну модель соціальної організації, здатну до самовідтворення та еволюції. Ця модель набуває форм контрольованої або незавершеної модернізації, що відбувається в історично залежних, незрілих суспільствах зі слабо вираженою громадською ідентичністю. За таких умов олігархи прагнуть повністю контролювати будь-яку модернізацію, щоб мати змогу отримувати вигоду від свого панівного становища. Тому реформи, які вони проводять, мають, як правило, обмежений характер. Олігархи намагаються законсервувати ситуацію власного панування, створити ситуацію, коли вони можуть отримувати максимальні прибутки із започаткованих реформ, перекладаючи максимальний соціальний тягар на решту суспільства. Такий несправедливий розподіл благ і втрат стає можливим завдяки слабкості громадянського суспільства, відстороненню громадян від контролю над політичними елітами та участі в ухваленні рішень у сфері державного управління.¹²

Віктор Небоженко характеризує українських олігархів як людей, які

стали багатими не завдяки розвитку виробництва, росту прибутку на ринку, а завдяки тому, що контролюють частину політичної еліти, засоби масової інформації і використовують корупцію як основний метод лобіювання власних інтересів... Вони не вміють працювати економічними методами — тільки політичними і корупційними. Вони погано розбираються у бізнесі та ринку.

Степан Хмара назвав олігархів загрозою для української державності.

Для них не існує української культури. Більше того, вони вороже ставляться до всього українського. Їхня політика призводить до розширення соціальної прірви між групами суспільства, а як наслідок — до формування надбагатих і дуже бідних верств населення. Оця соціальна нерівність і є головним гальмом розвитку, джерелом дестабілізації і занепаду України.¹³

Легальне, законодавче визначення поняття «олігарх» наразі міститься в Законі «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» (далі — Закон проти олігархів) (детальніше про це в підрозділі 2.1 Книги). В Україні анонсовано створення Реєстру олігархів, завданням якого буде обґрунтування сприйняття особи олігархом з внесенням її майна до цього реєстру.¹⁴

1.2. Історія та причини виникнення олігархії в Україні

Олігархія з'явилася у винятковий історичний період, коли перед країнами пострадянського простору постали три виклики небувалої ваги — створення власних держав, перетворення адміністративно-командної системи економіки на ринкову та впровадження демократичних інститутів і практик у суспільне життя. Олігархія стала

¹² Коржов Геннадій. *Op. cit.*

¹³ Бойко Марія, Федюра Яна. Олігархи змусять вас виживати, терпіти і мучитись — до останнього // Вголос, 29 березня 2018. URL: https://vgholos.ua/news/oligarhy-zmusyat-vas-vyzyvaty-terpity-i-muchytys-do-ostannogo_309566.html

¹⁴ Механізм формування Реєстру олігархів запущено — Данілов // Lb.ua, 30 червня 2022. URL: https://lb.ua/news/2022/06/30/521711_mehanizm_formuvannya_reiestru.html

своєрідною відповіддю незрілих, недорозвинутих і недомодернізованих суспільств на ці виклики історії.¹⁵

Українські олігархи — це група осіб, яка з'явилася на економічній і політичній арені України після здобуття нею незалежності в 1991 році. Вони набули статків завдяки непотизму, корупції, розграбуванню вже наявного національного багатства, а не шляхом економічної діяльності та створення матеріальних цінностей. Не слід вважати олігархами підприємців, які легальним шляхом і не завдяки своїм позиціям у владі створили конкурентоздатні компанії, спроможні працювати в ринковій економіці.¹⁶

Олігархи — це псевдоринкові підприємці, що мають безпосередній вплив на політику та економіку. У 1990-х роках вони перетворилися на підприємців з хорошими зв'язками, які почали майже з нічого й розбагатіли завдяки непрозорому процесу приватизації державних підприємств за допомогою корумпованості тогочасної правлячої політичної еліти. Пізніше численні українські бізнесмени взяли під свій контроль й утримання політичні партії, ставши їхніми спонсорами, або створили нові, щоб отримати місця і вплив (лобі) у Верховній Раді України (далі — ВРУ).

Так, більшість активів, що породили статки олігархів, були створені кимось іншим. Серед 200 найбільших підприємств 20 % (від загальної кількості активів на початку 2021 року) засновані ще в дорядянські часи (скажімо, ММК ім. Ілліча — 1897 рік, Нижньодніпровський трубний завод — 1891), 62 % створені в СРСР (наприклад, «Азов-сталь» і «Запоріжсталь» — 1933, «Азот» — 1962, «Укртатнафта» і Нікопольський завод феросплавів — 1966) і тільки решта 18 % — у роки незалежності України («Дніпросталь», «Інтерпайп» тощо). Старі активи були придбані під час кількох хвиль приватизації. При цьому інвестори заплатили за куплені за останні двадцять п'ять років активи трохи більше (приблизно 6,5 млрд доларів), ніж «Mittal Steel» за одну «Криворіжсталь» у 2005 році (4,8 млрд доларів), а за сімнадцять років (1997–1999, 2002, 2006–2010, 2014–2021) до бюджету від приватизації надійшло лише 1,2 млрд доларів. Протягом цих років відбувалися гучні приватизаційні скандали, пов'язані зі значним заниженням вартості об'єктів приватизації.¹⁷

Політолог Генрі Хейл показав, наскільки глибоко в суспільства країн колишнього СРСР проникли патронажно-клієнтські відносини, кланоподібні мережі й механізми отримання ренти з економік своїх країн. У таких режимах влада акумулюється, зберігається й застосовується за допомогою побудови неформальних, іноді взаємопов'язаних, іноді конкуруючих патронажних пірамід на чолі з верховними патронами, які керують великими економічними конгломератами, регіональними політичними або впливовими державними інститутами. Влада патрона виходить не стільки з його формального становища й офіційної функції, скільки з того, що він є «босом» напівтаємної кланової піраміди, яка своєю чергою часто складається з декількох менших пірамід на чолі із субпатронами, що працюють з окремими колами «клієнтів».

¹⁵ Коржов Геннадій. *Op. cit.*

¹⁶ Бойко Марія, Федюра Яна. *Op. cit.*

¹⁷ Горюнов Дмитро, Прохоров Богдан, Самойлюк Максим, Ноздрін В'ячеслав. *Op. cit.*

Згуртованість, дієвість і стійкість цих пірамідальних структур тримаються не стільки на формальній інституціональній ієрархії між їхніми членами, скільки на їхніх родинних зв'язках, особистій дружбі, тривалих знайомствах, неофіційних транзакціях і таких прозаїчних фундаментах, як напівмафіозні правила поведінки, накопичені борги або зобов'язання, блат, кругова порука, зібраний компромат і звичайний страх. Ці мережі й піраміди функціонують як неофіційні механізми обміну постами, грошима, замовленнями, нерухомістю, товарами, послугами, ліцензіями, грантами й пільгами. По суті, ці корупційні схеми становлять основу, сенс і мету більшої частини пострадянської «патрональної політики». Ці приховані режими функціонують не тільки в умовах явного авторитаризму, а й в офіційно демократичних системах.¹⁸

Деякі інші автори не визнають пірамідальну форму і вважають, що характерними рисами української олігархічної системи є її плюралістичність, конкурентність і відсутність чіткої ієрархії (у тому числі в ухваленні рішень).¹⁹

На наш погляд, пірамідальна форма олігархії була явною в Україні у 2010–2013 роках, за часів президентства Віктора Януковича.

Олігархія — це продовження, розвиток і перенесення на вищий рівень урядування кланової моделі суспільної ранньофеодальної організації радянської доби, що базується на неформальних структурах влади — прихованих і потужних кланах. «Клани» в українських умовах використовують державні інституції для досягнення власних вузьких приватних або корпоративних цілей, фактично привласнюючи державні функції як такі. Через існування декількох кланів виникає потреба в координації їхньої діяльності та недопущенні або мінімізації конфліктів між ними. Цю функцію може брати на себе авторитарний правитель, що й спостерігалось за часів президентства Леоніда Кучми. Українські «клани» (які також іноді називають «фінансово-промисловими групами») виникли за регіональною ознакою. Найпотужніші з них асоціюються із залишками комуністичної партійної номенклатури та пов'язаних з нею кримінальних угруповань у Донецьку, Києві, Дніпрі й Харкові. Іноді в одному регіоні може бути декілька потужних «кланів». В умовах впровадження нових суспільних і перш за все економічних відносин клани з обслуговуючими їх клієнтами мали найбільші можливості для ведення агресивної політики накопичення ресурсів і влади. Із цією метою використовувалися ті великі й різноманітні можливості для зловживань і привласнення національних багатств, які надавали недосконалі закони й слабкість державних інституцій. Кланові структури більше за інших соціальних акторів зацікавлені в збереженні правової невизначеності, непрозорості в ухваленні державних рішень, відсутності громадського контролю за державою та монополіями, оскільки все це дозволяє зберігати status quo в розподілі ресурсів і можливостей на користь патронів. Останніх також цікавить збереження тісних залаштункових стосунків

¹⁸ Hale Henry E. *Patronal Politics: Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective*. Cambridge University Press, 2015. URL: <https://www.cambridge.org/core/books/patronal-politics/4C1B4D49A7F17739E75A5AB7B66E2115>

¹⁹ Деолігархізація: Для кого? Навіщо? І що робити? (Інформаційно-аналітичний проект). URL: <https://tigr.org.ua/category/doslidzhennyahttps://tigr.org.ua/category/doslidzhennya>

з корумпованими чиновниками. Саме тому корупція є невіддільною та природною частиною посткомуністичного клієнтизму.²⁰

У 1990-х роках процеси приватизації державного майна, лібералізації зовнішньої торгівлі були відверто націлені на створення прошарку великих феодалів та олігархії, закони та рішення ухвалювалися без громадського обговорення і впливу широкого загалу на них, впроваджувалися лише в інтересах правлячих кіл і ставали інструментами їх збагачення. Приватизація, організована Комуністичною партією та афільованими кримінальними структурами, проводилася непрозоро, кулуарно, в інтересах менеджерів державних підприємств і наближених до них осіб. Правлячі класи мали монополію на безконтрольне ухвалення та втілення рішень, за які не несли відповідальності. Ситуація безконтрольності й безкарності стимулювала ще більші зловживання, концентрацію капіталів в організаторів процесу, можливості для підкупу правоохоронців і суддів, кругову поруку. Усе це сприяло формуванню олігархії. Приватизація мала глобальні наслідки не тільки в економічному плані, а й для подальших процесів політичного реформування, роблячи демократичну консолідацію неможливою, а також визначаючи негативні процеси в соціальній сфері.²¹

При цьому перший Президент України, колишній комуністичний лідер Леонід Кравчук, вважав, що негативне ставлення до олігархів є... «більшовицькою філософією».²²

«Сертифікатна» приватизація, яку її ініціатори замислювали як масову, перетворилася на первинне накопичення виробничих потужностей у всіх галузях вузьким колом осіб — з потрібними зв'язками та коштами, нерідко за старими партійними чи комсомольськими лініями, а також приналежністю до регіональних «кланів» — дніпропетровського, донецького або харківського. Коли ж у 1999 році почалася «грошова» приватизація, виявилось, що майже всі більш-менш привабливі активи вже мають господарів, а продаж державного майна (за кількома винятками) не приносив до бюджету значних коштів. Після первинного перерозподілу механізм почав самовідтворюватися, власники великих промислових підприємств або самі приходили у владу, або делегували туди своїх представників. Щоб полегшити цей процес, з'явилася третя ланка — контроль над ЗМІ, які скеровували симпатії виборців до «потрібних» партій та кандидатів і захищали своїх власників від політичного тиску конкурентів.²³

Володимир Лановий зазначає: «Кучма дозволив певним бізнесменам за безцінь забрати багато підприємств. Так, Ахметов у той час приватизував усю металургійну галузь на Донбасі. За це олігархи пообіцяли у 1999 році організувати Кучмі успішну передвиборчу кампанію. Донбас на цих виборах вперше підтримав не кандидата-комуніста, а саме Кучму... Далі концентрація підприємств, капіталів, грошей в руках бізнесменів дала їм можливість вийти на інші галузі. В руках одних і тих самих людей почала концентруватися політична влада, ЗМІ, банківська галузь. Були створені потужні

²⁰ Коржов Геннадій. *Op. cit.*

²¹ *Ibidem.*

²² Зануда Анастасія. Олігархи: хто вони, що роблять і чого від них хоче Зеленський // BBC News Україна, 27 травня 2021. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-57227699>

²³ *Ibidem.*

фінансові конгломерати, тісно пов'язані із парламентом, урядом, президентом. В одних руках були гроші, влада і вплив. Цих людей у нас стали називати олігархами».²⁴

Леонід Кучма, з одного боку, багато разів заперечував, що доклав руку до «олігархізації» України, з іншого, наводив свої аргументи «за» олігархів (мовляв, без фінансово-промислових груп не може бути великої вітчизняної промисловості, великого вітчизняного капіталу, який здатен вкладатися в розвиток, конкурувати на світовому ринку), при цьому водночас розповідав, що в Україні немає олігархів, адже олігархія — це правління невеликої групи людей, а українські великі промисловці та фінансисти, з його слів, нічим спільно не керують, а навпаки конкурують один з одним за вплив на владу, на державу і суспільство.²⁵

З посиланням на інших дослідників, автори звіту «Олігархічний український капітал» демонструють, як олігархи просували свої бізнес-інтереси через неформальні мережі — корумпованих депутатів, членів уряду, правоохоронців, суддів і бюрократію, яка чинить опір змінам загалом. Це симбіотичні відносини, які працюють на блокування ринкових і демократичних реформ. Перше — забезпечити виживання монополій, а друге — утримати країну від західної інклюдії, яка б демонтувала частину або всі їхні імперії. При цьому збігалися інтереси українських олігархів і російської влади, оскільки обидві сторони прагнуть до одних і тих самих цілей: утримання українських державних інститутів слабкими, збереження корумпованого status quo і недопущення інтеграції країни в євроатлантичне співтовариство. Уперше політична влада олігархів посправжньому стала відчутною, коли вони змогли забезпечити пропрезидентську більшість у парламенті 2000 року. Це призвело до того, що олігархи стали символом корумпованого і владного президентства Кучми.²⁶

Отже, за часів президентства Леоніда Кучми сформувалася корупційно-олігархічна система. Це призвело до Помаранчевої революції 2004 року.

На час президентства Віктора Ющенка припав подальший етап олігархізації України. Приватизаційні процеси майже закінчилися, і олігархічні клани розпочали новий етап перерозподілу власності шляхом поглинання дрібних і середніх підприємств через рейдерські захоплення з використанням молодиків спортивної статури та корумпованих суддів і міліціонерів.

Віктор Янукович, який здобув президентську владу в лютому 2010 року, почав будувати провладну вертикаль, узурпував владу та посилював олігархізацію країни, намагаючись очолити олігархічну піраміду. Продовжувалися рейдерські захоплення підприємств, але в цей час лише членами «сім'ї». Це призвело до незадоволення інших олігархічних кланів, що стало однією з причин Євромайдану.

З падінням режиму Януковича у 2014 році відбувся черговий перерозподіл власності в Україні між олігархічними угрупованнями, які заручилися підтримкою чинної політич-

²⁴ Бойко Марія, Федюра Яна. *Op. cit.*

²⁵ Зануда Анастасія. Олігархи: хто вони, що роблять і чого від них хоче Зеленський. *Op. cit.*

²⁶ Горюнов Дмитро, Прохоров Богдан, Самойлюк Максим, Ноздрін В'ячеслав. *Op. cit.*

ної «еліти» або самі належали до неї.²⁷ Епоха президентства Петра Порошенка фактично стала піком олігархічного режиму — на нього зійшов один з олігархів, який так само не хотів позбуватися привілеїв, як і інші олігархи. Політика посткомуністичної «еліти», яка все ще діяла, у цей час була спрямована на перешкоджання входу на український ринок інвесторів з інших країн і внутрішнім незалежним інвестиціям — через незахищеність права власності, недовіру до банків і судової системи. Попри війну, статки багатьох олігархів ще певний час продовжували збільшуватися.

Отже, причиною виникнення української олігархії стало прагнення певних осіб зберегти незаконно приватизовані (як казали у 1990-х, «прихвизовані») активи завдяки своєму входженню у владу.

Причиною могутності української олігархії в наступні роки, як буде показано далі, є те, що вона стала реальною частиною української влади й не звикла «віддавати своє».

1.3. Властивості української олігархії та причини її могутності

1.3.1. Критерії віднесення певних осіб до олігархів

Дослідники-економісти зазначають, що властивістю економік зі значним впливом олігархічних структур є прагнення отримати ренту (rent seeking), що є шкідливим для суспільства перерозподілом державних ресурсів на користь бізнесу, який має політичні зв'язки, через субсидії, пільгове оподаткування або схеми державних закупівель.²⁸

Яскравим проявом прагнення отримати ренту є лобювання інтересів бізнесу в органах державної влади. Підприємці, які прагнуть ренти, зазвичай використовують свої відносини з державою для збільшення прибутку. Економічна рента — це надлишок коштів, що залишається в підприємця після того, як він оплатив за ринковою ціною капітал і працю. Що більш досконала конкуренція, то менша економічна рента. Водночас ренту можна штучно підвищити, якщо компанії виграють тендери за вигідними цінами, створюють картелі для маніпуляції споживачами та лобіюють свої інтереси в уряді, щоб забезпечити собі більш сприятливі правила гри.²⁹

Rent seeking переростає в захоплення держави (state capture), коли бізнес переходить від простого лобювання власних інтересів до контролювання дій можновладців.³⁰ Захоплення держави означає здійснення конкретним бізнесом політичного впливу через поступову зміну державних політик, законів, регуляторних норм з метою отримання неконкурентних переваг і несправедливої вигоди.³¹ Фактично йдеться про

²⁷ Лещенко Сергій. Перша олігархічна війна нової влади. Версія Ігоря Єремєєва // Українська правда, 14 квітня 2014. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2014/04/14/702242/>

²⁸ Лаф Джон. Система кланового капіталізму в Україні. URL: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2021-11/2021-07-01-ukraine-crony-capitalism-ukrainian-lough.pdf>

²⁹ Our crony-capitalism index offers a window into Russia's billionaire wealth. URL: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2022/03/12/our-crony-capitalism-index-offers-a-window-into-russias-billionaire-wealth>

³⁰ Divergent Paths in Post-Communist Transformation. URL: <https://doi.org/10.1057/9780230502857>

³¹ Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/hellman.htm>

№	СЕРЕДНЯ ВАРТІСТЬ АКТИВІВ	К-СТЬ БЮДЖЕТІВ М.МИРГОРОД
15	821 МЛН. ДОЛ. США ВЕРЕВСЬКИЙ А.М.	52
16	704 МЛН. ДОЛ. США НУСЕНКІС В.Л.	45
17	703 МЛН. ДОЛ. США ТІГПКО С.Л.	45
18	640 МЛН. ДОЛ. США ЧЕРНОВЕЦЬКИЙ П.М.	41
19	558 МЛН. ДОЛ. США ХОРОШКОВСЬКИЙ В.І.	36
20	531 МЛН. ДОЛ. США ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ В.І.	34
21	510 МЛН. ДОЛ. США МАРТИНОВ О.Г.	32
22	429 МЛН. ДОЛ. США БОГУСЛАВ В.О.	27
23	426 МЛН. ДОЛ. США АНТОНОВ В.Б.	27
24	420 МЛН. ДОЛ. США ІВАНОВ А.А.	27
25	411 МЛН. ДОЛ. США СУРКІСИ І.М. ТА Г.М.	26
26	370 МЛН. ДОЛ. США БУРЯКІ С.В. ТА О.В.	24
27	335 МЛН. ДОЛ. США ЯНКОВСЬКИЙ М.А.	21
28	331 МЛН. ДОЛ. США КОСТЕЛЬМАН В.М.	21

НАЙБАГАТШІ ОСОБИ УКРАЇНИ (2006-2017)

№	СЕРЕДНЯ ВАРТІСТЬ АКТИВІВ	К-СТЬ БЮДЖЕТІВ М.МИРГОРОД
01	9989 МЛН. ДОЛ. США АХМЕТОВ Р.Л.	636
02	3005 МЛН. ДОЛ. США КОЛОМОЙСЬКИЙ І.В.	191
03	2999 МЛН. ДОЛ. США ПІНЧУК В.М.	191
04	2898 МЛН. ДОЛ. США БОГОЛЮБОВ Г.Б.	184
05	1899 МЛН. ДОЛ. США НОВИНСЬКИЙ В.В.	121
06	1558 МЛН. ДОЛ. США ЖЕВАГО К.В.	99
07	1461 МЛН. ДОЛ. США ФІРТАШ Д.В.	93
08	1171 МЛН. ДОЛ. США ГРИГОРІШИН К.І.	75
09	1164 МЛН. ДОЛ. США ГАЙДУК В.А.	74
10	1097 МЛН. ДОЛ. США ТАРУТА С.О.	70
11	1029 МЛН. ДОЛ. США КОСЮК Ю.А.	65
12	860 МЛН. ДОЛ. США ЯРОСЛАВСЬКИЙ О.В.	55
13	852 МЛН. ДОЛ. США ЮРУШЕВ П.Л.	54
14	846 МЛН. ДОЛ. США ПОРОШЕНКО П.О.	54

АКТИВИ НАЙБАГАТШИХ УКРАЇНЦІВ У ПОРІВНЯННІ З БЮДЖЕТОМ МИРГОРОДА НА 2023 РІК

реальний і системний конфлікт інтересів або прями зловживання службовим становищем з боку публічних службовців, які залишаються непокараними.

Виокремлюють три типи захоплення держави: 1) захоплення державних підприємств (контроль приватного бізнесу над підприємствами, що залишаються у власності держави); 2) захоплення бюджету (контроль приватними особами над бюджетними потоками з метою особистого збагачення); 3) захоплення регуляторів (контроль над регуляторними інституціями). Усі вони в Україні наявні. Захоплення державних підприємств призводить до їх розкрадання трьома основними способами: закупівля товарів для потреб підприємства за завищеними цінами з метою отримання відкату; реалізація готової продукції за заниженими цінами з осіданням маржі на фірмах-прокладках; пряме розкрадання активів підприємства. Захоплення бюджетних потоків дозволяє наживатися на бюджетних закупівлях (через завищення цін) і субсидіях. Захоплення регуляторів на монопольних ринках дає змогу штучно обмежувати конкуренцію та перешкоджати входженню на ринок нових гравців, необґрунтовано підвищувати ціни для споживачів.³²

Олігархи використовують свої можливості через податкові пільги, вигідні кредити, несплату податків, повернення ПДВ — усе, що пов'язано з фінансовими аспектами, вплив на формування яких має уряд. Користуються вони також і монополізацією ринків, встановленням завищених тарифів, перемогами в тендерах, конкурсах, витісняючи інших учасників. Приватний бізнес завжди намагається підпорядкувати собі ринки, знищити конкурентів і продавати лише свою продукцію. Але це робиться цивілізовано — за допомогою покращення якості, зниження ціни тощо. Якщо ж уряд корумпований і перебуває на утриманні в олігархів, то це все відбувається не так: коли господар сказав змінити тариф чи знищити конкурента, одразу готується закон, «маски-шоу» — і все готово. Українська продажна система управління була створена під потреби монополістів-олігархів. Олігархи в Україні захопили найприбутковіші галузі економіки — комунальні послуги, газ, електроенергетичні виробництва, металургію, вугільну галузь, бо саме вони забезпечують максимальний рівень доходності, дозволяють монополізувати ринок і на основі цього вибудовувати корупційні схеми із численними компенсаціями з держбюджету. Олігархи не зацікавлені у високорозвиненій промисловості, у тому, що приносить невеликі доходи й потребує довготривалих інвестицій³³.

Забігаючи наперед, зазначимо, що Закон проти олігархів містить ознаки олігарха. Чи вони абсолютно обґрунтовані й беззаперечні? Навряд чи. Можлива й дещо інша сукупність ознак, частина з яких впливає з попередніх абзаців. Але чи можна вважати олігархами підприємців, які переходять від простого лобіювання власних інтересів до контролю за владою та монополізують найприбутковіші галузі економіки? Напевно, цього недостатньо.

³² Яблоновський Дмитро. Звільнити захоплену державу Україна. URL: <https://ces.org.ua/zvilnyty-zakhoplenu-derzhavu-ukraina/>

³³ Бойко Марія, Федюра Яна. *Op. cit.*

Демід Черненко³⁴ називає такі критерії належності осіб до олігархів:

- 1) вони є найбільшими приватними власниками в країні і зазвичай згадуються в рейтингах «100 найбагатших» за версіями «Forbes Україна», «Кореспондент» і «Focus». Завдяки ЗМІ та іншим засобам їхню власність приховати вкрай складно;
- 2) їхня власність зливається з політичною владою. Кожна група олігархів має принаймні одного представника в парламенті чи уряді й можливість просувати свої інтереси;
- 3) олігархи контролюють кілька підприємств, принаймні два, які інтенсивно координують свою діяльність (інформацію про кількість таких підприємств див. у Табл. 2). Ця ознака допомагає виключити з переліку олігархів-власників одного бізнесу й топменеджерів;
- 4) олігархи використовують монополістичну тактику для домінування в галузі;
- 5) олігархи контролюють певні види бізнесу — гірничодобувну промисловість, виробництво машин і електрообладнання, металургію, житлово-комунальне господарство, харчування. Водночас у виробництві одягу немає жодного олігарха, а в будівництві їх вкрай мало.

Агія Загребельська називає три критерії, які визначають олігархів. Це особи, які:

- 1) мають монополії на стратегічно та соціально важливі товари. За відсутності конкурентів вони продають свої товари (наприклад, природний газ, паливо чи електроенергію) за завищеними цінами, без потреби здійснювати інвестиції в модернізацію та розвиток. Якщо необхідно, тиснуть на перших осіб держави через створення дефіциту цих товарів, підвищення цін на них, зростання соціальної напруги, організації страйків тощо;
- 2) володіють телеканалами з великими рейтингами, отриманими завдяки надприбуткам від монополій, дефектної державної політики на телеринку й порушень антимонопольного законодавства на ньому. Олігархи використовують телеканали для підвищення впізнаваності лояльних до них політиків, медіакілерства опонентів, нав'язування вигідної оцінки подій та впливу на виборчі й кадрові процеси в країні. Топполітики не наважуються на протистояння з олігархами через ризик знищення їхніх рейтингів і репутації телеканалами. А нові політики вимушені шукати з олігархами консенсусу через неможливість забезпечити собі впізнаваність і позитивний рейтинг без «великого телевізора»;
- 3) прямо або опосередковано контролюють певний обсяг ВВП країни.³⁵

Згідно з дослідженням «Вокс Україна», у 2006–2017 роках в Україні було 28 осіб, які протягом 11–12 років перебували в рейтингу ста найбагатших осіб «Фокусу».³⁶

³⁴ Chernenko Demid. Capital structure and oligarch ownership. Economic Change and Restructuring. December 21, 2017. URL: <https://ssrn.com/abstract=3095720> або <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3095720>

³⁵ Загребельська Агія. Тест на олігарха: хто заслуговує на «коронацію» // Українська правда, 27 квітня 2021. URL: <https://www.prawda.com.ua/columns/2021/04/27/7291697/>

³⁶ Як велося українським олігархам після Євромайдану? Оп. cit.

Згідно з дослідженням економіста Деміда Черненка³⁷, до 2017 року в Україні діяли 35 основних олігархічних груп, що склалися з одного або кількох олігархів.

Таблиця 2. Українські олігархічні групи, 2002–2016

Олігархічна група і кількість фірм	Власники (члени) групи
System Capital Management (10)	Рінат Ахметов
Smart Holding (6)	Вадим Новинський — український проросійський політик, якому 29 травня 2012 року Президент Янукович своїм указом надав громадянство України як особі, що «має визначні заслуги перед Україною», народний депутат України (2013–2022), та Андрій Клямко
Енергетичний стандарт (5)	Костянтин Григоришин — громадянин РФ
Індустріальний союз Донбасу (5)	Сергій Тарута, Олег Мкртчян, Віталій Гайдук
Energo (4)	Віктор Нусенкіс, який проживає в РФ і фінансує так звану «ДНР», Леонід Байсаров
Приват (4)	Ігор Коломойський, Геннадій Боголюбов, Олексій Мартинов
Group DF (4)	Дмитро Фірташ, Сергій Львовчкін, Юрій Бойко
Universal Investment Group (3)	Віталій Антонов
Азовмаш (3)	Юрій Іванющенко, Арсен Іванющенко
Кернел (2)	Андрій Веревський
Мотор Січ (2)	В'ячеслав Богуслаєв
Укрпромінвест / Рошен (2)	Петро Порошенко, Юрій Косюк, Олексій Вадатурський
Норд (2)	Валентин Ландик
Фінанси та Кредит (2)	Костянтин Жеваго, Олексій Кучеренко
Астарта	Віктор Іванчик, Валерій Коротков
Динамо	Григорій Суркіс, Ігор Суркіс, Віктор Медведчук
Інтерпайп	Віктор Пінчук
ТАС	Сергій Тігіпко
Конті / АПК-Інвест	Борис Колесніков

³⁷ Chernenko Demid. Op. cit.

Олігархічна група і кількість фірм	Власники (члени) групи
Оболонь (компанія)	Олександр Слободян
Укрінтерпродукт	Олександр Лещинський
Стирол	Микола Янковський
Creativ Group	Станіслав Березкін
Development Construction Holding	Олександр Ярославський
АВК	Володимир Авраменко, Валерій Кравець
Концерн АВЕС	Олександр Фельдман
Аваль	Федір Шпиг
Укрсоцбанк	Валерій Хорошковський
Правекс	Леонід Черновецький та його родина
Форум Груп	Леонід Юрушев
Uvercon	Едуард Прутнік
Континіум	Сергій Лагур, Степан Івахів
ЕпіцентрК	Олександр Герега, Галина Герега
Cascade Investment	Віталій Хомутиннік
Нафтогазвидобування	Нестор Шуфрич, Микола Рудьковський

Важливо, що й низка російських магнатів мала або досі має бізнес в Україні. Це, зокрема:

- Олександр Бабаков — депутат Державної думи Росії VI скликання від «Єдиної Росії», член комітету Держдуми з міжнародних справ, голова думської комісії з правового забезпечення розвитку організацій оборонно-промислового комплексу РФ, через різноманітні підприємства володіє акціями 11 українських обленерго, а також низки готелів і ТРК у Києві й інших містах;
- Костянтин Григоришин — президент групи «Енергетичний стандарт», фактично контролює державну компанію «Укренерго» і має у власності 12 обленерго, кілька з них спільно з Ігорем Коломойським;
- Михайло Фрідман — російсько-ізраїльський бізнесмен, співвласник і голова наглядової ради директорів консорціуму «Альфа-груп»;
- Герман Хан — українсько-російсько-ізраїльський підприємець, співвласник та акціонер «Альфа-груп».

Існують й інші, неекономічні, класифікації українських олігархів. Вони мають свій сенс, зокрема з огляду на заяву секретаря Ради національної безпеки і оборони України (далі — РНБОУ) Олексія Данілова, зроблену в липні 2022 року, що під перевірку на відповідність критеріям, визначеним законом про олігархів, може підпадати близько 86 осіб. Хто саме — він не озвучив.³⁸

Ця заява секретаря РНБОУ здивувала, адже в громадській думці й серед політиків було заведено вважати, що олігархів можна перелічити «на пальцях двох рук». Із цього приводу Геннадій Друзенко зазначив: «Олігархи» в первісному сенсі — це «влада небагатьох». А от 86 — це вже багатьох! Відповідно, якщо в нас 86 олігархів, то ми або дуже багата країна, або в РНБОУ з арифметикою є проблеми. Або виникло бажання прибрати до рук рештки незалежної преси — медіаактиви бізнесменів, які найлегше передати державі в умовах, коли медіа є дотаційними і витратними. Ярослав Юрчишин висловив думку, що поки немає Реєстру олігархів, відбуваються неофіційні торги за право не стати олігархом. Андрій Боровик звернув увагу, що «просідання» гривні опускає «олігархічну планку» до 60 млн доларів, потенційно розширюючи коло тих бізнесменів, які можуть потрапити в Реєстр олігархів, адже це вже рівень доларових мультимільйонерів, яких в Україні чимало. Можливо, критерії олігарха занадто слабкі, і тому виникає велика кількість людей, які можуть потрапити під це поняття³⁹.

Ще на початку 2021 року олігархів поділяли на такі групи (і тоді кількість олігархів не перевищувала пів сотні):

- 1) головні олігархи (Вища ліга українського олігархату) — Рінат Ахметов, Віктор Пінчук, Ігор Коломойський, Петро Порошенко, а також олігарх із зовнішніми джерелами впливу Віктор Медведчук й ослаблений олігарх Дмитро Фірташ. Серед них два «політизовані олігархи», для яких політика стала головним заняттям, — Петро Порошенко і Віктор Медведчук, а також «мільярдер поза політикою» — Геннадій Боголюбов;
- 2) напіволігархи (Перша ліга українського олігархату) — Вадим Новинський, Олександр і Галина Гереги, Григорій та Ігор Суркіси, Сергій Львовичкін, Юрій Косюк, Андрій Веревський, Олександр Ярославський, Андрій Вадатурський, Віталій Хомутич;
- 3) олігархи з минулого — Валерій Хорошковський, Сергій Тігіпко, Віталій Гайдук, Леонід Черновецький;
- 4) напіволігархи в «екзилі» — Костянтин Жеваго, Олег Бахматюк, Олександр Клименко, Сергій Курченко, Микола Злочевський, Андрій і Сергій Ключєви, Олександр Онищенко;

³⁸ Павлиш Олексій. У РНБОУ нарахували 86 українців, які можуть потрапити в реєстр олігархів // Економічна правда, 20 липня 2022. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2022/07/20/689398/>

³⁹ «Думали, що можна порахувати на пальцях двох рук». Чи справді в Україні до сотні олігархів? // Радіо Свобода, 23 липня 2022. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/ukrayina-oliharkhy-zakon-reyestr-danilov-zelensky/31956678.html>

- 5) напіволігархи з невизначеним статусом, які мають не найбільші активи, але мали чи мають помітний політичний вплив, — Вадим Столар, Борис Ложкін, Павло Фукс, Андрій Садовий, Гліб Загорія, Борис Колесніков, Сергій Тарута, Томаш Фіала;
- 6) регіональні олігархи — міські голови найбільших міст (Віталій Кличко, Борис Філатов, Геннадій Труханов), а також Олександр Фельдман, Володимир Галантерник, Сергій Ківалов, Андрій Ставніцер, Геннадій Корбан, Геннадій Буткевич, Ігор Кривецький, Григорій Козловський.⁴⁰

У середині 2021 року більшість українців точно визнавала олігархами двох осіб — Ахметова та Коломойського, їх вважали олігархами відповідно 52,7 % і 48,4 % опитаних. Ще приблизно 40 % респондентів назвали олігархами Порошенка (43,4 %) та Медведчука (37,7 %). Пінчука й Бойка — лише по 6,8 %, Фірташа — 6 % і навіть Разумкова — 5 %. Усі інші прізвища «олігархів» згадали менше ніж 5 % опитаних. Такі результати соціологічного опитування «Всеукраїнський омнібус», проведеного дослідницькою компанією «Active Group» у червні 2021 року в межах дослідження «Тристоронньої дослідницької групи».⁴¹

Російська війна проти України дещо змінила ситуацію: позиції великого бізнесу були значно підірвані, активи зруйновані (як-от металургійні заводи «Метінвесту»), пошкоджені або захоплені та викрадені (як-от сільськогосподарські угіддя й площі із сонячними панелями). За даними «Forbes», статки двадцяти найбагатших українців станом на кінець 2022 року порівняно з початком лютого впали на більш як 20 млрд доларів.⁴²

Загальні економічні проблеми української економіки вдарили й по прибутках найбільших компаній. У таких умовах стало неможливо залучати міжнародні кредити, а внутрішня облікова ставка й рівень інфляції значно ускладнюють доступ до ресурсів. Надзвичайні економічні заходи уряду також впливають на великий бізнес. Так, у травні 2022 року рішенням Печерського суду за позовом Державного бюро розслідувань (далі — ДБР) було передано до Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (далі — АРМА), корпоративні права на 26 регіональних операторів газорозподільних систем, що ослабило впливи їхнього колишнього власника. Починають з'являтися повідомлення про падіння рейтингів наших транснаціональних компаній і навіть загрозу банкрутства. А врятувати вітчизняний бізнес зможе лише держава. Бюджетні надходження різко впали, проте саме держава буде розпорядником коштів міжнародної фінансової допомоги. І якщо, приміром, енергетична компанія потерпає від неплатежів населення і

⁴⁰ Деолігархизация: Для кого? Зачем? И что делать? URL: https://www.youtube.com/watch?v=bYytkad-aZU&ab_channel=%D0%A3%D0%9D%D0%86%D0%90%D0%9D

⁴¹ Народний рейтинг олігархів. URL: <https://activegroup.com.ua/2021/06/24/narodnij-rejting-oligarxiv/>

⁴² Рейтинг найбагатших воєнного часу. URL: <https://forbes.ua/money/rejting-naybagatshikh-voennogo-chasu-26122022-10741>

споживачів, то лише держава зможе провести реструктуризацію чи навіть погасити борги та врятувати бізнес.⁴³

У згаданому списку «Forbes» не зазначені, зокрема, ані Ігор Коломойський і Вадим Єрмолаєв (через втрату громадянства України), ані Костянтин Григоришин та Іван Фурсін (через проблеми з бізнесом), ані В'ячеслав Богуслаєв і Віктор Медведчук (через підозру та обвинувачення в державній зраді).

Ігор Коломойський у 2022 році не тільки втратив громадянство України, а й один зі своїх активів — «Укрнафту», а Національне антикорупційне бюро України (далі — НАБУ) проводить розслідування щодо нього. Окрім того, по його позиціях сильно вдарило й розслідування американського Федерального бюро розслідувань щодо фактів викрадення коштів українських вкладників «ПриватБанку» та їх подальшого відмивання Коломойським і Боголюбовим у США.⁴⁴ У 2023 році громадянства України був позбавлений і Віктор Медведчук.

Якщо порівняти списки олігархів, наведені в таблицях 1 і 2, зі списком у таблиці 3, то можна побачити, що в третьому списку залишилася лише половина — Рінат Ахметов, Віктор Пінчук, Вадим Новинський, Геннадій Боголюбов, Костянтин Жеваго, Сергій Тігіпко, Олександр і Галина Гереги, Петро Порошенко, Юрій Косюк, Олександр Ярославський, Віталій Хомутиннік, Андрій Веревський.

Таблиця 3. 20 найбагатших українців, 2022

Ім'я, прізвище	Сфера	Компанія	Статки станом на 02.2022	Статки станом на 12.2022
Рінат Ахметов	Металургія, ПЕК	Метінвест, ДТЕК	\$13,7 млрд	\$4,4 млрд
Максим Литвин	ІТ	Grammarly	\$4 млрд	\$2,3 млрд
Олексій Шевченко	ІТ	Grammarly	\$4 млрд	\$2,3 млрд
Віктор Пінчук	Металургія, нерухомість	Інтерпайп	\$2,6 млрд	\$2,2 млрд
Костянтин Жеваго	Металургія	Ferrexpo	\$2,1 млрд	\$1,4 млрд
Олександр і Галина Гереги	Роздрібна торгівля, АПК	Епіцентр К	\$1,8 млрд	\$1,2 млрд
Влад Яценко	ІТ, фінтех	Revolut	\$1,1 млрд	\$1,1 млрд

⁴³ Попов Ігор. Перемога плюс деолігархізація всієї країни // Дзеркало тижня, 16 червня 2022. URL: <https://zn.ua/ukr/internal/peremoha-pljus-deoliharkhizatsija-vsijeji-krajini.html>

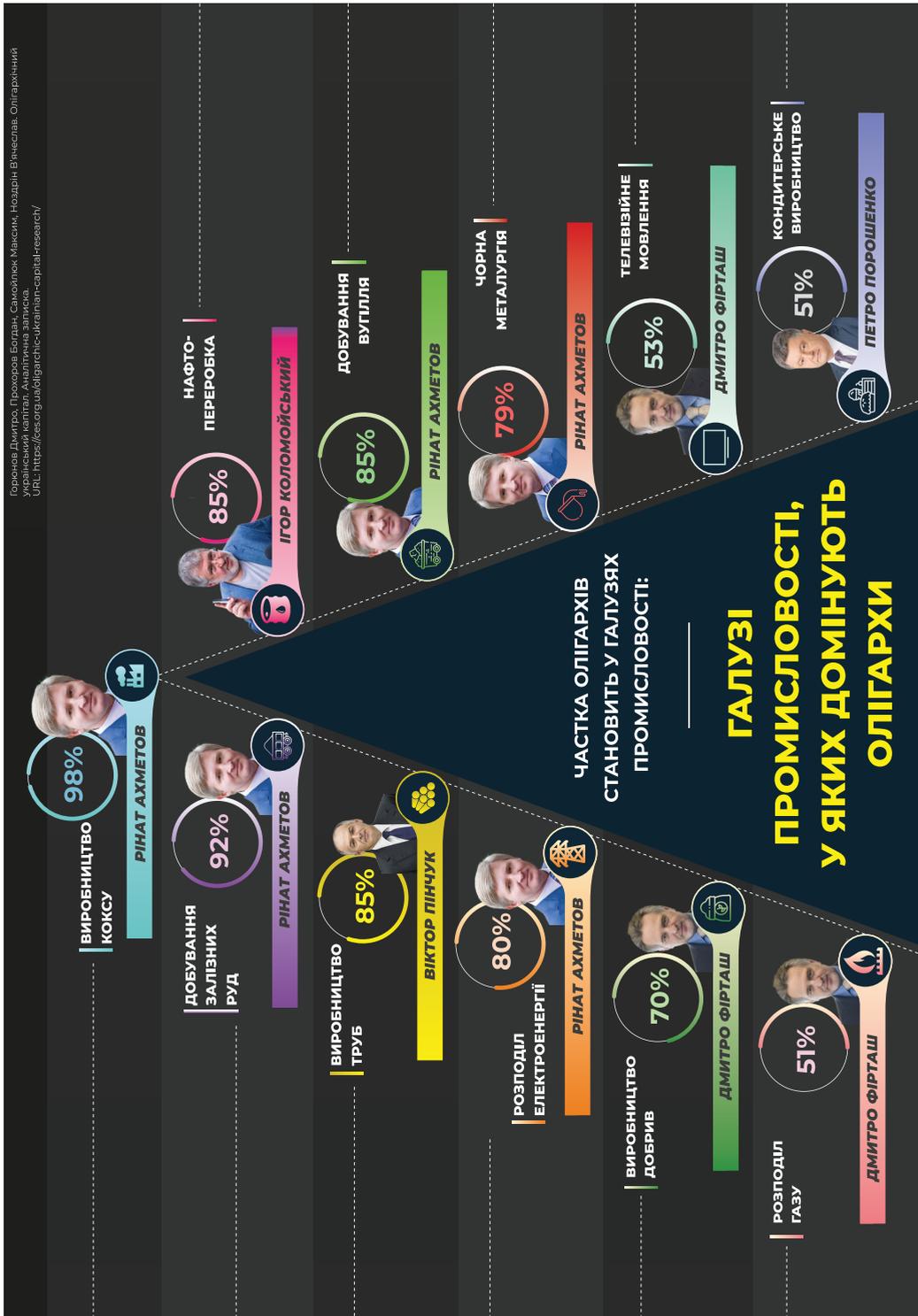
⁴⁴ «Американська клептократія»: у США вийшло розслідування про афери Коломойського // Високий замок, 25 листопада 2021. URL: <https://wz.lviv.ua/news/447243-amerykanska-kleptokratiia-u-ssha-vyishlo-rozsliduvannia-pro-afery-kolomoiskoho>

Ім'я, прізвище	Сфера	Компанія	Статки станом на 02.2022	Статки станом на 12.2022
Вадим Новинський	Металургія, ПЕК	Смарт-Холдинг	\$3,5 млрд	\$1 млрд
Геннадій Боголюбов	ПЕК, інвестиції	Група «Приват»	\$2 млрд	\$1 млрд
Сергій Тігіпко	Машино-будування, фінанси	Група ТАС, Універсал Банк	\$1,5 млрд	\$870 млн
Макс Поляков	ІТ, космос, дейтинг	Noosphere Ventures	н/д	\$800 млн
Петро Порошенко	Харчова промисловість	ROSHEN	\$1,6 млрд	\$730 млн
Юрій Косюк	АПК, харчова промисловість	МХП	\$780 млн	\$520 млн
Микола Злочевський	ПЕК	Burisma	\$540 млн	\$500 млн
Віталій Хомутиннік	ПЕК	Укрнафтобуріння	\$465 млн	\$490 млн
Андрій Веревський	АПК	Kernel	\$520 млн	\$400 млн
Тарас Кицмей	ІТ	SoftServe	\$190 млн	\$360 млн
Степан Черновецький	ІТ, нерухомість	CIG	\$545 млн	\$350 млн
Олександр Ярославський	Нерухомість, металургія	DCH	\$1 млрд	\$340 млн
Олександр Конотопський	Інтернет речей	Ajax Systems	\$340 млн	\$320 млн

Таким чином, багато олігархів втратили значну частину своїх активів, а з ними — і можливість впливати на державну політику. Журналісти вже назвали це крахом старої системи та створенням нового надпотужного, якщо не монопольного, політичного центру в особі Президента Зеленського й спрогнозували, що країна вже не зможе повернутися до старої системи, адже з розпадом олігархату вона втратила свою тримальну конструкцію, і неминучим видається різке та кратне збільшення ролі держави в економіці (адже кожна друга гривня в бюджеті надана донорами, і жоден великий бізнес не може змагатися з таким суперником) і політиці (оскільки зростає політична вага того, хто розподіляє кошти, визначає контури майбутньої економіки та контролює «точки входу» в неї).⁴⁵

⁴⁵ Романюк Роман, Кравець Роман. Підсумки воєнного року: український спротив, переродження Зеленського, знищення олігархів // Українська правда, 27 грудня 2022. URL:

Горюнов Дмитро, Прохорова Богдан, Сажолюк Максим, Ноздрін Вячеслав. Олігархичний український капітал. Аналітичне записка.
 URL: <https://es.org.ua/oligarchs-ukrainian-capital-research/>



Проте, на наш погляд, про розпад олігархату говорити зарано: найбагатші українці мають усе ще значні статки, і свій політичний вплив здійснюватимуть непрямими, невідвертими й новими способами.

Що ж стосується створення нового політичного центру в особі Президента, то тут виникає інша небезпека для демократії: керівник Офісу Президента України та його заступники, радники і помічники Президента України мають мало чим обмежений (і практично не обмежений положеннями законодавства) політичний вплив та вплив на медіа, завдяки чому отримують можливість також й економічно посилюватися чи посилювати своє оточення. Втручатися від імені глави держави в усі події, що відбуваються в державі, і водночас не нести за провали жодної відповідальності — хіба це не вигрешне становище?

І тут слід згадати, що корупція — це все ж таки не іржа, як усі звикли думати й казати. Корупція — це мастило. На прикладі економіки: бізнес потребує зменшення державного регулювання (дозволів, ліцензій, спрощення фінансової звітності і трудового законодавства тощо); якщо його штучно не зменшувати, то підприємці будуть змушені змашувати чиновництво задля прискорення процедур або уникнення зайвого контролю чи вибіркової відповідальності. І що більший бізнес, то вищих покровителів він шукатиме для себе.

Саме тому повномасштабний наступ на корупцію, тим паче серйозну корупцію, має поєднуватися з підтримкою належного урядування, верховенства права й відкритого суспільства. До прикладу, «політичний істеблішмент Великої Британії вважає, що серйозна корупція впливає на держави, ринки та суспільства, хоч би де вона відбувалася. Вона підживлює загрози національній безпеці; пов'язана з тероризмом, серйозною організованою злочинністю та нестабільністю; перешкоджає міжнародній торгівлі та інвестиціям; підриває усталений розвиток; загрожує демократії та позбавляє громадян життєво важливих суспільних ресурсів». Це і викликало ухвалення в цій країні Положення про глобальні антикорупційні санкції, що набрало чинності 26 квітня 2021 року, яке дозволяє без обвинувального вироку суду застосовувати санкції до осіб, які вчинили хабарництво і незаконне привласнення чужої власності за участі публічних службовців.⁴⁶

Водночас з'явилися нові люди, які раніше ніколи не потрапляли в список ста найбагатших українців «Forbes», але матимуть усі шанси там опинитися одразу після завершення війни. Це, зокрема, співзасновники «SoftServe» Тарас Вервега, Юрій Василік, Олег Денис, співзасновник «Genesis» Володимир Многолетній, співвласниця «Parimatch Tech» Катерина Білоруська, співзасновники «Fintech Band» Дмитро Дубілет і родина, член наглядових рад компаній «Метінвест» і «ДТЕК» Дамір Ахметов.

Список продовжують ще десятки українських бізнесменів, які потрапляли до рейтингу найбагатших у минулі два роки. Серед них і ті, що мали або й мають стосунок до україн-

<https://www.pravda.com.ua/articles/2022/12/27/7382476/>

⁴⁶ Козьяков Сергій. Коротко про глобальні санкції для корупціонерів // Дзеркало тижня, 6 травня 2021. URL: <https://zn.ua/ukr/international/korotko-pro-hlobalni-sanktsiji-dlja-koruptsioneriv.html>

ПОЛІТИЧНА ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕЯКИХ УКРАЇНСЬКИХ ОЛІГАРХІВ



РІНАТ АХМЕТОВ

народний депутат України (2006-2012)



ВІКТОР ПІНЧУК

народний депутат України (1998-2006)



**КОСТЯНТИН
ЖЕБАГО**

народний депутат України (1998-2019)



**ПЕТРО
ПОРОШЕНКО**

президент України (2014-2019)

народний депутат України (1998-2007, 2012-2014, з 2019)

член та голова Ради НБУ (2007-2014)

міністр економіки (2012)

міністр закордонних справ (2009-2010)

секретар РНБОУ (2005)



**ІГОР
КОЛОМОЙСЬКИЙ**

голова Дніпропетровської обласної державної адміністрації (2014-2015)



**ОЛЕКСАНДР ТА ГАЛИНА
ГЕРЕГИ**

Олександр: народний депутат України (з 2012)

Галина: депутат Київської міської ради (2006-2014)

в. о. Київського міського голови (2012-2014)



**ВАДИМ
НОВИНСЬКИЙ**

народний депутат України (2013-2022)



ЮРІЙ КОСЮК

перший заступник глави Адміністрації президента України (2014)

ської політики (за абеткою): Таріел Васадзе, Андрій і Сергій Ключєви, Борис Колесніков, Борис Ложкін, Микола Рудьковський, Олександр Слободян, Вадим Столар, Григорій та Ігор Суркіси, Дмитро Фірташ, Валерій Хорошковський, Василь Хмельницький.

До списку внесені лише громадяни України. При цьому «Forbes» оцінює статки найбагатших людей за методикою, що вдосконалюється з 1987 року. Статки — це оцінка вартості активів: акцій, нерухомості, транспортних засобів, предметів мистецтва, рахунків у банках і готівки. Публічні компанії оцінено за ринковою вартістю, але не нижче за ліквідаційну вартість активів. Приватні компанії оцінено на підставі фінпоказників та інформації про обсяги продажів за останній доступний період шляхом порівняння з вартістю аналогічних українських і глобальних компаній, а також компаній, які були об'єктами М&А. Дисконти через війну узгоджено з американським «Forbes». Дисконт для компаній, які працюють у регіонах України, віддалених від лінії фронту, — 50 %, для компаній, розташованих близько до бойових дій, — 80 %, на тимчасово окупованих територіях — 100 %. Дисконти для окремих компаній відрізняються залежно від галузі, динаміки фінпоказників, руйнувань тощо. Вартість ІТ-компаній розрахована на підставі оцінок учасників ринку, інформації про фінрезультати і залучення капіталу.⁴⁷

1.3.2. Сфери й території домінування українських олігархів

Усі дослідники відзначають, що олігархи відіграють значну роль в українській економіці. Станом на початок 2021 року вони володіли понад третиную — 36 зі 100 найбільших підприємств в Україні і 11 % всіх активів українських бізнесів. Проте ця частка набагато більша в деяких галузях, таких як металургія, видобуток вугілля та добування нафти, розподіл електроенергії та природного газу, хімія, виробництво нафти й коксу. Вони контролюють ті бізнеси, у яких вимушена закуповуватися решта бізнесів і приватні споживачі, як-от електроенергія, природний газ і паливо, і купують бізнес цілими ланцюжками, обмежуючи його зростання та різноманітність. Так, частка олігархів становить у:

- виробництві коксу (Ахметов) — 98 %;
- добуванні залізних руд (Ахметов) — 92 %;
- добуванні вугілля (Ахметов), виробництві труб (Пінчук) і нафтопереробці (Коломойський) — по 85 %;
- розподілі електроенергії (Ахметов) — 80 %;
- чорній металургії (Ахметов) — 78 %;
- виробництві добрив (Фірташ) — 70 %;
- телевізійному мовленні — 53 %;
- розподілі газу (Фірташ) — 51 %;
- кондитерському виробництві (Порошенко) — 51 % тощо.⁴⁸

⁴⁷ Рейтинг найбагатших воєнного часу. *Op. cit.*

⁴⁸ Горюнов Дмитро, Прохоров Богдан, Самойлюк Максим, Ноздрін В'ячеслав. *Op. cit.*

Наведені переліки дають підстави для міркувань щодо того, які саме ринки потребують примусового поділу.

Водночас більшість олігархів прагне захопити окремі області, щоб створити автаркії. Тоді легше впливати на місцеву владу, що вони й роблять.

Так, частка базової області в доходах олігархів становить, наприклад: Косюк — Київська — 95 %; Пінчук — Дніпропетровська — 92 %; Ярославський — Дніпропетровська — 89 %. Але ще важливіші цифри, які ілюструють частку олігархів у доходах підприємств областей. Наприклад: Полтавська — 35 %, Луганська і Запорізька — по 32 %, Дніпропетровська і Донецька — по 27 %. Це негативно впливало на інші обласні бізнеси: вони не мали доступу до бюджетних коштів, мали не найкращих робітників і місцеве регулювання не було для них вигідним. П'ять областей з найвищою часткою олігархів мало середній темп зростання 2 % за 2004–2013 роки, тоді як інші — удвічі більший (4 %).⁴⁹

Що більше повноважень отримують територіальні громади, то більше зусиль вживають олігархи для посилення свого впливу на місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування, то більше ці органи охоплюються корупцією.

Кореспонденти «Радіо Свобода» в Дніпрі, Одесі, Харкові та Львові склали загальну картину впливових підприємців на місцях. І справді, у провідних обласних центрах значна кількість людей, доволі заможних, бере участь в політичному житті, спонсоруючи або маючи фракції в міських чи обласних радах, а ще регіональні ЗМІ. Навіть у певних секторах економіки вони монополісти — радше, щоправда, на місцевому рівні.⁵⁰

Впливаючи на органи місцевого самоврядування, олігархи одночасно отримують доступ і до регіональних медіа. У місцеві бюджети закладаються мільйони гривень для підтримки місцевих медіа. Ці кошти йдуть, приміром, на муніципальне телебачення, яке знімає сюжети, часто не допускаючи на зйомки ані місцевих приватних, ані суспільного мовника. Із цих коштів фінансують ЗМІ різної форми власності, які поливають брудом конкурентів. Є мери, які проводять тендери на підтримку медіа різних форм власності, таким чином купуючи лояльність цих ЗМІ. Зараз, коли після реформи децентралізації в місцевій владі багато грошей, олігархи просто купують приватні медіа.⁵¹

1.3.3. Українські олігархи і влада

Олігархи прагнуть бути в центрі української політики. Настільки, що Україну іноді кваліфікують як олігархію загалом, а не як демократію, що має олігархічну структуру у своїй основі. Олігархи мали різні назви за часів різних президентів: за Кучми це були «клани» («зятя президента» та «дніпропетровські»), за Ющенка — «любі друзі», за Януковича — «сім'я» та «донецькі».⁵²

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ «Думали, що можна порухувати на пальцях двох рук». Op. cit.

⁵¹ Микола Княжицький: «Не можна перемогти олігархічну модель управління державою лише в медіа» // Детектор медіа, 15 січня 2021. URL: <https://detector.media/infospace/article/184027/2021-01-15-mykola-knyazhyskyy-ne-mozhna-peremogty-oligarkhichnu-model-upravlinnya-derzhavoyu-lyshe-v-media/>

⁵² Зануда Анастасія. Олігархи: хто вони, що роблять і чого від них хоче Зеленський. Op. cit.

Олігархи захопили національну політичну сцену, щоб впливати на політику для досягнення своїх власних фінансових цілей. Справді, хоча володіння великими сумами капіталу вже саме собою є формою влади, олігархи не можуть повністю контролювати владу, якщо вони не беруть участі в політичній дискусії.⁵³

Майже всі українські олігархи мають ті чи інші зв'язки з політикою, а багато з них обіймають (або обіймали в минулому) високі державні посади.⁵⁴

Водночас українські олігархи дещо відрізняються від олігархів Росії або інших пострадянських країн.

У більшості пострадянських країн місцеві олігархи є породженням наявного авторитарного (або напівавторитарного) режиму. Олігархічний статус при цьому повністю залежить від ступеня близькості до глави держави. Олігарх, який потрапив в опалу до глави держави за такого політичного режиму, неминуче втратить свій вплив і більшу частину активів. У класичних пострадянських політико-економічних режимах олігархи — це найближче оточення авторитарного лідера (або його «гаманці»), інструменти вилучення грошей з економіки (на користь правлячого режиму), а також впливу на політику та інформаційну сферу.

У Грузії діє система з одним домінантним олігархом, який контролює і правлячу партію, і політику. До недавнього часу в Молдові також домінував один олігарх, який маніпулював місцевою політичною системою. Але, що показово, під одночасним тиском і Заходу (особливо США), і Росії він змушений був покинути свою країну.

В Україні не було ані домінування глави держави над олігархами (хіба що спроба Януковича встановити його), ані жодного панівного олігарха. В Україні регулярно змінюються президенти, правлячі партії та уряди, а ось список головних олігархів залишається майже незмінним останні п'ятнадцять років. Відносини українських олігархів з президентами й правлячими політичними силами — це скоріше симбіоз, взаємне пристосування і взаємний вплив. Немає домінування однієї сторони. Це динамічна й конкурентна система єдності й боротьби протилежностей.

Українські олігархи конкурують між собою в економічній і політичній сферах. Це значною мірою зумовило конкурентність політичної системи та інформаційного простору в Україні та її розвиток демократичним шляхом, на відміну від більшості пострадянських країн. Як не парадоксально, але в цьому проявився певний позитивний вплив української олігархії. Але ще більш істотний її негативний і деформуючий вплив — політична корупція, залежність великої політики від великого бізнесу, прагнення до монопольного контролю над окремими сферами економіки.⁵⁵

У певні часи український парламент був просто ареною, на якій між собою суперничали олігархи.

⁵³ Горюнов Дмитро, Прохоров Богдан, Самойлюк Максим, Ноздрін В'ячеслав. *Op. cit.*

⁵⁴ *Ibidem.*

⁵⁵ Деолігархізація: Для кого? Навіщо? І що робити? *Op. cit.*

Від часу здобуття незалежності дуже багаті знайшли численні способи конвертувати своє багатство в політичну владу в Україні, у тому числі шляхом фінансування політичних партій чи окремих депутатів. Хоча ВРУ є лише одним з каналів впливу, вона — важливий канал, що постає як місце для укладання угод та альянсів між керівниками основних бізнес-політичних груп. Саме тому Сергій Лещенко, журналіст і народний депутат України в минулому, характеризує її як «найбільший бізнес-клуб Європи». У постмайданний час документальні докази використання матеріального заохочення для впливу на результати голосування у ВРУ з'явилися після опублікування частини «чорної бухгалтерії» Януковича — книг з детальною фіксацією таких платежів. На безперервний характер ведення такої політики в певний період вказує, наприклад, обмін телефонними повідомленнями щодо купівлі голосів між депутатами провладних фракцій та Олександром Онищенком, який утік з країни у 2016 році, щоб уникнути обвинувачень у корупції.⁵⁶

У ВРУ й зараз постійно є депутати, які, напевно, не безоплатно просувають інтереси олігархів, роблячи це, зокрема, шляхом:

- внесення проєктів законів;
- внесення поправок під час підготовки проєктів законів до другого читання (наприклад, відомий факт, коли кілька депутатів внесли чотирнадцять тисяч поправок до так званого «антиколомойського» закону, щоб блокувати його ухвалення);⁵⁷
- голосування або навпаки неголосування за певні закони під час пленарних засідань;⁵⁸
- голосування або неголосування за певні рішення під час засідань комітетів ВРУ;
- направлення депутатських запитів;
- публічних виступів (під час пленарних засідань або в ЗМІ, що належать відповідним олігархам);
- підписання і внесення конституційних подань;⁵⁹
- участі в парламентських слідчих комісіях.

Частково журналістськими розслідуваннями вже виявлено такі неформальні депутатські групи⁶⁰ і показано, як саме вони просувають інтереси олігархів, також зазначено,

⁵⁶ Як велося українським олігархам після Євромайдану? *Op. cit.*

⁵⁷ «Антиколомойський» закон: Верховна Рада проголосувала за неповернення «Приватбанку» Коломойському // BBC News Україна, 13 травня 2020. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/news-52095009>

⁵⁸ Як депутати голосують за питання, які важливі для тебе? URL: <https://rada4you.org/>

⁵⁹ Хавронюк Микола. В очікуванні «неконституційності» всього... // Дзеркало тижня, 9 вересня 2020. URL: <https://zn.ua/ukr/LAW/v-ochikuvanni-nekonstitutsijnist-vsogo.html>

⁶⁰ Роман Кравець, Роман Романюк. «Солдати Зе» і «слуги Коломойського». Хто контролює фракцію Зеленського // Українська правда, 5 грудня 2019. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2019/12/5/7233890/>

що один український олігарх впливає на рішення сотні депутатів парламенту, майже чверті всіх депутатів країни,⁶¹ і хто саме з депутатів чії інтереси відстоює.⁶²

Аналітики прямо пишуть про «дві депутатські групи — «За майбутнє», орієнтовану на захист інтересів Ігоря Коломойського, і «Довіра», що має тісні зв'язки з іншими бізнес-спільнотами.⁶³

Цікаво проаналізувати й систематизувати депутатську діяльність окремих олігархів і «напіволігархів», які наразі є або ще недавно були народними депутатами України, — Вадима Новинського, Олександра Герєги, Вадима Столара, Сергія Тарути, Ганни Лічман, Олександра Фельдмана та ін.

Ось що показав аналіз закономірностей голосування за 23 закони, необхідні для загального добробуту (конкурентна політика, державні субсидії, фінансування партій, протидія корупції в суспільному житті, зміцнення незалежності судової влади тощо), тобто закони, що передбачають перехід від «екстрактивних» до «інклюзивних» інституцій — від ситуації, коли еліта може вільно використовувати власне політичне домінування та економічні результати на свою користь, до ситуації, коли така можливість більш обмежена, у тому числі завдяки більшій політичній участі громадян. Депутати, що відстоювали інтереси Коломойського, Ахметова, Фірташа, Львовчкіна, Бойка і Медведчука, системно демонстрували сталу тенденцію не голосувати за закони, які зазіхають на звичний для них спосіб ведення бізнесу. Іноді голосування деяких депутатів може дивним чином змінитися, наприклад, як тоді, коли це збіглося в часі з організацією схеми ціноутворення на енергоносії «Роттердам+».⁶⁴

В Україні тривалі затримки з проведенням лібералізації та інституційних реформ зазвичай представляються основною причиною слабого економічного розвитку

61 Гундер Андрій. Чому бізнес-спільнота покладає великі надії на президентство Байдена // Українська правда, 20 січня 2021. URL: https://www.pravda.com.ua/columns/2021/01/20/7280626/#msdynttrid=luCoBzTs8WxzmJuT-E8XZg0TejIVu8AtK2MmhWxwy_o

62 Хто з депутатів в Раді найактивніше відстоює інтереси Ахметова і Коломойського // Bihus.Info, 12 січня 2021. URL: <https://bihus.info/hto-z-deputativ-v-radi-najaktivnishe-vidstoyuye-interesy-ahmetova-i-kolomojskogo/>;

Партійці Коломойського в обгортці «Слуги народу» // Deutsche Welle, 24 липня 2019. URL: <https://www.dw.com/>;

Юрій Віннічук, Сергій Головнов. Скільки депутатів олігархи завели в Раду // Бізнес-Цензор, 25 липня 2019. URL: <https://biz.censor.net/r3139420>;

Максим Каменєв. Іменем Коломойського: на кого у Верховній Раді розраховують олігархи // Hromadske, 29 липня 2019. URL:

<https://hromadske.ua/posts/imenem-kolomojskogo-na-kogo-u-verhovnij-radi-rozrahovuyut-oligarhi>;

Роман Кравець. Бунт на кораблі. Як «Слуга народу» пішла проти волі Зеленського і Богдана // Українська правда, 20 вересня 2019. URL:

<https://www.pravda.com.ua/articles/2019/09/20/7226863/>;

Роман Кравець, Роман Романюк. Мономеншість. Як і чому розвалюється фракція Зеленського // Українська правда, 24 червня 2020. URL:

<https://www.pravda.com.ua/articles/2020/06/24/7256880/>;

Майже 70 нардепів працюють на Коломойського, ще 100 на Ахметова — Bihus.Info // Українська правда, 11 січня 2021. URL: <https://www.pravda.com.ua/rus/news/2021/01/11/7279593/>;

Роман Романюк, Роман Кравець. Хмільний кардинал Ілля Павлюк: дружба із Зеленським і вплив на «Слугу народу» // Українська правда, 18 лютого 2021. URL:

<https://www.pravda.com.ua/articles/2021/02/18/7283826/>;

Зануда Анастасія. Олігархи: хто вони, що роблять і чого від них хоче Зеленський. Оп. cit.

63 Україна 2020–2021: невиправдані очікування, неочікувані виклики (аналітичні оцінки). Разумков Центр, 2021. URL: <https://razumkov.org.ua/uploads/other/2021-PIDSUMKI-PROGNOZI-UKR-ENG.pdf>

64 Як велось українським олігархам після Євромайдану? Оп. cit.

після здобуття незалежності. Однак запитання не лише в тому, чому прогрес у сфері економічних перетворень весь час був таким повільним, а й про те, хто і як його сповільнював. Можливо, тому, що процес відтворення української олігархії та нинішній низький рівень життя в Україні пов'язані, причому перше підживлюється останнім, так що в цьому сенсі вони є «двома сторонами однієї медалі»⁶⁵.

У контексті дії угоди про зону вільної торгівлі між Україною та ЄС, на думку аналітиків «Chatham House», українські компанії бояться конкуренції з боку європейських виробництв, люблячи протекціоністські заходи. Підприємства олігархів пручаються переходу від рентної моделі до ринкової конкуренції⁶⁶.

Задля потрапляння в органи державної влади та органи місцевого самоврядування олігархи створюють власні «політичні партії», просувають їхніх представників у парламент і місцеві ради, наймають менеджерів для керівництва цими «партіями».

Це одна з причин того, що Міністерством юстиції України (далі — Мін'юст) зареєстровано сотні політичних партій: чи багато серед них справжніх? Адже політична партія — це не просто об'єднання групи людей, які під певним політичним брендом експлуатують набір лозунгів, називаючи їх своїми ідеями. Політичну партію визначає здорова внутрішньопартійна конкуренція, результатом якої є генерація нових ідей і взяття на себе провідниками цих ідей відповідальності за їх реалізацію. Демократичність партії визначається демократичністю внутрішньопартійного устрою, її зв'язком із суспільством і тим, наскільки вміло вона гуртує суспільство в політичну націю, наскільки добре піклується про зміцнення громадської злагоди в Україні, наскільки здатна сприяти розвитку та зміцненню демократичної, соціальної, правової держави, робити життя людей заможнішим і щасливішим.

Вплив олігархів на судову владу певною мірою характеризують дані аналізу, проведеного у 2015 році Центром політико-правових реформ, Центром Разумкова і Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва: рівень поширеності корупції серед суддів становить 94 %, рівень залежності суддів від політиків — 81 % та олігархів — 80 %, показник сфабрикованих судових рішень — 77 %, а поширеність групової солідарної відповідальності в судовій системі — 73 %. Ця інформація наводиться в Додатку I до Угоди про фінансування ENI/2016/039-835 «Підтримка реформ з розвитку верховенства права в Україні (ПРАВО)» Додаткової угоди № 1 між Урядом України та Європейською Комісією, що діє від імені ЄС, про внесення змін до Угоди про фінансування програми «Підтримка реформ з розвитку верховенства права в Україні (ПРАВО)» (ENI/2016/039-835 & ENI/2020/042-827), підписаної 16 червня 2020 року, яка набрала чинності для України 2 вересня 2020 року.

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ Timothy Ash, Janet Gunn, John Lough, Orysia Lutsevych, James Nixey, James Sherr and Kataryna Wolczuk. The struggle for Ukraine. October 2017. URL: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2017-10-18-struggle-for-ukraine-ash-gunn-lough-lutsevych-nixey-sherr-wolczuk.pdf>

18 січня 2022 року було опубліковане дослідження,⁶⁷ відповідно до якого українські суди протягом 2021 року ухвалили кілька скандальних рішень на користь підприємств, власниками яких є олігархи Ахметов, Фірташ, Коломойський, Пінчук.

Наприклад, суд зобов'язав «Укренерго» сплатити 1,3 млрд гривень боргу «ДТЕК» Ріната Ахметова за роботу на ринку балансувальної електричної енергії. Верховний Суд відмовив у задоволенні касаційної скарги про стягнення 425,8 млн гривень боргу з «ДТЕК Західенерго», що належить Рінату Ахметову, на користь НЕК «Укренерго». Верховний Суд відмовився задовольнити касаційну скаргу «Укренерго» до компанії «Д. Трейдінг» Ахметова про стягнення 651 млн гривень заборгованості за надання послуг з передачі електроенергії.

Низку рішень суди ухвалили на користь облгзів, які належать олігарху Дмитру Фірташу. Верховний Суд відмовив у стягненні 956,8 млн гривень боргу з «Київоблгазу» на користь «Укртрансгазу». Останньому також не вдалося відсудити 2,53 млрд гривень у «Дніпропетровськгазу» за неналежне виконання зобов'язань за договором транспортування газу — Верховний Суд відмовив у задоволенні касаційної скарги. Верховний Суд не задовольнив касаційну скаргу щодо повернення в державну власність газової мережі «Волиньгаз».

Верховний Суд відмовився задовольнити касаційну скаргу та скасував вимогу до компанії «Інтерпайп» Віктора Пінчука про збільшення податку на прибуток: за основним платежем — 1,32 млрд гривень, за штрафними санкціями — 639,1 млн гривень.

«Укрнафта» та «Укртатнафта» Ігоря Коломойського завдяки суду unikли сплати штрафу Антимонопольному комітету України (далі — АМКУ) розміром 4,7 млрд гривень.

У травні 2023 року НАБУ і Спеціалізована антикорупційна прокуратура (далі — САП) повідомили про викриття масштабної корупційної схеми у Верховному Суді, яка реалізовувалася за допомогою адвокатської компанії: голова суду отримав хабар за рішення щодо компанії, пов'язаної з Костянтином Жеваго, на користь олігарха. Журналісти припустили, що фігуранти скандалу могли отримувати неправомірну вигоду і за рішення в справі «Роттердам+», яке б задовольнило Ахметова.⁶⁸ Також, за повідомленнями в ЗМІ, учасники схеми могли впливати на фінальний етап процесу формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі — ВККСУ).⁶⁹

Впливати на суди, прокуратуру та органи правопорядку олігархам допомагають найдосвідченіші юристи України з широкими зв'язками. За потреби вони з адвокатів

⁶⁷ Суди vs олігархи: які рішення у 2021 році було ухвалено на користь компаній Ахметова, Фірташа та інших // Слово і діло, 18 січня 2022. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2022/01/18/infografika/suspilstvo/sudy-vs-oliharxy-yaki-rishennya-2021-roczii-bulo-uxvaleno-koryst-kompanij-axmetova-firtasha-ta-inshyx>

⁶⁸ Шульгат Євгеній. Від Жеваго до Ахметова: які справи Верховного Суду могли вирішувати через «бек-офіс» Князева // Hromadske, 17 травня 2023. URL: <https://hromadske.ua/posts/vid-zhevago-do-ahmetova-yaki-spravi-verhovnogo-sudu-mogli-virishuvati-cherez-bek-ofis-knyazyeva>

⁶⁹ Публікація в соцмережах списку кандидатів до ВККС з кабінету Князева: САП почало кримінальне провадження // Судово-юридична газета, 18 травня 2023. URL: <https://sud.ua/uk/news/publication/270773-publikatsiya-v-sotssetyakh-spiska-kandidatov-v-vkks-iz-kabinetu-knyazeva-sap-nachalo-ugolovnoe-proizvodstvo>

швидко перетворюються в прокурорів, народних депутатів або найближчих радників Президента України. В одному із журналістських матеріалів згадується питання, поставлене «LIGA.net»: у чому секрет Портнова і як йому вдається тримати у вузді українські суди.

Сергій Горбатюк відповів, що секрет у безпринципності: «Він одним із перших в Україні почав впроваджувати на політичному рівні систему досягнення цілей шляхом не просто обходу закону, а й проштовхування таких каламутних законів, що дозволяють досягати будь-яких злочинних цілей для замовників. І навчив політиків, що обмежень немає. Все можна вирішити. Портнов показав, що мав вплив за будь-якої влади і міг захищати своїх людей. А всі судді хочуть захисту та системи, за якої можна буде уникати відповідальності. Вовк та Портнов займаються тим, що об'єднують таких суддів та вибудовують протиправну систему. Простовхують своїх людей до ВРП, Ради суддів, ВКСУ. Якщо не проштовхуються — їхні адвокати писатимуть позови, ставитимуть рекомендовані матеріали у ЗМІ».

Колишній член Вищої ради правосуддя (далі — ВРП) Ігор Фомін зазначив, що «за часів Портнова було створено кадрову конструкцію, що дозволяє адміністративно управляти судами та суддями. І тепер можна ставити свої кадри, просувати своїх людей. А потім вони, коли опиняться на посадах, будуть тобі винні. Ось такий емоційний бартер. Всі живі люди. Колись хтось комусь допоміг».⁷⁰

1.3.4. Економічна міць українських олігархів

Економічна міць олігархів будується на їхніх політичних зв'язках, наближеності до правлячих кіл, можливості забезпечувати собі на рівні ухвалення державних рішень особливо сприятливі умови для ведення бізнесу. Вони можуть конвертувати свій фінансово-економічний капітал у політичний, а останній своєю чергою — ще в більші матеріальні ресурси.⁷¹

Стаючи до влади, олігархи примножують свої статки, розширюють монополії, захоплюють значні сектори економіки, змушують усіх платити встановлювані ними надвисокі ціни і тарифи за товари і послуги, які мали б коштувати в рази дешевше.⁷²

Бізнеси олігархів винятково прибуткові. Не можуть бути неприбутковими добування металу, вугілля або те, без чого не можна жити, — постачання газу, світла, тепла. А завдяки «правильним» рішенням держави ці бізнеси стають ще більш прибутковими. Олігархи захоплюють певні галузі економіки, встановлюють монополію й потрібні їм ціни. Або заробляють гроші й не платять податки. У травні 2019 року Олекса Шалайський наводив такі хрестоматійні приклади олігархічних схем:

⁷⁰ Життя і гроші Андрія Портнова. Історія, що починається в кримінальному Луганську. URL: <https://ua-news.liga.net/politics/articles/jittya-i-groshi-andriya-portnova-istoriya-scho-pochinaetsya-v-kriminalnomu-lugansku>

⁷¹ Коржов Геннадій. *Op. cit.*

⁷² Голобородько Антон. Українські олігархи: кого контролюють у Раді і якими телеканалами володіють // 24 канал, 20 травня 2019. URL: https://24tv.ua/ukrayinski_oligarhi_kogo_kontrolyuyut_u_radi_i_yakimi_telekanalami_volodiyut_n1154818

- «Роттердам+» — формула, яка штучно завищує ціну на вугілля. Відповідно це штучно підвищує ціну на електроенергію для споживачів;
- нелегальний гральний бізнес. Його не існує офіційно, а це означає, що податки платити не треба. Бенефіціарами в схемі є від двох до трьох людей. Засвічений — Олександр Третяков від фракції партії «Блок Петра Порошенка». Схема генерує в рік не менше ніж 10 млрд гривень;
- мережа облгазів Фірташа. Він майже повний монополіст у постачанні газу, дешевше купити просто ні в кого;
- біржа вугілля Ахметова. АМКУ зобов'язав його купувати вугілля на біржі. Але він зробив усе навпаки: на біржу прийшли не електростанції Ахметова купувати вугілля, а його шахти — продавати вугілля. Вони прийшли з високою ціною, і єдиний, хто за такою ціною купив, — це електростанції Ахметова;
- блокування приєднання до єдиної системи електромереж Європи. Там електроенергія дешевша і відповідно в Україні ціна теж впаде;
- заборона дрібним сонячним електростанціям віддавати свою енергію в мережу.

Схеми придумують розумні люди. І щоб у них розібратись, треба мати вузькопрофільні знання. Але проблема в тому, що по одній схемі цю систему не зламати. В Україні є монополії, які підтримуються державою. Якщо вони будуть зруйновані і на ринку з'явиться багато малого і середнього бізнесу, ми почнемо розвиватись. Але наш Антимонопольний комітет закриває очі на монополії Фірташа, Ахметова, Коломойського... Все тому, що у політиків немає відповідальності. І мова не тільки про кримінальну відповідальність, а про політичну. Бо часто рішення приймаються колегальними органами. Якби Кабмін після якогось шкідливого рішення йшов у відставку, наступний би не захотів вже так робити. Демократія — це навчання страхом, а не мораллю.⁷³

Згідно з дослідженнями економістів олігархи:

- полегшують для себе нові позики через афілійовані банки, які надають їм кредити на пільгових умовах (наприклад, вимагають меншу заставу) або навіть за межами кредитоспроможності. Вони мають як можливість, так і стимули більше позичати. Неолігархічні ж фірми стикаються з дуже обмеженим вибором фінансування через значну частку банків, що належать олігархам. Позика в цих банках є небажаною у зв'язку з необхідністю розкриття бізнес-процесів і вартості активів або просто неможливою, якщо бізнес є конкурентом олігарха. Наприклад, внутрішні кредити «ПриватБанку» до його націоналізації у 2016 році становили близько 90 % його кредитного портфеля, а інсайдери — близько 97 % корпоративних кредитів банку;
- завдяки політичним зв'язкам полегшують собі кредитування в державних банках, роблять більш доступними дешеві кредити й рятуються від банкрутства;

⁷³ Як олігархи грабують Україну: топ корупційних схем // 24 канал, 17 травня 2019. URL: https://24tv.ua/yak_oligarhi_grabuyut_ukrayinu_top_koruptsiynih_shem_n1153566

- завдяки політичним та адміністративним зв'язкам, зв'язкам у судах і прокуратурі краще захищають свою власність. У них відсутні проблеми з корпоративним контролем. Вони можуть легко запобігти недружньому поглинанню, рейдерським атакам, тоді як інші фірми не захищені від цього⁷⁴.

Олігархи часто створюють промислово-фінансові групи, у яких значне місце посідають фінансово-кредитні установи. Українські бізнесмени відкрили власні банки, які часто використовувалися для фінансування бізнесу своїх учасників. Так, Ахметов відкрив «ПУМБ» (раніше «Донгорбанк», який потім об'єднали з «ПУМБ»), Новинський — «Форум», Пінчук — «Кредит Дніпро», Фірташ — «Банк Надра», Жеваго — «Фінанси і Кредит», Бахматюк — «Фінансова ініціатива» і потім «VAB», Нусенкіс — «Кредитпромбанк», Порошенко — «Міжнародний інвестиційний банк», Коломойський, Боголюбов, Милославський і Мартинов — банк «ПриватБанк».⁷⁵

Наприкінці 1995 року був ухвалений Закон «Про промислово-фінансові групи», який діяв протягом майже п'ятнадцяти років. Цим законом були передбачені серйозні пільги для промислово-фінансових груп, зокрема звільнення від сплати мита і митних зборів у разі експорту та імпорту певних видів продукції, незастосування державного регулювання цін, банківські пільги.

Через своїх неформальних представників в органах державної влади та органах місцевого самоврядування олігархи розв'язують питання неправомірного:

- сприяння з боку влади їхній господарській діяльності шляхом надання субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів, пільг підприємствам, у яких вони є кінцевими бенефіціарами, укладання контрактів з такими підприємствами (зокрема, на закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти);
- сприяння з боку влади призначенню на посади певних осіб, які будуть просувати їхні інтереси в інших сферах;
- втручання в діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування або посадових осіб та надання їм переваги під час підготовки проєктів чи видання нормативно-правових актів та ухвалення рішень, затвердження (погодженням) висновків тощо.

Політичну владу, яку мають олігархи, беручи участь самотійно або через своїх неформальних представників у діяльності держави й територіальних громад, вони використовують для посилення свого монопольного становища та збільшення власних капіталів. Про останнє свідчить, зокрема, щорічне зростання статків багатьох олігархів, непропорційне зростанню ВВП і добробуту населення.

Так, за даними «Списку 100 найбагатших людей України» від журналу «Forbes Україна», статки ста найзаможніших українців у 2021 році зросли на 42 %.⁷⁶ Очолили

⁷⁴ Chernenko Demid. Op. cit.

⁷⁵ Кораблін Сергій. Стара картина в новорічному інтер'єрі // Дзеркало тижня, 30 грудня 2016. URL: https://zn.ua/ukr/columnists/stara-kartina-v-novorichnomu-inter-yeri-229036_.html

⁷⁶ 100 найбагатших українців 2021 // Forbes, 6 травня 2021. URL: <https://forbes.ua/ratings/100-bogateyshikh-ukraintsev-2021-06052021-1536>

рейтинг 2021 року Рінат Ахметов, Віктор Пінчук і Костянтин Жеваго. При цьому статки Ахметова зросли у 2,7 раза з 2,8 до 7,6 млрд доларів, активи Пінчука — з 1,4 до 2,5 млрд доларів, Жеваго — з 1,1 до 2,4 млрд доларів, Ігоря Коломойського — з 1,0 до 1,8 млрд доларів, Геннадія Боголюбова — з 1,2 до 1,7 млрд доларів, Олександра та Галини Герег — з 1,3 до 1,7 млрд доларів, Петра Порошенка — з 1,4 до 1,6 млрд доларів. Загалом 76 учасників з першої сотні українського списку за рік збільшили свої статки і багатство на 42 %, до 44,5 млрд доларів. «Вхідний квиток» до сотні збільшився на третину, до 125 млн доларів. США.

За рік список оновився на 21 %. Чотирнадцять учасників потрапили до списку вперше. Їхні загальні статки перевищують 3 млрд доларів. Серед нових з'явився Віктор Медведчук (620 млн доларів США)⁷⁷.

До рейтингу мільярдерів, який на початку 2023 року склало американське ділове видання «Forbes», потрапило шестеро українських бізнесменів.

Як і в попередні роки, найвище місце серед українців у світовому рейтингу «Forbes» посідає власник компанії «СКМ» («ДТЕК», «Метінвест», «HarvEast») Рінат Ахметов. Його розмістили на 445-й позиції зі статками 5,7 млрд доларів. Видання за рік підвищило оцінку активів мільярдера — торік його статки оцінювали на рівні 4,2 млрд доларів.

На 1434-му місці опинився Віктор Пінчук («Interpipe», «PinchukArtCenter», «Starlight Media») з оцінкою активів 2,1 млрд доларів. Це на 0,2 млрд доларів більше, ніж торік.

На 2020-му місці рейтингу екснардеп і партнер Ахметова в металургійному бізнесі Вадим Новинський («Smart Holding») зі статками 1,4 млрд доларів (+ 0,1 млрд доларів проти минулого року). 3 грудня 2022 року Новинський — під українськими санкціями.

Статки Костянтина Жеваго («Ferrexpo»), який посідає 2133-ю сходинку, оцінили на рівні 1,3 млрд доларів (як і 2022 року).

Також у рейтингу партнери з групи «Приват» Геннадій Боголюбов (на 2405-му місці зі статками 1,1 млрд доларів 2022 і 2023 року, без змін) та Ігор Коломойський (зі статками 1 млрд доларів 2022 і 2023 року, без змін). Коломойський у списку на 2540-му місці, його внесено до рейтингу як представника Ізраїлю, хоча в грудні 2022 року видання «Forbes Україна» стверджувало, що бізнесмен покинув список доларових мільярдерів, оскільки внаслідок війни в Україні його статки впали до 0,85 млрд доларів.⁷⁸

⁷⁷ Статки Ахметова зросли майже втричі за рік, Порошенко вибув з трійки найбагатших — Forbes // Економічна правда, 6 травня 2021. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2021/05/6/673628/>

⁷⁸ У новий рейтинг мільярдерів Forbes увійшло шестеро українців. Коломойського згадано як громадянина Ізраїлю // Гордон, 5 квітня 2023. URL: <https://gordonua.com/ukr/news/money/do-novogo-rejtingu-miljarderv-forbes-uvijshli-shist-ukrajintsv-kolomojskij-zgadanij-jak-gromadjanin-izrajilju-1658054.html>

1.3.5. Олігархи й медіа України

Ще однією причиною могутності олігархів є вплив на суспільство через ЗМІ, насамперед телебачення. В Україні тривалий час був відсутній як такий ринок ЗМІ, а переважна частина медіа були збитковими й спонсорувалися фінансово-промисловими або політичними групами. Лише невеличка частка ЗМІ намагалася вижити за рекламні надходження. У таких випадках саме від власника ЗМІ, а не від журналіста залежить спрямованість контенту. Кому належали всі українські медіа у 2015 році, описано в спеціальному журналістському розслідуванні.⁷⁹

Медіаімперії дозволяють олігархам підтримувати виборчі кампанії конкретних політиків. Отже, визначення того, які політики з'являються на яких каналах, є найкращим способом виявити зв'язки між політиками та олігархами.⁸⁰ У 2010 році Місія зі спостереження за президентськими виборами констатувала таке: «Кандидати мають безпосередній доступ до змісту новин. Така практика визначала, яких кандидатів будуть згадувати у новинах».⁸¹ ЗМІ використовують не лише для підтримання кандидатів, а й дискредитації певних політичних гравців. Так, коли Яценюк провів низку реформ, спрямованих на обмеження впливу олігархів, він став об'єктом безперервних атак належних їм ЗМІ. Те саме сталося і з урядом Гончарука 2020 року, який під тиском не протримався на посаді й шести місяців.⁸²

Значні інвестиції в телевізійні мережі дозволяють олігархам контролювати потрібні наративи й таким чином забезпечувати підтримку громадськості.

У 2020 році 49 % населення України довіряло телебаченню як основному компоненту свого інформаційного потоку.⁸³

Згідно з дослідженням, яке проводив на замовлення Громадянської мережі ОПОРА Київський міжнародний інститут соціології у травні 2022 року, найпопулярнішим джерелом інформації за два місяці, що передували опитуванню, виявилися соціальні мережі — ними для отримання новин користувалися 76,6 % українців. Телебачення опинилося на другому місці із 66,7 % голосів, а на третьому — інтернет (не включаючи соціальні мережі) — 61,2 % користувачів. Радіо слухали близько 28,4 % громадян України, а друковані ЗМІ читали 15,7 % опитаних. Соціальні мережі виявилися чільними джерелами інформації для представників обох статей — 77,9 % чоловіків і 75,5 % жінок. На другому місці в жінок — телебачення (70,4 %), а в чоловіків — інтернет, не включаючи соціальні мережі (63,5 %). Найпомітнішими стали відмінності в споживанні новин за віком. Так, понад 92 % респондентів від 18 до 39 років і понад 64 % від 40 до 69 років споживали новини в соціальних мережах. Водночас літні люди надавали перевагу

79 Дмитро Король, Юрій Вінничук, Діана Косенко. Інформація — зброя: кому належать українські ЗМІ // Insider, 7 грудня 2015. URL: http://www.theinsider.ua/infographics/2014/2015_smi/vlasnyky.html

80 Голобородько Антон. *Op. cit.*

81 Ukraine, Presidential Election, 17 January and 7 February 2010: Final Report. OSCE. February 2010. URL: <https://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/67844>

82 Verlanov Serhiy. Taming Ukraine's oligarchs. URL: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/taming-ukraines-oligarchs/>

83 The Clash of Oligarchs: Key Features of Ukraine's Media Sphere. URL: <https://ukraineworld.org/articles/ukraine-explained/clash-oligarchs-key-features-ukraines-media-sphere>

телебаченню (понад 78 % користувачів від 60 років) і радіо (понад 36 % користувачів від 60 років). Інтернетом без урахування соціальних мереж для отримання новин користувалися понад 60 % користувачів від 30 до 59 років, а друкованими ЗМІ — більше як 20 % користувачів від 60 років. Також виявлені незначні відмінності в споживанні новин користувачами із сіл та міст. Зокрема, мешканці сільської місцевості частіше дивилися телебачення (71,3 % проти 64,4 % у містах) і читали друковані ЗМІ (21,5 % проти 12,7 %). Натомість містяни частіше споживали новини через інтернет (64 % проти 55,6 % у селі), соціальні мережі (79,2 % проти 71,4 %) та радіо (28,5 % проти 28,2 %). Існували певні відмінності між споживанням новин у різних макрорегіонах України. На заході найбільша частка користувачів, які дивилися телебачення (73,5 %), читали друковані ЗМІ (23,2 %) та слухали радіо (34,6 %). Натомість найбільше тих, хто читав інтернет-ЗМІ, проживало в східній частині України (63,2 %). Соціальні мережі як джерело новин найактивніше використовували на півдні України (77,8 % опитаних).⁸⁴

Олігархи інвестують у телеканали задля створення позитивного публічного іміджу собі й пригодованим ними політикам. Структура контенту, який поширюється в медіа, що належать олігархам, не свідчить про вільний медійний простір: у 2022 році Україна посіла лише 106-те місце зі 180 країн у Світовому індексі свободи преси.⁸⁵

Той факт, що олігархи використовують свої канали для просування власних наративів, підтверджується, наприклад, тим, що «Україна» Ахметова свого часу отримувала 44 % замовлень від самого власника. Ще вищий показник для «5 каналу» — 58 % усіх замовлень на розміщення матеріалів від Порошенка і ще 31 % — від його політичної партії.⁸⁶

Телеканали олігархів до 2022 року були найпопулярнішими в Україні. Загалом лише на п'ять телеканалів припадало близько 60 % переглядів. Медіагрупа Пінчука мала найкращі показники, стабільно перевищуючи 20 % загальних рейтингів схвалення, з піком 30 % у 2010 році. На цьому фоні рейтинг державного телеканалу виглядав як такий, яким можна знехтувати.⁸⁷ Незалежні ЗМІ не могли конкурувати з телеканалами, що субсидуються олігархами.⁸⁸ Державне телебачення було недофінансоване й недоукомплектоване кадрами, а тому мало менш якісний медіапродукт, і люди уникали його.⁸⁹ Це витіснило державні канали з топканалів, а наявний державний телеканал «UA: Перший» дивився менше ніж 1 % населення.⁹⁰

⁸⁴ Медіаспоживання українців в умовах повномасштабної війни. Опитування ОПОРИ, 1 червня 2022. URL: https://opora.ua.org/report/polit_ad/24068-mediaspozivannia-ukrayintsiv-v-umovakh-povnomasshtabnoyi-viini-opituvannia-opori?fbclid=IwAR0expAE9RvEMYB64VKJww54HvmpJ8QfdEmNmnIbFsuFFlo-v7-fwIbT9JQ

⁸⁵ Reporters Sans Frontières, «Index | RSF». URL: <https://rsf.org/en/index?year>

⁸⁶ Горюнов Дмитро, Прохоров Богдан, Самойлюк Максим, Ноздрін В'ячеслав. *Op. cit.*

⁸⁷ *Ibidem.*

⁸⁸ Allen Christopher. Who Owns Ukraine's Media? // Aljazeera, May 18, 2016. URL: <https://www.aljazeera.com/features/2016/5/18/who-owns-ukraines-media>

⁸⁹ The Clash of Oligarchs: Key Features of Ukraine's Media Sphere. *Op. cit.*

⁹⁰ Rybak Vitalii. Ukraine's Oligarchs Still Control the Media. Will Anyone Ever Challenge Them? // Atlantic Council, December 19, 2017. URL: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/will-ukraine-s-oligarchs-ever-get-challenged/>

Цим і користувалися олігархи.

Свого часу, здається, Жан-Клод Юнкер, голова Єврокомісії сказав: «Усі наші керівники Євросоюзу, його країн, знають, що треба зробити, вони просто не знають, як після того їх мають знову обрати». І перші уряди після Майданів в Україні робили речі, непопулярні серед звичайних людей. Вони були популярними у Вашингтоні, у Міністерстві фінансів у Оттаві, але не в Христинівці чи Мелітополі. Те, що оздоровило з нашої західної точки зору українську економіку, часто сприймалося в Україні як одна катастрофа за другою, а невдоволення ними підігріто тими, хто програвав — олігархами, що володіють основними телеканалами.⁹¹

Водночас олігархи не заробляють на ЗМІ, більшість медіа щороку закінчують рік у мінусі. Ахметов, наприклад, у різний час володів різноманітними ЗМІ (загальнонаціональний телеканал «Україна», кабельні телеканали «НЛО ТВ», «Ескулап-ТВ» та «Індіго TV», регіональні телеканали «Телеканал 34» (Дніпро), «Донбас» (Донецьк) і «Сігма» (Маріуполь), спортивні телеканали «Футбол 1» та «Футбол 2», газета «Сьогодні», жіночий журнал «Vogue», регіональні видання — телегід «РІО», суспільно-політичний тижневик «Донецкие новости», політична газета «Приазовский рабочий» і «Дом Советов», а також інтернет-портали — «Сьогодні», «Vogue», «Вечерний Донецк», «Сorod», «Приазовский рабочий» і «Донецкие Новости»⁹²), і жодна із цих інвестицій не була фінансово прибутковою. Баланс усіх його медіабізнесів з 2011 по 2020 рік від'ємний (–666 млн доларів). Попри те, що збитки дуже великі, вплив, який він мав на державу через ЗМІ, компенсував їх. Наприклад, протягом 2020 року телеканали олігарха активно виступали на підтримку т. в. о. міністра енергетики, оскільки основне джерело доходів Ахметова саме в енергетиці.⁹³

Намагаючись стати одним з українських олігархів, у 2013 році Сергій Курченко для початку придбав медіахолдинг «UMH Group», до якого входили, зокрема, сайти та журнали: «Forbes», «Кореспондент», портали: bigmir.net, i.ua, tochka.net та football.ua, газети «Комсомольська правда в Україні», «Аргументи і Факти», «Теленеделя» та журнал «Футбол», а також п'ять мережевих радіостанцій — «Авторадіо», «Наше радіо», «Еuroра Plus», «Ретро FM» і «Радіо п'ятниця» і три локальні — «Lounge FM», «Голос Столиці» та «Джем FM».⁹⁴

Від початку повномасштабного російського вторгнення в Україну в лютому 2022 року більшість найрейтинговіших телеканалів об'єдналися в єдиний телемарафон для постійного оперативного та правдивого інформування населення. Згодом його концепція змінилася, і в ньому залишилися шість медіа, три з яких належать олігархам Пінчуку, Коломойському і Фірташу, а ще одне було створено пулом журналістів колишнього ахметівського телеканалу «Україна».

91 Що було не так із західною підтримкою реформ в Україні. Лекція колишнього посла Канади Романа Ващука // Texty.org.ua, 19 листопада 2020. URL: <https://texty.org.ua/articles/102336/sho-bulo-ne-tak-z-zahidnoyu-pidtrymkoyu-reform-v-ukrayini-i-chomu-ce-zakinchylo-zelenskym-lekciya-kolyshnoho-posla-kanady-romana-vashuka/>

92 Король Дмитро, Вінничук Юрій, Косенко Діана. Op. cit.

93 Горюнов Дмитро, Прохоров Богдан, Самойлюк Максим, Ноздрін В'ячеслав. Op. cit.

94 Король Дмитро, Вінничук Юрій, Косенко Діана. Op. cit.

Відповідно до Закону «Про Державний бюджет України на 2023 рік» на державну програму «Виробництво та трансляція телерадіопрограм для державних потреб, збирання, обробка, та розповсюдження офіційної інформаційної продукції, фінансова підтримка системи державного іномовлення» передбачено видатків на суму майже 2 млрд гривень. У квітні 2023 року «Главком» оприлюднив специфікації з надання інформаційних послуг, відповідно до яких три телеканали олігархів за участь у новинному телемарафоні мають отримати сумарно майже 370 млн гривень бюджетних коштів — таке собі державне субсидування «найвразливішої» верстви населення.⁹⁵

Таким чином, причиною могутності української олігархії всі останні роки було те, що вони стали реальною частиною української влади, яку віддавати не збиралися.

Під час перебування безпосередньо в політичній владі або під політичним «дахом» їм вдалося:

- стати монополістами в багатьох важливих сегментах ринку й утримувати в економічних «гетто» менший бізнес;
- монополізувати інформаційний простір і диктувати свої передвиборчі забаганки через нав'язливу політичну рекламу;
- купувати політичні партії та оплачувати послуги своїх «представників» у законодавчій, виконавчій і судовій владі та органах місцевого самоврядування;
- вільно, майже без обмежень лобіювати закони та підзаконні акти, потрібні для задоволення власних інтересів;
- запобігти справжній незалежності суддів КСУ і судів загальної юрисдикції, прокурорів, членів виборчих комісій, керівників міністерств, Національної поліції, АМКУ, податкової і митної служб, Державної аудиторської служби України та інших контролюючих органів, розв'язуючи через них важливі для себе питання.

1.4. Поняття деолігархізації. Її етапи в Україні

1.4.1. Поняття деолігархізації

Не виключено, що сам термін «деолігархізація» увів в обіг Петро Порошенко, який 2015 року у зверненні до парламенту заявляв: «Ключова позиція, із якої я виходжу, — деолігархізація країни. Якщо ми намагаємося побудувати в країні порядок, то вони — хаос».⁹⁶

Але Петро Порошенко був не єдиним олігархом, який намагався здійснити «деолігархізацію». Другим був Віктор Медведчук, який як народний депутат України вніс на

⁹⁵ Тараненко Віталій. Телемарафон «Єдині новини». Хто зірвав джекпот на пів мільярда // Главком, 14 квітня 2023. URL: https://glavcom.ua/publications/telemarafon-jedini-novini-khto-zirvav-dzhekpot-na-piv-miljarda-920642.html?fbclid=IwAR0OHMZIkfIYB_GWfcm2yXLCpw7vojaAp2VwwO4POuN3LDznUuY8lzUqzDM

⁹⁶ Зануда Анастасія. Хто такі олігархи // BBC News Україна, 23 вересня 2021. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-58663560>

розгляд ВРУ законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів у сфері антимонопольної політики, деолігархізації та забезпечення добросовісної конкуренції» (реєстраційний № 4122 від 18 вересня 2020 року).

Рецепт деолігархізації від Медведчука містив, зокрема, такі компоненти:

- обов'язок голови АМКУ представляти публічний звіт про діяльність АМКУ на пленарному засіданні ВРУ;
- повноваження АМКУ утворювати територіальні відділення в усіх областях України;
- порядок, згідно з яким голова АМКУ призначається на посаду та звільняється з посади ВРУ (при цьому забуто пункт 12 частини 1 статті 85 Конституції України, згідно з яким ВРУ робить це «за поданням Президента України»);
- визнання монопольним (домінуючим) становища суб'єкта господарювання за умов, що його частка на ринку товару: перевищує 20 відсотків, якщо він не доведе, що зазнає значної конкуренції; становить 10 або більше відсотків і він є учасником вертикальної інтеграції; становить 5 або більше відсотків і він є учасником горизонтальної інтеграції; становить 1 або більше відсотків і він є учасником конгломератної горизонтальної інтеграції. При цьому інтеграцією визнається злиття в одну групу, пов'язану спільним бенефіціаром двох та більше суб'єктів господарювання, з яких хоча б один суб'єкт господарювання визначений як такий, що займає монопольне (домінуюче) становище. Інтеграція визнається конгломератною, якщо суб'єкти господарювання не пов'язані спільним випуском товарів, а чи є вона вертикальною або горизонтальною, залежить від того, пов'язані або відповідно не пов'язані товари спільним технологічним циклом;
- заборона суб'єктам господарювання, об'єднанням: під час конгломератної горизонтальної інтеграції — суміщати банківську та страхову діяльність з будь-якими іншими напрямками діяльності; під час вертикальної інтеграції — використовувати перехресне фінансування — фінансування збиткових видів господарської діяльності за рахунок прибуткових видів діяльності в межах групи; під час горизонтальної інтеграції — використовувати державні пільги, субсидії, дотації та інші форми державної підтримки; встановлення штрафів за порушення зазначених заборон;
- уточнення підстав примусового поділу: якщо суб'єкт господарювання або група суб'єктів господарювання, які мають спільного контролера, зловживає монопольним (домінуючим) становищем на ринку, органи АМКУ мають право ухвалити рішення про примусовий поділ суб'єкта господарювання шляхом створення двох і більше юридичних осіб або примусове відчуження підприємства, що займає монопольне (домінуюче) становище;
- збільшення розміру штрафу за недобросовісну конкуренцію.

Через рік після реєстрації, 22 вересня 2021 року, Комітет ВРУ з питань інтеграції України до ЄС розглянув проект Закону на своєму засіданні і визначив, що він не відповідає міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та

потребує комплексного врахування положень Регламенту Ради (ЄС) № 139/2004 від 20 січня 2004 року щодо контролю за концентраціями суб'єктів господарювання.

Хто формує політичний курс на деолігархізацію? Аналітики надавали таку відповідь:

- 1) *Президент України.* Саме президенти України періодично озвучують курс на боротьбу з олігархами. Інтереси керівників Української держави щодо олігархів двоїсті. З одного боку, з олігархами простіше (й ефективніше!) домовлятися і співпрацювати. Олігархи можуть забезпечувати фінансову та медійну підтримку на виборах і в міжвиборчий період в обмін на політичні послуги. Водночас ослаблення олігархів відповідає інтересам будь-якого президента України, який прагне до сильного лідерства й зменшення своєї залежності від олігархів;
- 2) *західні партнери України.* Україна обрала для себе як геополітичний і цивілізаційний орієнтир європейську інтеграцію і західну політико-економічну модель розвитку. А загальний політичний стандарт Євросоюзу — обмеження впливу великого бізнесу на велику політику, демократичні держави борються з монопольним впливом великих компаній на економіку й політику своїх країн і саме в олігархах бачать головне джерело деформацій у політичному й економічному розвитку України;
- 3) *опозиційні політичні сили.* Хоча українські олігархи фінансують й опозиційні політичні сили та надають їм медійну підтримку, але зі зрозумілих причин усе ж набагато більше підтримують правлячі політичні сили. Тому українська опозиція схильна до антиолігархічної риторики й окремих дій (як правило, проти конкурентів своїх спонсорів);
- 4) *закордонні конкуренти (транснаціональні компанії).* Гостра конкуренція між національним і закордонним бізнесом — це об'єктивна реальність розвитку капіталізму;
- 5) *суспільство.* Запит на боротьбу з олігархами формують провідники й резонатори громадської думки — громадські активісти, експерти (політологи, економісти та ін.), журналісти. Але в останні п'ятнадцять років ця ідея стала популярною і в соціальних мережах. Це навіть модний стереотип, який впливає і на суспільні настрої, і на поведінку політиків.⁹⁷

У дослідженні соціологічного центру «Active Group» (опитано 1200 респондентів 20–21 березня 2021 року) показано, що за рік до початку великої війни з Росією 47,1 % опитаних українців вважали найбільш небезпечним для українського суспільства домінування олігархів у політиці та економіці і лише 36,3 % — залежність від РФ. На питання «Що необхідно робити з олігархами?» дві третини респондентів підтримали ті чи інші форми обмеження впливу олігархів. При цьому найпопулярніша опція (28,5 % опитаних) — «розкуркулення» олігархів (націоналізація їхньої власності, отриманої незаконно), 22,1 % — підтримали обмеження впливу олігархів на політичні процеси (посилення покарання за незаконне фінансування політичної діяльності), а 17,1 % — обмеження монопольного впливу олігархів на стратегічні галузі економіки.

⁹⁷ Деолігархізація: Для кого? Навіщо? І що робити? *Op. cit.*

Цікаві й відповіді респондентів на інші запитання.

Так, на запитання «Чи відбувається в Україні процес деолігархізації?» 28,4 % — відповіли ствердно, 38,9 % — заперечили, а 20,3 % — заявили, що навпаки відбувається олігархізація. Виявилось, що 35,3 % опитаних українців вважають вплив Ріната Ахметова позитивним для держави; 15,9 % вважають позитивним вплив Петра Порошенка, 12,8 % — вплив Віктора Пінчука і 7,3 % — вплив Ігоря Коломойського. Водночас до олігархів, які негативно впливають на державу, 56,6 % опитаних віднесли Віктора Медведчука, 52,3 % — Ігоря Коломойського, 49,2 % — Ріната Ахметова і 48,3 % — Петра Порошенка.⁹⁸

З урахуванням результатів опитування населення і на основі дослідження інших даних, окрім сценарію мирного співіснування з олігархами з рівновіддаленістю їх від президента України та без штучних привілеїв для якоїсь однієї бізнес-групи (модель, яка використовувалася в Японії і Південній Кореї), Володимир Фесенко з колегами запропонували такі можливі чотири базові моделі стратегії деолігархізації:

- 1) довгострокова політика поступового обмеження впливу олігархів в економіці (демонополізація), медійній сфері (через спеціальні законодавчі обмеження) і політиці (через активну й жорстку боротьбу з політичною корупцією);
- 2) рішуча, але гнучка й послідовна боротьба з олігархами (спочатку з одним, потім з другим, третім тощо);
- 3) реприватизація тих бізнес-активів олігархів, які були приватизовані за заниженою вартістю або з порушенням законодавства;
- 4) «розкуркулення» олігархів: націоналізація бізнес-активів усіх олігархів.

Але правильно зазначено, що вибір оптимальної стратегії залежить від відповіді на питання: **навіщо потрібна політика деолігархізації?** Деолігархізація не самоціль. Вона спрямована на подолання деформацій у політиці й економіці країни: ліквідацію залежності великої політики від великого бізнесу, зменшення надмірного (найчастіше монопольного) впливу великого бізнесу на окремі галузі української економіки й громадську думку (через контроль над медіа), припинення можливості отримання великим бізнесом надприбутків. Тому політика деолігархізації має продемонструвати суспільству свій позитивний ефект і мінімізувати можливі негативні наслідки. Наприклад, націоналізація бізнес-активів усіх олігархів фактично означає одержавлення економіки і використання авторитарних методів, що є неприйнятним в умовах демократичної політичної системи та ринкової економіки, розпорохає потенційних інвесторів і створить величезні соціально-економічні проблеми. Схожі проблеми можуть виникнути й за масштабної реприватизації.⁹⁹

Водночас слід враховувати, що лише націоналізація деяких активів може стати умовою вливання в них мільярдних обсягів державних коштів і рятування від банкрутства.¹⁰⁰

⁹⁸ Майже третина українців вважає, що олігархів треба «розкуркулити» // Active Group, 22 квітня 2021. URL: <https://activegroup.com.ua/2021/04/22/majzhe-tretina-ukraynciv-vvazhaye-shho-oligarxiv-treba-rozkurkuliti/>

⁹⁹ Деолігархізація: Для кого? Навіщо? І що робити? Оп. cit.

¹⁰⁰ Попов Ігор. Оп. cit.

На наш погляд, найкращою стратегією є перша — у поєднанні з другою, якщо першій опиратимуться олігархи і вчинятимуть у відповідь дії, описані в Кримінальному кодексі України (далі — КК України). У межах такої стратегії пропонуються відповідні заходи:¹⁰¹

- після падіння політичного класу, який правив Україною із часу здобуття нею незалежності, і створення нового українського уряду слід розпочати заміну корумпованих чиновників у державному апараті на мотивованих активістів і людей зі сторони. Щоб позбавити олігархів політичної протекції та доступу до державної годівниці, важливо вигнати їхніх ставлеників з влади, насамперед із судової системи. На це піде чимало часу — 20 000 прокурорів і 10 000 суддів за один день не заміниш;
- посилити НАБУ, яке у своєму нинішньому вигляді зовсім не відповідає покладеним на нього завданням. Бюро може розслідувати злочини, проте стикається із серйозними правовими обмеженнями та браком персоналу;
- скасувати пільги, на які покладається більшість олігархів. Передусім приватизувати державні підприємства, якими магнати користуються для особистого збагачення. Скандально відомі регіональні енергетичні компанії мають стати першою метою. Під час приватизації потрібно перетворити їх на підприємства, відкриті як для внутрішньої, так і іноземної участі. Це допоможе викоринити ставлеників олігархів, щоб на їхнє місце прийшли нові, неолігархічні та ефективні власники;
- спростити заплутану українську систему регулювання та оподаткування, у якій олігархи вміло оминають приголомшливий лабіринт норм і правил та одержують величезні знижки, що звільняє їх від ринкової конкуренції;
- оскільки олігархи все одно мають у своєму розпорядженні потужний арсенал готівки та активів, який уже створено несправедливим шляхом, то щоб серйозно «підрізати крила», уряд має змусити їх відмовитися від значної частини цих статків. Треба здійснити арешти якомога більшої кількості олігархів за обвинуваченням у корупції, а потім запропонувати їм угоди про визнання вини: або вони виплачують величезний одноразовий податок на вкрадені активи, або несуть кримінальну відповідальність. Така тактика дала свій результат у Грузії після Революції троянд у 2003 році. Щоб стратегія угод про визнання вини дала результат, українська прокуратура має отримати доступ до інформації про офшорні внески олігархів. Органи правопорядку західних держав спроможні допомогти своїм українським колегам розв'язати це завдання;
- зберегти допомогу США, Західної Європи та інших країн, яка йде в обхід влади безпосередньо громадянському суспільству в Україні. Надання ж допомоги Україні в повному обсязі можна буде відновити лише тоді, коли до влади прийдуть справжні реформатори і коли буде сформовано уряд без олігархів та їхніх найманців.

Утім, лише жорсткі антиолігархічні заходи українці, схоже, не вважають доречними. Такий висновок можна зробити з того, що тільки 15 осіб підписали подану Президенту

¹⁰¹ Нил Абрамс (Neil A. Abrams), М. Стивен Фиш (M. Steven Fish). Как развенчать украинских олигархов // 20 минут, 15 червня 2016. URL: https://www.20khvylyn.com/review/press/review_18354.html

України 11 жовтня 2021 року петицію № 22/124346-еп «Сигнал США Зеленському: ввести ефективні САНКЦІЇ СНБО України проти Коломойського, його имущества и СМИ, а далее против Порошенко, Ахметова, Пінчука, Фірташа и других украинских ОЛИГАРХОВ».¹⁰² Автор петиції, Ісаєв М. В., пропонував ввести санкції проти Коломойського, Порошенка, Ахметова, Пінчука, Фірташа та інших українських олігархів і притягнути їх до відповідальності за узурпацію української влади, при цьому:

- націоналізувати все майно та кошти українських олігархів;
- ліквідувати всі українські медіа, створені українськими олігархами;
- розформувати всі партії та громадські організації, створені українськими олігархами;
- законодавчо забезпечити неможливість участі українських олігархів та їхніх представників у формуванні державних і місцевих органів влади;
- провести ревізію законів України з метою виключення з них інтересів олігархів;
- посилити незалежність антикорупційних правоохоронних органів і судів від українських олігархів і результативність їхньої діяльності.

1.4.2. Деолігархізація в Україні до 2019 року

Уперше існування олігархічної системи в Україні офіційно було визнано у схваленому постановою ВРУ № 1129-XIV Зверненні Верховної Ради України до Українського народу 6 жовтня 1999 року, тобто тоді, коли ця система лише формувалася: «На руїні, в яку перетворено економіку держави, процвітає лише купка олігархів та чиновників, що невпинно багатіє завдяки отриманим через наближення до Президента пільгам і вивозить награбоване за кордон. Ці люди, які оточують главу держави, не є політиками у звичному розумінні слова — їх цікавить лише нажива». Варто згадати, що в той час у керівництві ВРУ були соціалісти.

Але через два з половиною роки після цього вже і творець олігархічної системи, тодішній Президент України Леонід Кучма, вимушений був зізнатися, що його попередня політика підтримки фінансово-промислових груп стала небезпечною для держави. У своєму Посланні до ВРУ «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки», заграючи перед електоратом, 30 квітня 2002 року він заявив:

Через допущені прорахунки, насамперед низьку дієздатність держави, становлення ринкових відносин супроводжувалося глибокими деформаційними процесами. Набули поширення нецивілізовані форми нагромадження капіталу, істотні суперечності в практиці приватизації, зростали рівень тінізації економіки, корупції та

¹⁰² Електронна петиція «Сигнал США Зеленському: запровадити ефективні САНКЦІЇ РНБО України проти Коломойського, його майна і ЗМІ, а далі проти Порошенка, Ахметова, Пінчука, Фірташа та інших українських ОЛІГАРХІВ» // Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/124346>

економічної злочинності, обсяги позабанківського грошового обігу. Найбільш небезпечним є зміцнення позицій олігархічного капіталу, його зрощування з державною бюрократією, тенденції підпорядкування економіки та держави загалом корпоративним інтересам.

Ці та інші чинники не можна недооцінювати. Вони не лише спотворюють економічну систему, дискредитують політику реформ, заважають формуванню сприятливого інвестиційного клімату, а й істотно обмежують можливості інтегрування України в сучасний цивілізаційний процес, утвердження високих стандартів Європейського Союзу. Ми повинні знайти в собі політичну волю, інтелектуальні та інші ресурси для того, щоб переламати такий загрозливий розвиток ситуації.

Очевидно, без підказок ЄС при підготовці цього послання не обійшлося.

Проте ці слова ще надовго залишалися лише словами. Нічого не змінилося ані після того, як ВРУ 4 лютого 2005 року схвалила Програму діяльності Кабінету Міністрів України (далі — КМУ) «Назустріч людям», у якій проголошувалося, що

з метою енергетичного забезпечення потреб суспільства, реалізації права громадян на безпечне довкілля, отримання якісних житлових послуг Уряд здійснить зміну пріоритетів роботи паливно-енергетичного комплексу — перехід від забезпечення монопольних доходів окремих олігархічних груп до задоволення соціальних потреб суспільства,

ані після того, як уряд України у своїй постанові від 30 серпня 2005 року № 829 «Про затвердження Стратегії залучення міжнародної технічної допомоги на 2005–2007 роки» пожалівся, що «протягом останніх років через відсутність прогнозованої, послідовної політики держави, запровадження олігархічної моделі економіки збільшився її тіньовий сектор, зросла корупція, економіка залишалася диспропорційною».

У 2001 році в Європі справді було помічене прагнення олігархів, навіть українських, підкорити собі владу через ЗМІ. У Рекомендації 1506 (2001) ПАРЕ «Свобода слова та інформації в засобах масової інформації в Європі» (пункти 4, 9, 11, 12) зазначалося, зокрема:

Все ще практикується цензура і до того ж у найбільш жахливих формах, вбивств і насильства. Журналісти продовжують вмирати не лише тоді, коли висвітлюють події з поля бою, а й у мирний час головним чином через професію, коли вони прагнуть пролити світло на більш приховані грані життя суспільства, такі як корупція, фінансові зловживання. Нещодавно в своїй Резолюції 1239 Асамблея привернула увагу до цієї проблеми в Україні.

Непевні економічні умови і низький рівень демократичної культури самі по собі становлять серйозну загрозу свободі слова, оскільки роблять засоби масової інформації легким здобутком могутніх політичних, економічних та інших інтересів. Замість того, щоб відігравати роль «сторожового собаки» інтересів суспільства, засоби масової інформації стають інструментом для зведення рахунків і перетворюються в найманців, що діють на замовлення.

Сучасна реструктуризація ринку, яка супроводжується появою нових альянсів і злиттям «традиційних» ЗМІ-компаній і нових постачальників послуг, може привести до подальшої концентрації і вертикальної інтеграції багатопрофільних ЗМІ-корпорацій і, отже, до обмеження різноманітності медіа.

Плюралістична та незалежна система ЗМІ є також важливим чинником демократичного розвитку та справедливого виборчого процесу. Необхідно, таким чином, уникати ситуацій монополізації ЗМІ олігархічними структурами й, щоб ЗМІ не використовувались як знаряддя захоплення політичної влади, зокрема, в країнах, де змішана система «державне — приватне» дозволила б політичним рухам, які користуються підтримкою приватного сектора, провадити контроль, після проведення виборів, за всією інформацією, що радіо- та телетранслюється.

У Резолюції 1346 (2003) від 29 вересня 2003 року «Виконання обов'язків та зобов'язань Україною» ПАРЕ висловила стурбованість «спробами президентської адміністрації встановити жорсткіший контроль над державними, підконтрольними олігархам або незалежними ЗМІ», а в Резолюції 1466 (2005) від 5 жовтня 2005 року «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» (пункт 13.8) закликала органи влади України «продовжувати зусилля, спрямовані на боротьбу з корупцією, та забезпечити, щоб економічні реформи не призвели лише до перерозподілу влади серед олігархів».

У своєму посланні до ВРУ «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році» від 9 лютого 2006 року Президент України Віктор Ющенко констатував, ніби вже «різко послаблена та позбавлена державної підтримки система олігархічного контролю економіки».

Очевидно, це не було правдою, як показали наступні події. До того ж у 2013 році Віктор Ющенко намагався переконати суспільство в тому, ніби українські олігархи — за європейський вибір країни, адже саме він дасть їм легітимізацію, і що вони не мають бізнесів у Росії.¹⁰³

У Програмі діяльності КМУ «Український прорив: для людей, а не політиків», затвердженій урядовою постановою від 16 січня 2008 року, серед факторів, які впливають на високий рівень корупції в Україні, названі непрозорість і невідповідність органів влади, відсутність політичної волі щодо боротьби з корупцією, надзвичайно розгалужена дозвольно-регуляторна система, недосконала система судів, що стимулює зловживання, а також надмірний вплив окремих олігархічних груп на ухвалення державних рішень і кадрових призначень.

ВРУ, повідомляючи 17 вересня 2008 року про утворення коаліції депутатських фракцій у ВРУ, знову підтвердила зазначені фактори, зокрема вплив олігархів.

Минуло вісім років, протягом яких про олігархію в Україні в офіційних документах і заявах не згадувалося, і 13 квітня 2016 року в Рекомендаціях парламентських слухань на тему «Розвиток підприємництва в Україні та підтримка малого і середнього бізнесу», затверджених постановою ВРУ від № 1090-VIII, знову прозвучало:

¹⁰³ Зануда Анастасія. Хто такі олігархи. Оп. cit.

Україні життєво необхідний якісний стрибок від монополізованої, олігархізованої, низькотехнологічної та низькопродуктивної економіки до відкритої економіки підприємницької ініціативи, ринкової конкуренції, генерації інвестиційних можливостей та випуску продукції з високою доданою вартістю.

Сьогодні цілком очевидно, що протекціонізм олігархічних інтересів, який призвів до необхідності політики затягування пасків, жорстка фіскальна консолідація, а також надміру обмежувальна кредитно-грошова політика Національного банку України та неефективна економічна політика уряду не тільки не виправдали себе, а й зумовили глибоку економічну та суспільну кризу. Усе це не лише зменшило «фінансову глибину» економіки і зробило Україну невинуватою залежною від міжнародної фінансової допомоги, а й законсервувало економічну модель, за якою Україна експортує переважно сировину та низькотехнологічну продукцію з низькою доданою вартістю, талановитих людей та зароблені тут прибутки.

Ми констатуємо, що єдиною альтернативою економічному знищенню країни є чітка та сфокусована на пріоритетах державна політика розвитку малого та середнього бізнесу, визнання підприємництва однією з основних рушійних сил інновацій, зайнятості й ефективної, зокрема соціальної, інтеграції до Європи.

Учасники слухань надали десятки обґрунтованих рекомендацій ВРУ, КМУ щодо підтримки малого і середнього бізнесу у сферах регуляторної політики (захист і розвиток економічної конкуренції, підвищення дієвості та забезпечення прозорості діяльності АМКУ, забезпечення конкурентності доступу до мереж та енергії українських виробників, унеможливлення зловживання монополієм становити суб'єктами природних монополій у сфері енергетики, теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення тощо), а також податкової та митної, кредитної, експортної, освітньої політики.

Значна частина цих рекомендацій не виконана і досі актуальна.

Достатньо згадати, що річна вартість багатства 100 найбагатших українців у 2007 році сягала 101 млрд доларів, а у 2010 році їхні бізнес-активи становили 18 % національного багатства. Надалі ця частка зменшилася, але вона зростає для деяких осіб у верхній частині списку найбагатших. Окрім того, вітчизняні бізнес-активи української бізнес-еліти є лише частиною їхнього багатства, можливо навіть, що його більша частина в офшорах за кордоном¹⁰⁴. У докоронавірусному 2019 році статки трьох найбагатших українців становили до 6 % ВВП України, що значно більше, ніж у будь-якій розвинутій країні світу, водночас частка малих підприємств у ВВП України — лише близько 16 %, тоді як у розвинених країнах вона перевищує половину.¹⁰⁵

Що ж до розвитку малого й середнього бізнесу, то справи кепські: за Індексом економічної свободи Україна на 130-му місці в рейтингу, тоді як, наприклад, Канада і Німеччина — 15-му і 16-му, Японія — 35-му і навіть РФ — 113-му.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Як велося українським олігархам після Євромайдану? *Op. cit.*

¹⁰⁵ Зануда Анастасія. Олігархи: хто вони, що роблять і чого від них хоче Зеленський. *Op. cit.*

¹⁰⁶ Index of Economic Freedom. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Index_of_Economic_Freedom

Ще кілька років тому українське суспільство не вірило у швидку перемогу над олігархами власними силами. Висловлювалася думка, що

скрутити олігархат можуть тільки військові через жорсткий військовий режим. Або ж зовнішні гравці — США чи Німеччина. Відомо, що всі олігархи тримають гроші поза країною, яку експлуатують, у західних банках. Тому ці країни мають можливість змусити українських олігархів грати за правилами відкритого капіталістичного ринку.¹⁰⁷

Про це ж каже і Андрій Гундер, президент Американської торговельної палати в Україні:

Недоброчесні олігархи найбільше бояться правосуддя США. Наразі один український олігарх перебуває під слідством Федерального Великого журі США за відмивання грошей. Інший — бореться з екстрадицією до США за обвинуваченнями в хабарництві та рекеті. Вони знають, що в Сполучених Штатах потужне верховенство права. Це те, чого прагне більшість українців.¹⁰⁸

Автори деяких досліджень звертають увагу на одну з вражаючих особливостей сучасної української олігархії — її стійкість як інституту до епізодів серйозної політичної турбулентності, як-от Майдану 2013–2014 років, який, як здавалося певний час, загрожував її виживанню.¹⁰⁹

І все ж за минулі десять років частка олігархів в українській економіці фактично зменшилася. З піку 2011 року їхня частка в активах, виторгу та персоналі українських підприємств скоротилася приблизно вдвічі. Перша причина — втрата деяких активів, розташованих у східних областях і в Криму. Друга і основна причина — повільніше зростання їхніх бізнесів за решту економіки. Відносні рейтинги олігархів за їхніми статками теж змінюються із часом: тоді як одні олігархи зміцнюють свої позиції (Пінчук, Новинський, Порошенко), інші (Гайдук, Тарута, Фірташ) сходять зі сцени, тобто існує і третя причина, яка змушує їх втрачати бізнес.¹¹⁰

З цього можна зробити висновок про необхідність посилення державної підтримки середнього і малого бізнесу, який буде і надалі витискати олігархів із захоплених ними позицій.

Останніми роками саме ті сектори економіки, які не були олігархічними, а це ІТ і певною мірою сільське господарство, стали головними джерелами відновлення економіки.¹¹¹

1.4.3. Деолігархізація в Україні у 2019–2023 роках

Після Революції Гідності АМКУ почав приглядатися до бізнесу олігархів. Відтоді відбулося понад два десятки розслідувань, деякі з них завершилися чималими за українськими мірками штрафами та навіть рішенням про примусовий поділ бізнесу.

¹⁰⁷ Бойко Марія, Федора Яна. *Op. cit.*

¹⁰⁸ Гундер Андрій. *Op. cit.*

¹⁰⁹ Як велося українським олігархам після Євромайдану? *Op. cit.*

¹¹⁰ Горюнов Дмитро, Прохоров Богдан, Самойлюк Максим, Ноздрін В'ячеслав. *Op. cit.*

¹¹¹ Що було не так із західною підтримкою реформ в Україні. *Op. cit.*

Загалом сума штрафів становила понад 300 млн доларів, або 40 % загальної суми штрафів, накладених АМКУ протягом 2014–2021 років. Другий за розміром штраф в історії АМКУ теж виписали компаніям олігарха (перший — виробникам і дистриб'ютору тютюнових виробів). Та це ще не стало ефективним інструментом. По-перше, навіть великі штрафи становлять лише невелику частину прибутків, отриманих внаслідок зловживання монопольним становищем. По-друге, існує проблема з імплементацією. Компанії судяться з АМКУ навіть щодо малих штрафів. Тим паче жоден великий штраф, накладений на бізнес олігархів, не був сплачений, а загалом, за даними АМКУ, протягом 2015–2021 років олігархи сплатили лише 20 % накладених на їхні компанії штрафів.¹¹²

Ось чому потрібні й більш жорстке антимонопольне законодавство, і справедливе правосуддя, включно з ефективною системою виконання судових рішень.

А що змінилося в Україні за останні три роки, під час каденції Президента України Володимира Зеленського?

20 січня 2019 року кандидат у Президенти України Володимир Зеленський запевнив, що в разі перемоги на виборах представники великого бізнесу не будуть впливати на політику глави держави. «На мене неможливо впливати. Ні Коломойський, ні будь-який інший олігарх, ніхто на мене впливати не буде».¹¹³

2 травня 2019 року кандидат у Президенти України Володимир Зеленський пообіцяв вести прозорі відносини з підприємцями. «За мого президентства стосунки з підприємцями будуть прозорими. Більше жодних кулуарних переговорів, нічних візитів до АП і прихованих від суспільства домовленостей».¹¹⁴ Ця обіцянка не виконана: про всі зустрічі з Коломойським, Ахметовим та іншими суспільство дізнавалося постфактум, а про їхній зміст мало лише здогадуватися, ані стенограм, ані відео зустрічей опубліковано не було. Отже, ці візити мало чим відрізнялися від візитів олігархів до попередніх президентів України.

19 червня 2019 року вже Президент України Володимир Зеленський запевнив, що відбудеться демонополізація «ДТЕК»,¹¹⁵ а 13 вересня 2019 року, що монополій в Україні не буде. «Всі повинні жити по правилах. Монополій не буде для всіх, і в тому числі для пана Коломойського».¹¹⁶

10 жовтня 2019 року Володимир Зеленський запевнив, що Україна не поверне «ПриватБанк» у приватну власність (у власність Коломойського).¹¹⁷ Справді, у першій

¹¹² Горюнов Дмитро, Прохоров Богдан, Самойлюк Максим, Ноздрін В'ячеслав. Op. cit.

¹¹³ Зеленський запевнив, що у разі перемоги на виборах представники великого бізнесу не будуть впливати на політику Президента України. URL: <https://www.slovoidilo.ua/promise/83377.html>

¹¹⁴ Зеленський пообіцяв вести прозорі стосунки з підприємцями. URL: <https://www.slovoidilo.ua/promise/52036.html>

¹¹⁵ Зеленський запевнив, що демонополізація ДТЕК відбудеться. URL: <https://www.slovoidilo.ua/promise/52653.html>

¹¹⁶ Зеленський пообіцяв, що монополій в Україні не буде. URL: <https://www.slovoidilo.ua/promise/64384.html>

¹¹⁷ Зеленський запевнив, що Україна не поверне ПриватБанк у приватну власність. URL: <https://www.slovoidilo.ua/promise/65779.html>

половині 2020-го відносини Володимира Зеленського та Ігоря Коломойського охололи — через «ПриватБанк». В умовах коронакризи Україні була вкрай потрібна допомога Міжнародного валютного фонду. Однією з умов надання траншу стало ухвалення банківського (або «антиколомойського») закону, суть якого — унеможливити скасування рішення про націоналізацію або ліквідацію банку, а також повернення несправедливої компенсації з бюджету попереднім власникам. Таким чином, колишні власники «ПриватБанку» не змогли б не лише претендувати на повернення їхньої колишньої власності, а й на компенсацію. Закон, хоч і з величезними труднощами, вдалося ухвалити. Між першим і другим читанням депутати з так званої «групи Коломойського» намагалися завалювати ініціативу тисячами правок, але цю перешкоду вдалося усунути шляхом внесення змін до законодавства.¹¹⁸

Також Володимир Зеленський заявляв, що

впливу на масмедіа не буде, впливу на політику не буде, впливу на чиновників не може бути <...> прізвища тут не мають жодної різниці: Медведчук, Коломойський, Порошенко, Ахметов, Пінчук, Фірташ чи будь-хто інший. Важливо одне — ти готовий працювати законно та прозоро чи хочеш і надалі створювати монополії, контролювати ЗМІ, впливати на депутатів та інших державних службовців? Перше — підтримується. Друге — закінчується.¹¹⁹

20 травня 2020 року Володимир Зеленський заявив:

Як тільки вони не будуть голосувати, не захочуть, якщо вони будуть лобіювати інтереси тієї чи іншої — ми розуміємо, про що я зараз кажу, — комерційної групи впливу на політику України, у той же час, не думаючи навіть ні про що, я буду розпускати парламент.¹²⁰

Угода про фінансування між Урядом України та Європейською Комісією, що діє від імені ЄС [Кліматичний пакет для стабільної економіки: (CASE) в Україні ENI/2020/042-818], від 6 жовтня 2020 року передбачила також і певну участь ЄС у боротьбі з олігархією в Україні: завдяки підвищенню прозорості і якості даних, пов'язаних з викидами парникових газів, використанням контрольованих речовин, транспортних засобів та енергії. Зокрема, покращення обліку речовин, що руйнують озоновий шар, допоможе боротися з незаконною торгівлею ними. Більш масштабне використання та інтеграція різних, зокрема дрібномасштабних, відновлюваних джерел енергії в енергетичну інфраструктуру та ринки сприятимуть меншому домінуванню на цих ринках суб'єктів, що контролюються олігархами.

¹¹⁸ Олександра Худякова, Віктор Гаврилюк. Від співпраці до війни: як змінювалася риторика Зеленського щодо олігархів // Слово і діло, 20 січня 2022. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2022/01/20/statija/polityka/spivpraczi-vijny-yak-zminyvalasya-rytoryka-zelenskoho-shhodo-oliharxiv>

¹¹⁹ Зануда Анастасія. Олігархи: хто вони, що роблять і чого від них хоче Зеленський. Op. cit.

¹²⁰ Зеленський пообіцяв розпустити Раду, як тільки монобільшість стане лобіювати чийсь комерційні інтереси, або не буде підтримувати важливі законопроекти. URL: <https://www.slovoidilo.ua/promise/83864.html>

25 грудня 2020 року Володимир Зеленський пообіцяв «колись» покінчити з впливом бізнесу на політику (кінцевою датою контролю виконання обіцянки, яка не містить окресленої дати виконання, є дата складання суб'єктом обіцянки повноважень).¹²¹

У березні 2021 року США запровадили санкції проти олігарха Ігоря Коломойського, і Володимир Зеленський їх публічно підтримав. «Ми підтримуємо це рішення і працюємо над тим, щоб повернути кошти в Україну, щоб повернути в Україну справедливість. Її головний принцип полягає в тому, що ми чітко бачимо різницю, у чому полягає великий бізнес та олігархічний клас». А на початку літа Зеленський вийшов за межі просто риторики — вніс до парламенту законопроект проти олігархів. Звертаючись до останніх, він зазначив:

Як бізнес-акули, ви повинні мати сильні відчуття. Дивно, що ви не відчуваєте, що країна змінилася і розпочинає нову історію. За новими правилами. Навіть не так. Просто — за правилами. Ви можете прийняти їх. Бути великим прозорим бізнесом за сприяння держави, а не за рахунок держави. Бізнесом, що сплачує податки, а не «відкати». Який фінансує благодійні проекти, а чи не групу депутатів. Який множить свій капітал не тому, що ділить та забирає у країни. Усіх, хто готовий працювати так і тільки так, — ласкаво просимо. А ті, хто не захоче жити та працювати за новими та чесними правилами гри, опиняться поза грою. Цей законопроект — перше рішення за всі 30 років незалежності, яке демонструє наше ставлення до олігархічної системи. Він стверджує: так, в Україні є олігархи. Так, вони впливають на політику. І, так — цього більше не буде.¹²²

Позитивним кроком влади було рішення, ухвалене 24 листопада 2021 року: партія «Слуга народу» вирішила ігнорувати телеканали «Україна 24» та «Україна» і не брати участі в їхніх проєктах.¹²³

Проте головна обіцянка, пов'язана із Законом проти олігархів, так і не виконана: із часу його введення в дію 7 травня 2022 року минув рік, але закон фактично не діє.

У травні 2022 року секретар РНБОУ Олексій Данілов заявив про тринадцять осіб, які мають дуже великий вплив усередині й зовні нашої країни та яких влада може впевнено віднести до олігархічного середовища,¹²⁴ у липні — уже про 86 таких осіб.¹²⁵ Але й досі жодна особа не визнана олігархом.

Як виявляється, зі слів міністра юстиції Дениса Малюьски, антиолігархічний закон Зеленського «повноцінно не імплементується поки що» з кількох причин.

¹²¹ Зеленський пообіцяв покінчити з впливом бізнесу на політику. URL: <https://www.slovoidilo.ua/promise/88799.html>

¹²² Олександра Худякова, Віктор Гаврилюк. Оп. cit.

¹²³ «Слуга народу» ігноруватиме телеканали «Україна 24» та «Україна» — Шуляк // Interfax Україна, 24 листопада 2021. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/political/781763.html>

¹²⁴ РНБО нарахувала 13 олігархів в Україні // Українська правда, 11 травня 2021. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2021/05/11/7293080/>

¹²⁵ Під ознаки олігарха можуть підпадати близько 86 осіб — Данілов // Слово і діло, 20 липня 2022. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2022/07/20/novyna/polityka/oznaky-oliharxa-mozhut-pidpadaty-86-osib-danilov>

По-перше, досі немає висновку Венеційської комісії стосовно закону. Його розгляд вимагає комплексного оцінювання з урахуванням різних аспектів. Ішлося про те, що ніхто у світі ніколи не робив такого — назвати своїх бізнесменів старовинним словом «олігархи» на підставі формальних критеріїв. Тому наслідки таких дій непередбачувані з усіх боків, і всі чекають розвитку подій. На думку «Наших грошей», причина банальніша. Щоб визнати когось олігархом за цим законом, треба довести три із чотирьох критеріїв — наявність активів більше ніж 2,5 млрд гривень, монополії, політичного впливу та медіа. АМКУ ще не визнав жодної монополії в жодного олігарха. А в «природних монополіях» (облгази, обленерго) Коломойського в значущих частках немає. І Ахметов уже позбувся медіа. Тому спроба імплементації без цих прізвищ у переліку олігархів призведе до скандалу й повної дискредитації і так жалюгідного закону.

По-друге, війна дещо зменшила загальний вплив олігархів на економіку України. Дослідження Центру економічної стратегії зафіксувало, що падіння почалося до вторгнення. І війна добила ще більше. Купа заводів справді знищена. Водночас Денис Малюська додав, що олігархічний закон має залишитися «гвинтівкою на стіні», щоб була можливість лякати та стріляти, якщо олігархи знову почнуть підводити голову.

На думку «Наших грошей», цей закон залишиться хіба що жупелом для вітчизняного великого бізнесу, тобто тим, що наводить страх. Лобісти цього закону у владі змогли зробити його одним з пунктів обов'язкової програми для вступу в ЄС. При цьому всім зрозуміло, що фігуранти українського переліку олігархів матимуть проблеми зі світовими банками та міжнародними партнерами. Тобто фактично закон спрямований на придушення нинішніх власників, щоб їхні активи могли змінити власників за допомогою або банкрутства, або реприватизації¹²⁶.

За останні десять років частка олігархів в українській економіці зменшилася приблизно удвічі — частково через втрату активів у Криму та в Донецькій і Луганській областях, частково через зміни в самій економіці України. Але останній рік — рік повномасштабної війни з Росією — завдав їм колосальних збитків.

У щорічному рейтингу українського «Forbes» статки двадцяти найбагатших людей України загалом зменшилися на понад 20 млрд доларів порівняно з початком лютого 2022 року.

Семеро людей випали з першої двадцятки. Натомість уперше туди ввірвалися шість нових облич з інноваційної економіки, що «Forbes» називає новим трендом.

Найбільше постраждав через війну Рінат Ахметов. Він, хоч і зберіг позицію найбагатшого українця, втратив за рік найбільше — понад 9,3 млрд доларів. У 2022 році його капітал оцінювали на рівні 4,4 млрд доларів. Найбільшим ударом стала втрата двох головних металургійних підприємств, які працювали в нині окупованому Росією Маріуполі, — «Азовсталі» та ММК ім. Ілліча. Протягом довоєнного року ці заводи виробили 90 % сталі всієї групи та 40 % усієї української металопродукції. Нині вони знищені обстрілами.

¹²⁶ Антиолігархічний закон Зеленського поставили на паузу, але у Ахметова відбирають комбінати // Наші гроші, 26 листопада 2022. URL: <https://nashigroshi.org/2022/11/26/antyoлиharkhichnyy-zakon-zelens-koho-postavyly-na-pauzu-i-u-akhmetova-vidbyraiut-kombinaty/>

В останні місяці удару зазнав енергетичний гігант Ахметова — «ДТЕК», після того, як Росія взялася цілеспрямовано нищити енергетичну інфраструктуру в Україні. Ахметов сподівається компенсувати збитки за рахунок Росії, проти якої в червні 2022 року подав позов до Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ). Загальна сума позову може сягнути 20 млрд доларів.

Втрати інших, утім, теж чималі. Статки Коломойського скоротилися приблизно на 1 млрд доларів, він втратив статус мільярдера та випав з двадцятки «Forbes» через те, що його позбавили українського громадянства (якби не це, то він опустився б із четвертого місяця в минулорічному рейтингу на десяту або одинадцяту позицію).

Віктор Пінчук «впав» з другої сходинки рейтингу на четверту.

Вадим Новинський, бізнес-партнер Ахметова та співвласник «Метінвесту», втратив більш як дві третини статків і зберіг капітал розміром 1 млрд доларів.

Більше не мільярдери Сергій Тігіпко, Петро Порошенко, Олександр Ярославський. Останній втратив майже дві третини своїх статків. Головні активи бізнесмена були розташовані в Харкові, який сильно постраждав від російських обстрілів. Практично знищений Харківський тракторний завод і ТРЦ «Караван».

Війна сильно вдарила по «хімічному» бізнесу Дмитра Фірташа. Його статки до повномасштабної війни оцінювали на рівні 420 млн доларів, після російського вторгнення вони скоротилися. Він втратив, зокрема, северодонецький «Азот» — один з найбільших у Європі виробників аміаку та міндобригів. Підприємство зруйноване на 70 % і нині перебуває на окупованій території. Його вартість на початок 2022 року, за оцінкою «Forbes», становила 25 % вартості всього хімічного бізнесу Фірташа, або 50–60 млн доларів.¹²⁷

Оскільки олігархи значною мірою втратили ресурси для впливу на українську політику, то їхні інвестиції в політику стануть менш актуальними. Так вважає експерт Центру економічної стратегії Дмитро Горюнов. Але поки в них ще є активи, вони робитимуть усе, щоб їх захистити або примножити, навіть з використанням судової системи. Зокрема, з 2014 року АМКУ наклав через зловживання монополієм становити штрафи на понад 200 млн доларів на компанії Ріната Ахметова, а також по декілька десятків мільйонів на компанії Ігоря Коломойського і Дмитра Фірташа. Однак усі ці штрафи систематично оскаржуються в судах, і досі жоден з них не був сплачений. Серед найважливіших напрямів політичного лобювання для компаній Ріната Ахметова в майбутньому, імовірно, залишатиметься питання ренти на видобуток залізної руди. При цьому наприкінці січня ВРУ ухвалила в першому читанні законопроект, внесений депутатами від правлячої партії «Слуга народу», яким передбачене, зокрема, зниження на період дії воєнного стану ренти на видобуток залізної руди.

Ігор Фещенко з Руху «Чесно» також вважає, що виклик для олігархів полягає в тому, щоб відновити свої позиції, і нагадує про багаторічні зусилля бізнесмена, щоб будь-що уникнути підвищення тарифів на вантажні перевезення з боку державної

¹²⁷ 20 найбагатших українців 2022 // Forbes Ukraine, 27 грудня 2022. URL: <https://forbes.ua/ratings/20-naybagatshikh-ukraintsiv-2022-27122022-10750>

«Укрзалізниці», а також що важливу роль відіграватиме вплив олігархів на судову систему. Загалом вони добре володіють інструментами впливу на політику і не відмовляться від них. Можливим є створення нових телеканалів і споріднених з ними політичних партій. Експерт також не вірить, що антиолігархічний закон змінить правила гри, адже олігархи здебільшого не фінансували партії напряду, тому заборона це робити не матиме належного ефекту, і наводить приклад з минулих виборчих кампаній, коли соціологічні дослідження в інтересах партій замовляли й оплачували адвокатські компанії, які, вочевидь, представляли інтереси великих бізнесменів.¹²⁸

1.5. Досвід деолігархізації в інших країнах

Проблема олігархізації економіки й політики в різних країнах світу не належить до добре досліджених. Тим часом в історії капіталізму було немало періодів домінування олігархічних груп — у Європі або Америці. Та все ж у порівняльній політології серед різноманітних класифікаційних систем, за якими ранжують сучасні держави, існує індекс концентрації економічної влади Ванганена, який можна було б вважати індексом олігархізації суспільної системи. Він характеризує міру контролю небагатьох монополістів над економічними ресурсами країни — державними, приватними та іноземними. В узагальненому вигляді для континентів цей індекс має такий вигляд: Африка — 83,7; Азія — 76,6; Америка (Північна і Південна разом) — 69,2; Європа — 56,0; Океанія — 43,3. Олігархічні групи в тій чи іншій формі існують у більшості країн, де економіка базується на приватній власності. Однак відмінності між країнами полягають якраз у мірі політичного домінування олігархічних груп і ступені розподілу влади і власності.¹²⁹

Ступінь впливу олігархів на економічне, політичне й суспільне життя певної держави також корелює з рівнем корупції та рівнем демократії в ній, адже корупційна взаємодія великого бізнесу з владою допомагає першому мати доступ до державних ресурсів, впливати на політичні рішення, а отже, утримувати status quo. Високий рівень демократії навпаки сприяє формуванню незалежних державних інституцій, які здатні підтримувати економічну й політичну конкуренцію.

Позитивного світового досвіду деолігархізації дуже мало. І попри те, що навіть у багатьох європейських країнах були чи є свої олігархи, у ЄС відсутні консолідована політика, конвенції та директиви щодо боротьби з олігархами. Проте зниження впливу олігархів на економічне й політичне життя може досягатися за допомогою інших інструментів, як дієва антимонопольна інфраструктура, реальне функціонування інститутів безпосередньої демократії, забезпечення доступу до інформації та свободи слова, незалежна судова система. Тому дослідити досвід деолігархізації різних держав можна через вивчення практик реалізації державної політики в цих сферах.

¹²⁸ Євген Тейзе. Українські олігархи: динозаври, час яких минає? // Deutsche Welle, 13 лютого 2023. URL: <https://www.dw.com/uk/ukrainski-oligarhi-dinovavri-cas-akih-minae/a-64685598>

¹²⁹ Колодій А. Ф. *Op. cit.*

Сполучені Штати Америки мають, напевно, найбільший досвід у подоланні надмірного впливу економічних гігантів на життя країни. Перший антимонопольний акт — Закон Шермана — був ухвалений 1890 року. Цей закон забороняє будь-яку угоду, об'єднання або змову з метою обмеження торгівлі чи регулювання цін. За його порушення передбачена цивільна або кримінальна відповідальність. Закон Клейтона, який доповнює положення Закону Шермана, забороняє також злиття і поглинання, у результаті яких суттєво може знизитися конкуренція або утворитися монополія.¹³⁰ Державний нагляд за дотриманням антимонопольного законодавства здійснює Федеральна антимонопольна служба та Департамент юстиції.

І хоча перші кілька десятиліть Закон Шермана майже не застосовувався і не впливав на монопольне становище корпорацій і трастів, сьогодні він становить основу антимонопольного законодавства США, яке регулярно актуалізується. У червні 2021 року президент Джо Байден підписав акт, спрямований на розвиток добросовісної конкуренції в ключових сферах економіки, посилення контролю за угодами про злиття і поглинання, збільшення ролі основних антимонопольних органів. Зокрема, цим актом передбачено заходи, спрямовані на забезпечення конкуренції в ІТ-сфері,¹³¹ яка через стрімкий розвиток часто залишається поза державним регулюванням в інших країнах.

Якщо запобігання утворенню монополій у США досить успішне, то подолання впливу великих корпорацій на політику досі залишається однією з проблем, яка дещо загострилася після 2010 року.

Відповідно до законодавства США корпораціям, трудовим організаціям, державним банкам, державним підприємствам, іноземним громадянам і компаніям заборонено здійснювати внески на виборчі кампанії, а також внески від чужого імені. Проте у 2010 році Верховний Суд США виніс рішення у справі «Громадяни проти Федерального виборчого комітету» (*Citizens United v. FEC*), згідно з яким було визнано, що така заборона суперечить Першій поправці до Конституції США.¹³² Це відкрило можливості для комітетів політичних дій (*Political Action Committees, PACs*) і незалежних комітетів політичних дій (*SuperPACs*), які уповноважені збирати й витратити кошти на політичні кампанії тих чи інших кандидатів. І якщо для *PACs*, зареєстрованих у Федеральному виборчому комітеті та офіційно пов'язаних з кандидатом, існують обмеження щодо суми разового внеску, то *SuperPACs* мають необмежені фінансові можливості для проведення рекламних і спонсорських акцій, а також можуть приймати так звані «темні кошти» — внески, джерело яких не розголошується.¹³³

¹³⁰ The Antitrust Laws // The primary site of Federal Trade Commission. URL: <https://www.ftc.gov/advice-guidance/competition-guidance/guide-antitrust-laws/antitrust-laws>

¹³¹ FACT SHEET: Executive Order on Promoting Competition in the American Economy. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/07/09/fact-sheet-executive-order-on-promoting-competition-in-the-american-economy/>

¹³² Перша поправка до Конституції США гарантує громадянам свободу слова, свободу віросповідання, свободу вираження і свободу звернень до уряду.

¹³³ Ghosh Saurav. PACs, Super PACs and More: Your Guide to Key Election Spending Vehicles. URL: https://campaignlegal.org/update/pacs-super-pacs-and-more-your-guide-key-election-spending-vehicles?gclid=Cj0KCCQiA3eGfBhCeARISACpJNU9hzeyS2LP5xkldGZcC7fNKyXLk4vgs7Spbs26Np7G69uh4hstnq_YaArhOEALw_wcB

Ще одним важелем впливу на політику в США є лобювання, що набуло статусу престижної високооплачуваної професії. Вона підкріплена фаховою університетською підготовкою¹³⁴ і регулюється кількома федеральними актами й кодексами. Головним є Акт про відкритість лобювання,¹³⁵ який визначає основні засади лобістської діяльності, порядок реєстрації лобістів і лобістських організацій, форми лобістських контактів і порядок розкриття інформації про них.

За даними організації «OpenSecrets», протягом останніх десяти років на лобювання в США витрачається понад 3 млрд доларів щорічно, а кількість зареєстрованих лобістів у 2022 році сягнула 12 тис. осіб.¹³⁶ Особливістю є те, що лобістська діяльність спрямована не тільки на законодавчу і виконавчу владу, а й судову.¹³⁷ Окрім того, лобювання в США може здійснюватися на користь інших держав і за представництва іноземних лобістів, які проходять передбачену законом процедуру реєстрації.

У сусідній **Канаді** проблема впливу олігархів не є такою гострою, як в інших країнах.

Тут функціонує адаптована американська модель антимонопольного законодавства. Основним актом є Закон про конкуренцію, який визначає засади державного контролю за злиттям і монопольною поведінкою, містить перелік дій, які вважаються антиконкурентними і свідчать про зловживання доміантним становищем на ринку.¹³⁸ Нагляд за дотриманням антимонопольного законодавства здійснює Бюро з питань конкуренції Канади (Competition Bureau Canada) — незалежний орган, що захищає конкуренцію та сприяє їй. Бюро очолює уповноважений з питань конкуренції, який призначається урядом на п'ять років. Діяльність цього органу, як і уряду загалом, ґрунтується на принципі відкритості, який реалізується за трьома напрямками: відкриті дані, відкрита інформація, відкритий діалог.¹³⁹

Інструментарій роботи Бюро досить різноманітний і охоплює адвокацію, комунікацію, консультації, партнерство і примус¹⁴⁰. Основна діяльність цього органу спрямована на посилення конкуренції, відновлення економіки в умовах пандемії COVID-19 і формування в Канаді культури конкуренції. Згідно зі звітом за 2021–2022 фінансовий рік, бюджет Бюро у звітному періоді становив майже 60 млн доларів, штат налічував 399 осіб¹⁴¹.

¹³⁴ Інститут лобювання в Україні та за кордоном: походження, проблеми, перспективи розвитку: науково-інформаційне видання / Д. Базілевич, В. Нестерович, В. Федоренко; Інститут професійного лобювання та адвокати. Київ: ФОП Москаленко О. М., 2015. С. 19.

¹³⁵ Lobbying Disclosure Act. URL: <https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>

¹³⁶ Lobbying Data Summary. URL: <https://www.opensecrets.org/federal-lobbying>

¹³⁷ Інститут лобювання в Україні та за кордоном. Op. cit. С. 21.

¹³⁸ Швидка Т. Історія становлення і формування конкурентного законодавства (іноземний досвід). Підприємницьке господарство і право. 2019. № 1. С. 51.

¹³⁹ Competition Bureau Canada. URL: <https://ised-isde.canada.ca/site/competition-bureau-canada/en/how-we-foster-competition/our-organization>

¹⁴⁰ Ibidem.

¹⁴¹ Competition Bureau of Canada. 2021–22 Annual Report. October 12, 2022. URL: <https://ised-isde.canada.ca/site/competition-bureau-canada/en/how-we-foster-competition/education-and-outreach/publications/building-more-competitive-canada#sec01>

Одним з пріоритетних напрямів діяльності Бюро є розвиток конкуренції в ІТ-сфері. Як зазначається в поданні про вдосконалення законодавства Канади про конкуренцію у цифрову еру, розвиток інформаційних технологій призвів до утворення «цифрових гігантів»,¹⁴² які завдяки збору й обробці даних здатні впливати на економіку і, як показує досвід інших країн, політику.

Так само, як і в США, у Канаді законодавчо врегульоване лобіювання. Основними нормативно-правовими актами є Закон про лобіювання (Lobbying Act) і Кодекс поведінки лобістів (Lobbyists' Code of Conduct). Нагляд і контроль за лобістською діяльністю забезпечує уповноважений з питань лобіювання, до повноважень якого належить ведення відкритого реєстру лобістів, проведення перевірок і розслідувань випадків порушень кодексу, а також просвітницька діяльність щодо вимог Закону про лобіювання.¹⁴³ Реєстр лобістів дозволяє переглядати загальну статистику про лобістську діяльність, звіти реєстрантів, а також щомісячні звіти про комунікацію лобістів з представниками державної влади.

Під дію законодавства про лобіювання не підпадають корпорації та організації, лобістська діяльність яких не перевищує 20 % часу одного найманого працівника, прийнятого на повний робочий день. Окрім того, лобістами не вважаються волонтери, громадяни, які комунікують з органами державної влади від свого імені, а також представники органів державної влади нижчого рівня.¹⁴⁴

Фінансування діяльності політичних партій Канади має комбіновану систему. До 2015 року тут діяла так звана система «субсидій на голос», коли партія отримувала від держави фінансування пропорційно до кількості голосів, отриманих на виборах. Цю систему називали найдемократичнішою, адже вона передбачала однакову винагороду за кожен голос, отриманий партією. На законодавчому рівні встановлювалася «вартість» одного голосу, яка змінювалася з урахуванням індексу споживчих цін.¹⁴⁵ Перевагою такої системи є те, що вона забезпечує державною допомогою всі політичні партії, які брали участь у виборах, незалежно від того, чи подолали вони прохідний бар'єр. Однак вона має й недоліки, головний з яких — спонукання кандидатів порушувати принципи й цілі своєї партії заради додаткових голосів виборців. Попри цей недолік, скасування «субсидії на голос» не було схвально сприйняте громадянським суспільством,¹⁴⁶ оскільки така система сприяла запобіганню впливу окремих осіб на діяльність партій через великі внески. Зараз у Канаді діють механізми відшкодування витрат політичних

142 Examining the Canadian Competition Act in the Digital Era. Submission by the Competition Bureau. February 8, 2022. URL:

<https://ised-isde.canada.ca/site/competition-bureau-canada/en/how-we-foster-competition/promotion-and-advocacy/regulatory-adviceinterventions-competition-bureau/examining-canadian-competition-act-digital-era#sec00>

143 Office of the Commissioner of Lobbying (official website). URL:

<https://lobbycanada.gc.ca/en/about-us/>

144 Lobbying at the federal level — At a glance // Office of the Commissioner of Lobbying (official website). URL:

<https://lobbycanada.gc.ca/en/rules/lobbying-at-the-federal-level-at-a-glance/>

145 Per-vote subsidy should be made more democratic, not cut. URL:

<http://www.dwatch.ca/camp/OpEdJun0711.html>; Per-vote subsidies of political parties may seem unnecessary, but they make sure no vote is wasted. URL:

<https://web.archive.org/web/20110417045855/http://www.themarknews.com/articles/4702-don-t-scrap-the-voter-subsidy>

146 Ibidem.

партій на передвиборчу кампанію, на що можуть претендувати партії, які подолали 5-відсотковий бар'єр.¹⁴⁷

Що стосується інших джерел фінансування діяльності політичних партій, то спочатку в Канаді існували обмеження на витрати партій, а не на внески. Згодом було додано обмеження на внески від однієї особи, корпорації чи профспілки, які можуть бути здійснені протягом року. З 2007 року запроваджені правила, згідно з якими безпосередні внески можуть здійснювати лише фізичні особи, а їхній розмір обмежений з урахуванням рівня інфляції.¹⁴⁸

Окрім того, впливу окремих осіб на політичні процеси запобігає підвищення політичної грамотності населення. Відповідно до Виборчого закону Канади голова виборчої комісії може запроваджувати освітні та інформаційні програми з підвищення обізнаності населення щодо виборчих процесів.¹⁴⁹

Хоча **Латинська Америка** характеризується різкою нерівністю в суспільстві, де величезні статки та злидні існують поруч, де живуть деякі з найбагатших людей світу, включених до списку ста найбагатших людей «Forbes» (як-от мексиканці Карлос Слім — на 16-му місці і Герман Ларреа Мота — на 61-му, чилійка Айріс Фонтбона — на 74-му), досвіду деолігархізації вона не має.

У більшості випадків бізнес-магнати просто уникають прямої участі в політиці, обираючи приховане лобіювання як ефективний шлях для захисту своїх інтересів. А загалом у країнах регіону сприймають як належне, що ринкова орієнтація економіки призводить до акумуляції багатства в руках небагатьох могутніх осіб — як побічний продукт капіталізму, якого неможливо уникнути.¹⁵⁰

Водночас, за даними Transparency International, у регіоні спостерігається активізація боротьби з корупцією високого рівня.¹⁵¹ Результати опитування, проведеного у 2019 році, показують, що більше ніж половина населення Латинської Америки й Карибського регіону вважає найбільш корумпованими топчиновників і парламентарів своїх країн.¹⁵²

У **Бразилії**, яка вже багато років претендує на геополітичне домінування на континенті, олігархія має не лише економічну, а й військово-релігійну природу, що значно збільшує можливості олігархів впливати на економіку, політику й суспільство в державі.

¹⁴⁷ Canadian Election Laws & Policies. URL: <https://www.sfu.ca/~aheard/elections/laws.html>

¹⁴⁸ Ibidem.

¹⁴⁹ Canada Elections Act, part 2. Chief Electoral Officer and Staff, clause 18 (1). Public education and information programs. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/e-2.01/page-3.html#docCont>

¹⁵⁰ Луїс Фахардо. Магнати в Латинській Америці: «побічний продукт» капіталізму // BBC News Україна, 27 травня 2021. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-57227699>

¹⁵¹ Global Corruption Barometer Latin America & the Caribbean 2019. Citizens' Views and Experiences of Corruption. P. 2. URL: https://images.transparencycdn.org/images/2019_GCB_LatinAmerica_Caribbean_Full_Report_200409_091428.pdf

¹⁵² Brazil: Setbacks in the Legal and Institutional Anti-Corruption Frameworks. P. 5. URL: https://images.transparencycdn.org/images/2019_Report_BrazilSetbacksAntiCorruptionFrameworks_English_191121_135151.pdf

Протягом 2003–2014 років у Бразилії відбулися реформи, які сприяли економічному зростанню країни (2011 року Бразилія стала сьомою економікою світу), подоланню бідності 20 млн людей і посиленню незалежності судової влади й органів правопорядку. Були ухвалені ключові антикорупційні закони, на федеральному рівні зміцнені органи правопорядку — від гарантування їх фактичної автономії до забезпечення необхідними ресурсами. Для багатьох країн регіону Бразилія стала прикладом успішного протистояння системній корупції.¹⁵³

Результатом цих реформ стало викриття і розслідування наймасштабнішої корупційної схеми латиноамериканського регіону, яка отримала назву «Lava Jato» («Автомийка»). Як з'ясувалося в ході слідства, у неї були втягнуті політики й бізнеси кількох країн. Незалежність правоохоронної і судової систем обернулася навіть проти самих реформаторів. Луїз Інасіо Лула да Сільва, президент країни, який і започаткував антикорупційні реформи, був засуджений, а його наступницю, яку він підтримував на виборах, Ділму Русеф, було усунуто в порядку імпічменту через обвинувачення в корупції.

Утім, цей імпічмент викликав неоднозначні оцінки: в окремих ЗМІ висловлювалася думка, що в державі фактично відбувся недемократичний переворот, який призвів до відкату демократичних процесів і повернення до олігополії.¹⁵⁴ Автономія і незалежність органів правопорядку опинилися під загрозою, а призначення на посади очільників федеральних прокуратури, поліції, податкової служби і фінансової розвідки стали зазнавати політичного тиску.¹⁵⁵ Одним з факторів сумніву щодо легітимності й об'єктивності процедури імпічменту Русеф було те, що проти 36 членів комісії з імпічменту тривали судові справи щодо корупції, п'ятеро були фігурантами корупційних розслідувань, ще одного розшукував Інтерпол за відмивання коштів.¹⁵⁶

За даними Transparency International, після початку політичної турбулентності та обрання у 2019 році президента Болсонару в Бразилії спостерігався відкат реформ і згортання процесу боротьби із системною корупцією та безкарністю. Зросло політичне втручання в діяльність федеральної поліції, федеральної податкової служби (зокрема, президент обвинувачував фіскальну розвідку в надмірному втручанні в бізнес його родини), необґрунтовано послаблені можливості Ради з контролю за фінансовою діяльністю (органу, який здійснює фінансовий моніторинг і протидіє відмиванню коштів).¹⁵⁷

Обраний у 2018 році на хвилі антикорупційних гасел парламент ухвалив закони, які послабили інституційну незалежність органів правопорядку та відкрили для впливових осіб можливість помсти за кримінальні провадження проти них. Так, Законом про зловживання владою передбачено позбавлення волі на строк до

¹⁵³ Ibidem. P. 3.

¹⁵⁴ Burdo Alex. The Coup that Overthrew Dilma // Brown Political Review, May 10, 2017. URL: <https://brownpoliticalreview.org/2017/05/coup-overthrew-dilma/>

¹⁵⁵ Global Corruption Barometer Latin America & the Caribbean 2019. Op. cit. P. 11.

¹⁵⁶ Greenwald Glenn, Fishman Andrew, Miranda David. Brazil is Engulfed by Ruling Class Corruption — and a Dangerous Subversion of democracy // The Intercept. URL: <https://theintercept.com/2016/03/18/brazil-is-engulfed-by-ruling-class-corruption-and-a-dangerous-subversion-of-democracy/>

¹⁵⁷ Brazil: Setbacks in the Legal and Institutional Anti-Corruption Frameworks. Op. cit. P. 4–7.

чотирьох років для судді чи прокурора, який порушить справу «безпідставно».¹⁵⁸ На думку ОЕСР, такі положення закону, пов'язані з надто широким тлумаченням поняття «зловживання владою», суперечать статті 5 Конвенції ОЕСР проти хабарництва.¹⁵⁹ Також у цей період був ухвалений закон, який зменшив прозорість і підзвітність політичних партій, збільшивши можливості для незаконного фінансування виборчих кампаній.¹⁶⁰

Більшість громадян держав-членів **Європейського Союзу**, згідно з опитуваннями, у 2021 році вважала, що взаємодія бізнесу та держави є корумпованою й непрозорою, уряди контролюються кількома бізнес-групами, а політики під час ухвалення рішень не враховують потреби й погляди населення своїх країн.¹⁶¹

Нормативне регулювання різних сфер діяльності в ЄС складається як із загальноєвропейського, так і національного законодавства, однак, як уже зазначалося вище, спеціальні антиолігархічні акти відсутні.

Основу антимонопольного законодавства становлять окремі положення Договору про функціонування ЄС (ДФЄС),¹⁶² а відповідно до Регламенту Ради ЄС 1/2003¹⁶³ відповідальність за забезпечення конкурентного середовища покладено на національні антимонопольні органи й суди. Окрім того, антимонопольні органи держав-учасниць об'єднані в Європейську мережу з питань конкуренції. Вона забезпечує ефективне застосування антимонопольних положень ДФЄС, на додаток до якого діє низка регламентів, що імплементують й уточнюють його положення у сфері контролю за концентрацією, картельної практики і вертикальних угод.¹⁶⁴

¹⁵⁸ Ibidem. P. 8.

¹⁵⁹ Abuse of authority provisions adopted by the Senate raise concerns over Brazil's capacity to ensure independence of prosecutors and judges in fighting corruption. URL: <https://www.oecd.org/brazil/abuse-of-authority-provisions-adopted-by-the-senate-raise-concerns-over-brazil-s-capacity-to-ensure-independence-of-prosecutors-and-judges-in-fighting-corruption.htm>

¹⁶⁰ Brazil: Setbacks in the Legal and Institutional Anti-Corruption Frameworks. Op. cit. P. 8.

¹⁶¹ Global Corruption Barometer: European Union 2021. P. 27–29 // Transparency International. URL: <https://www.transparency.org/en/publications/gcb-european-union-2021>

¹⁶² Treaty on the Functioning of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union.html>

¹⁶³ Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32003R0001>

¹⁶⁴ Нап.: Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32004R0139>;
Commission Regulation (EC) No 773/2004 of 7 April 2004 relating to the conduct of proceedings by the Commission pursuant to Articles 81 and 82 of the EC Treaty. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02004R0773-20150806>;
Commission Regulation 330/2010 of 20 April 2010 on the application of Article 101(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union to categories of vertical agreements and concerted practices. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:102:0001:0007:En:PDF>;
Commission Regulation (EU) No 1217/2010 of 14 December 2010 on the application of Article 101(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union to certain categories of research and development agreements. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32010R1217>;
Commission Regulation (EU) No 1218/2010 of 14 December 2010 on the application of Article 101(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union to certain categories of specialisation agreements. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32010R1218>

Спеціальним актом ЄС регулюється фінансування політичних партій і фондів, які можуть бути обрані до Європейського Парламенту. Регламент ЄС № 1141/2014¹⁶⁵ встановлює умови фінансування партій і фондів, визначає статус і повноваження Органу з питань європейських політичних партій і фондів, який здійснює реєстрацію, контроль і накладення санкцій та веде Реєстр європейських політичних партій і фондів.

На національному рівні регулювання питань економічної конкуренції, прозорості політичної діяльності, лобювання в кожній країні ЄС може здійснюватися по-різному. Окрім того, європейські країни, зокрема ті, які входять до Великої сімки, досить відкриті до іноземних інвестицій, чим часто зловживають російські олігархи, створюючи підґрунтя для збереження своїх статків. Окрім того, закриття реєстрів бенефіціарних власників у деяких країнах ЄС у результаті рішення ЄСПЛ та законодавчі особливості окремих країн ускладнюють санкційну політику.

У **Німеччині** нагляд за дотриманням антимонопольного законодавства здійснює незалежний федеральний орган Bundeskartellamt,¹⁶⁶ до складу якого також входять федеральні суди з питань державних закупівель (Die Vergabekammern des Bundes), що здійснюють правовий захист учасників тендерів під час укладання державних контрактів. Саме ж законодавство складається із закону проти обмеження конкуренції, постанови про адміністративні стягнення, що накладаються органами з питань конкуренції, інструкції з нарахування штрафів тощо.¹⁶⁷ Проте більше ніж половина населення країни вважає, що компанії для отримання державних контрактів зазвичай покладаються на зв'язки та гроші.¹⁶⁸

Спеціальний закон про лобювання в Німеччині відсутній. Окрім конституційного права громадян безпосередньо звертатися до органів державної влади і місцевого самоврядування, тут з 1972 року діють Кодекс поведінки члена Бундестагу, який дозволяє депутатам здійснювати лобювання за винагороду з обов'язковим її декларуванням, і федеральний закон, згідно з яким в офіційних джерелах має оприлюднюватися список громадських організацій, що мають право брати участь у роботі парламенту та уряду.¹⁶⁹

У 2021 році обговорювався законопроект, який мав запровадити відкритий реєстр лобістів, куди організації, що здійснюють лобювання, мають вносити інформацію про себе перед контактом з представниками влади. Критичним пунктом нового реєстру лобістів називали те, що завдяки йому не можна буде зрозуміти, чия саме лобістська робота стоїть за кожним окремим законом. Окрім того, лобісти не повинні повідомляти, з ким саме і як часто вони зустрічалися в парламенті або уряді.¹⁷⁰

¹⁶⁵ Regulation (EU, Euratom) No 1141/2014 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 on the statute and funding of European political parties and European political foundations. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014R1141>

¹⁶⁶ Bundeskartellamt. Organisation. URL: https://www.bundeskartellamt.de/EN/AboutUs/Bundeskartellamt/Organisation/organisation_node.html

¹⁶⁷ Bundeskartellamt. Legislation. URL: https://www.bundeskartellamt.de/EN/AboutUs/Bundeskartellamt/legislation/legislation_node.html

¹⁶⁸ Global Corruption Barometer: European Union 2021. Op. cit. P. 30.

¹⁶⁹ Інститут лобювання в Україні та за кордоном. Op. cit. С. 31.

¹⁷⁰ Білик Данило. Німеччина: хочеш лобіювати закон — реєструйся // Deutsche Welle, 4 березня 2021. URL: <https://www.dw.com/uk/u-nimechchyni-parlamentskykh-i-uriadovykh-lobistiv-zmusiat-reiestruvatysia/a-56762882>

Система фінансування політичних партій у Німеччині досить складна. До основних джерел партійних доходів належать членські внески, збори від депутатів, пожертвування, акції, активи, гонорари за публікації та виступи, спонсорство, а також державне фінансування, яке може становити більше ніж третину всіх доходів партії. Так само як це було певний час у Канаді, за кожен голос, одержаний на виборах, партії отримують кошти з державного бюджету, також державне фінансування партія отримує за кожен євро членського внеску або особистих пожертв від громадян. Обмеження витрат на виборчі кампанії та внески відсутні, але є верхня межа на державне фінансування. У разі отримання внеску на суму понад 10 тис. євро партія має оприлюднити його джерело, однак це правило не поширюється на спонсорство, яке взагалі не зазначається у фінансовому звіті політичних партій і використовується великими корпораціями для налагоджування зв'язків з політиками.¹⁷¹

Ужиті за останнє десятиліття антикорупційні заходи, включно з новим законом про закупівлі, який забезпечує більшу прозорість, дозволили **Італії** утримати значно поліпшений показник Індексу сприйняття корупції за 2022 рік. Проте політична нестабільність і позачергові вибори є серйозним стримувальним фактором у таких ключових сферах, як лобювання та корпоративна прозорість.¹⁷²

Законодавство про конкуренцію, як і основний антимонопольний орган Італії, функціонує з 1990 року. Управління з питань конкуренції та ринку (L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, AGCM) має повноваження усувати недобросовісну конкуренцію, оманливу та незаконну рекламу, застосовувати до державних службовців законодавство про конфлікт інтересів. Голова і члени призначаються спільно головами обох палат парламенту на сім років без права повторного призначення та підзвітні уряду.¹⁷³

Про «ефективність» роботи цього Управління може свідчити той факт, що медіаімперія одного з найвідоміших італійських олігархів Сільвіо Берлусконі набрала своїх масштабів на початку 1990-х, а сам він і досі лишається в політиці, зберігаючи вірність російському президенту і поширюючи в Італії проросійські наративи.

Лобювання в Італії на законодавчому рівні не врегульоване, у суспільстві досі дискутується його доцільність, а законодавство про конфлікт інтересів потребує вдосконалення. Transparency International Italia у 2022 році рекомендувала політичним силам, які змагалися на виборах, звернути увагу на ці проблеми для підвищення прозорості й доброчесності італійської політики.¹⁷⁴

Антимонопольне законодавство **Франції**, яке існує з 1970-х років, спочатку було спрямоване на формування та економічну підтримку великих компаній, які б змогли

¹⁷¹ Хто дає гроші на вибори німецьким партіям // Deutsche Welle, 24 вересня 2021. URL: <https://www.dw.com/uk/khto-daie-hroshi-na-vybory-nimetskym-partiiam-video/a-59285170>

¹⁷² CPI 2022 for Western Europe & EU: Undue Influence and Fragmented Anti-Corruption Measures Hurt Progress. URL: <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2022-western-europe-eu-corruption-undue-influence-hurt-progress>

¹⁷³ What the Authority is // The Italian Competition Authority (official website). URL: <https://en.agcm.it/en/about-us/>

¹⁷⁴ Trasparenza e integrità nell'agenda politica // Transparency International Italia. URL: <https://www.transparency.it/informati/news/trasparenza-e-integrita-agenda-politica-le-proposte-di-transparency-italia>

конкурувати на міжнародному ринку. Згодом були внесені зміни, зокрема шляхом імплементації загальноєвропейських антимонопольних актів¹⁷⁵.

Сьогодні забезпечення дотримання державної економічної політики покладено на орган з питань конкуренції — *Autorité de la concurrence*, який виконує такі чотири основні функції: (1) боротьба з картелями та зловживанням домінантним становищем; (2) перегляд процесів концентрації; (3) консультативна діяльність; (4) регулювання діяльності окремих правничих професій (нотаріуси, судові пристави тощо).¹⁷⁶

Олігархія у **Литві** тримається на класі великих підприємців, який сформувався у 1990-х, і впливі, який фінансово та інформаційно підтримується Росією. Значні капітали російських енергетичних корпорацій вливалися в економічну й політичну систему Литви. Завдяки вдалим медійним кампаніям до влади (і президентської, і парламентської) приходили прокремлівські політики, посилюючи присутність Росії в литовській політиці й економіці.

Вплив російських олігархів на суспільне, політичне й економічне життя в Литві дуже схожий на ситуацію в Україні. Так само тут значні кошти «Росатому» й «Газпрому» вливаються у місцеві медіа для впливу на результати виборів, а значні бюджетні кошти через сумнівні фінансові оборудки виводяться за межі країни. Цей вплив був помітний навіть під час виборчої кампанії 2019 року, коли у велику політику повернувся одіозний бізнесмен Успаських, який до того неодноразово фігурував у корупційних скандалах, пов'язаних з Росією¹⁷⁷.

Для підвищення прозорості процесів ухвалення рішень в **Естонії** запроваджено Правила законодавчої практики й розроблення законопроектів,¹⁷⁸ за якими акти, ініційовані урядом, і стратегічні плани розвитку підлягають оцінюванню. Цим документом також визначено чітку структуру проекту й супровідних документів до нього, обов'язкову участь громадськості в підготовчому процесі.

В **Азійсько-Тихоокеанському регіоні** протягом кількох років поспіль спостерігається зниження рівня побутової корупції, але незмінною лишається велика корупція,¹⁷⁹ зокрема політична: шахрайство, підкуп виборців, тіньове фінансування політичних партій, поширення фейкової інформації про опонентів.¹⁸⁰

Однією з найбільш розвинених азійських країн є **Південна Корея**, економічний розвиток якої став можливим після формування так званого класу чеболів (*chaebol* —

¹⁷⁵ Коротун Олена. Правозастосовна діяльність суб'єктів державної влади у сфері антимонопольного регулювання. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2017. № 1. С. 81. URL: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2017/1/19.pdf>

¹⁷⁶ *Autorité de la concurrence*. URL: <https://www.autoritedelaconurrence.fr/en/missions>

¹⁷⁷ *Eigirdas Eduardas. Itakingiausi Lietuvos oligarchai ir juos stiprinančios galios*. URL: <https://www.valstybe.eu/straipsnis/itakingiausi-lietuvos-oligarchai-ir-juos-stiprinancios-galios/>

¹⁷⁸ *Rules for Good Legislative Practice and Legislative Drafting*. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/508012015003/consolide>

¹⁷⁹ *CPI 2022 for Asia Pacific: Basic Freedoms Restricted as Anti-Corruption Efforts Neglected* // Transparency International. URL: <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2022-asia-pacific-basic-freedoms-restricted-anti-corruption-efforts-neglected>

¹⁸⁰ *How Much is Your Vote Worth?* // Transparency International. URL: <https://www.transparency.org/en/news/how-much-is-your-vote-worth>

у перекладі з корейської буквально означає «багатий клан») — великих промислових родинних конгломератів.¹⁸¹ які мають значний вплив на економіку й політику держави.

Чеболи почали формуватися в 1950–1960 роках, коли в країні була запроваджена політика «самодостатності» економіки. У той період були встановлені надвисокі тарифи на імпорт товарів. Наближені до влади підприємці отримали можливість нажитися на існуванні декількох обмінних курсів. Протягом наступного десятиліття спроби військового керівництва Південної Кореї, яке прийшло до влади в результаті перевороту, боротися з корупцією та бізнесменами, наближеними до попередньої влади, виявилися невдалими, а зв'язок між владою і бізнесом лише посилювався. Окрім того, зміна імпортно-експортної політики сприяла концентрації бізнесу в руках окремих осіб, а дії уряду перешкоджали входу на ринок нових учасників.¹⁸²

Сьогодні в економіці Південної Кореї чеболи (зокрема, такі як «Samsung», «Hyundai») відіграють радше позитивну роль, оскільки їхні зусилля спрямовані переважно на посилення конкурентоспроможності підприємств на світовому ринку, а не задоволення персональних потреб й обростання особистим майном власників бізнесу. Як наслідок, на початку 2017 року дохід від продажу п'яти провідних чеболів становив більше як половину всієї економіки країни.¹⁸³ Незважаючи на позитивний вплив на економіку загалом, чеболи певною мірою загрожують малому й середньому бізнесу.

У Південній Кореї діє низка законів, спрямованих на регулювання економічної та політичної сфери, запобігання корупції.

Закон про вдосконалення структури управління та приватизацію державних підприємств¹⁸⁴ має на меті сприяти формуванню здорової корпоративної культури й прискореній приватизації, запровадити систему підзвітного управління і повної відповідальності професійних менеджерів за управління державними підприємствами, запобігти утворенню монополій у ході приватизації. Цей закон поширюється, зокрема, на корейські корпорації важкої і газової промисловості, будівництва, авіапослуг, телекомунікацій. Він визначає структуру управління й порядок формування менеджменту державних компаній, перелік яких визначений цим законом, а також містить обмеження на володіння акціями однією особою або особами, які мають з акціонером особливі відносини, характер яких міститься в переліку, визначеному указом президента.

У політичній сфері, окрім законів про вибори, референдуми і політичні партії, у Південній Кореї ухвалений окремий закон про спеціальні випадки конфіскації незаконних

¹⁸¹ Chaebol. URL: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/chaebol>

¹⁸² Жолудь Олександр. Південна Корея: справжні причини грандіозного зростання // Вокс Україна, 3 квітня 2017. URL: <https://voxukraine.org/pivdenna-koreya-spravzhni-prichini-grandioznogo-zrostannya>

¹⁸³ Vaswani Karishma. Is real reform possible at South Korea's chaebols? // BBC News, April 24, 2017. URL: <https://www.bbc.com/news/business-39690629>

¹⁸⁴ Act on the Improvement of Managerial Structure and Privatization of Public Enterprises. URL: https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=55266&type=part&key=19

політичних фондів,¹⁸⁵ яким запроваджено механізми запобігання створенню незаконних фондів політичних партій і підвищення їх прозорої діяльності.

З 2008 року тут функціонує Комісія з питань антикорупції і прав громадян (Anti-Corruption and Civil Rights Commission), утворена шляхом об'єднання Офісу омбудсмена, Незалежної комісії проти корупції та Комісії адміністративних звернень. Цей орган складається із семи штатних і восьми позаштатних членів і формується президентом за поданням прем'єр-міністра (якого теж призначає президент), голови Комісії, парламенту і голови Верховного Суду строком на три роки без права повторного призначення. Відповідно до Закону про запобігання корупції створення та управління Комісією з питань антикорупції і прав громадян¹⁸⁶ до її повноважень віднесені, зокрема, впровадження і реалізація кодексу поведінки державних службовців, отримання повідомлень про його порушення і захист осіб, які повідомляють про такі порушення.

Особливістю олігархічної системи **Філіппін** є династичність: одні члени родин зосереджуються на веденні бізнесу, інші — на політиці та відстоюванні своїх інтересів в органах державної влади. За даними дослідження Transparency International, у країні спостерігається один з найвищих у регіоні рівнів підкупу голосів на виборах.¹⁸⁷

Під час комітетських слухань у 2020 році спікер нижньої палати парламенту Філіппін зауважив, що законодавчий процес держави перебуває під значним впливом олігархів, тому соціально-політична й економічна системи потребують реформ.¹⁸⁸ Цей виступ відбувся через кілька днів після заяви чинного на той час президента Дутерте, що олігархія на Філіппінах подолана. Така заява була пов'язана з припиненням діяльності найбільшої медіакорпорації країни «ABS-CBN Corp.»,¹⁸⁹ яка належала родині Лопес. На думку експертів та опозиційних політиків, ця «боротьба» з олігархами мала вибірковий характер, спрямований на зміцнення осіб з кола Дутерте¹⁹⁰.

Окремої уваги заслуговує антиолігархічний досвід Грузії та Молдови, з якими Україна має спільний безпековий бекграунд і євроінтеграційні прагнення. Так само обидві країни розглядають окремі внутрішні антиолігархічні закони, положення яких подібні до українського Закону проти олігархів.

Перехід **Грузії** до парламентсько-президентської моделі державного правління призвів до посилення контролю Бедзіни Іванішвілі над державними інституціями. Він як найбагатша людина, яка не має безпосередньо жодного офіційного політичного

¹⁸⁵ Act on Special Cases Concerning the Confiscation of Illegal Political Funds. URL: https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=56122&type=part&key=3

¹⁸⁶ Act on the Prevention of Corruption and the Establishment and Management of the Anti-Corruption and Civil Rights Commission. URL: https://Elaw.Klri.Re.Kr/Eng_Mobile/Viewer.Do?Hseq=59638&Type=Part&Key=5

¹⁸⁷ How Much is Your Vote Worth? Op. cit.

¹⁸⁸ Cervantes Filane Mikee. Cayetano wants changes in socio-political system vs. Oligarchy // Philippine News Agency. URL: <https://www.pna.gov.ph/articles/1109226>

¹⁸⁹ ABS-CBN to go off air in compliance with NTC order. URL: <https://web.archive.org/web/20200505115423/https://news.abs-cbn.com/news/05/05/20/abs-cbn-to-go-off-air-in-compliance-with-ntc-order>

¹⁹⁰ Explainer: The oligarchy in the Philippines is more than just one family or firm. URL: <https://www.philstar.com/headlines/2020/07/19/2028001/explainer-oligarchy-more-just-one-family-or-firm>

статусу, здійснює вплив на парламент і уряд через правлячу партію «Грузинська мрія» та наближених осіб на ключових посадах в органах виконавчої влади і органах правопорядку, які призначалися в обхід конституційних процедур. Ситуація в державі характеризується як така, що «впливові особи, установи, компанії чи групи в країні або за її межами використовують корупцію для формування політики країни, правового середовища та економіки для досягнення власних приватних інтересів».¹⁹¹

У грузинському законодавстві наявні положення, які передбачають відповідальність юридичних осіб за корупцію. Проте у звітах ОЕСР про результати реалізації Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією протягом кількох раундів моніторингу (включно з п'ятим) відзначається відсутність практичного застосування цих положень.¹⁹²

Реформа судової влади Грузії здійснювалася в кілька хвиль. Однак Transparency International характеризує її як фрагментарну й непослідовну, яка в окремих випадках навпаки зміцнила вплив на суди так званого «клану»,¹⁹³ що вийшов за межі судів загальної юрисдикції і поширився на Конституційний Суд Грузії.

Протягом 2016–2020 років запроваджено електронну систему розподілу судових справ, підвищено прозорість і відкритість діяльності Вищої ради правосуддя, створено Офіс незалежного інспектора Вищої ради правосуддя, удосконалено норми дисциплінарної відповідальності суддів. Парламент, прагнучи посилити вплив «клану» на судову систему, ухвалював рішення, ігноруючи рекомендації Венеційської комісії (наприклад, щодо виборності голів суддів). Нерозв'язаними також залишаються деякі інші проблеми, пов'язані з діяльністю Вищої ради правосуддя.¹⁹⁴

Попри те, що грузинське законодавство містить гарантії незалежності медіа, ці положення на практиці не реалізуються через упередженість й ангажованість державного регулятора, який очолює особа з оточення Іванішвілі, консолідацію дружніх до влади медіа та встановлення контролю уряду над суспільним мовником.¹⁹⁵

Поступова деградація та узалежнення державної влади, відкат демократії призвели до того, що у 2022 році Грузії не було надано статус кандидата в ЄС,¹⁹⁶ а згодом — до масових протестів у березні 2023 року. Натомість країна отримала дванадцять рекомендацій, серед яких також наявні антиолігархічні заходи, заходи зі зміцнення антикорупційної інфраструктури, посилення незалежності медіа.¹⁹⁷

¹⁹¹ Is Georgia a Captured State? // Transparency International Georgia. URL: https://www.transparency.ge/en/blog/georgia-captured-state#_ftn2

¹⁹² Anti-Corruption Reforms in Georgia. Pilot 5th Round of Monitoring Under the Istanbul Anti-Corruption Action Plan. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/d709c349-en.pdf?expires=1681477294&id=id&accname=guest&checksum=22E92F3F9938B6BD32DED341DC8D773>, P. 7.

¹⁹³ Група впливових суддів, які прямо чи опосередковано підтримуються владою.

¹⁹⁴ The State of the Judicial System 2016–2020 // Transparency International Georgia. URL: <https://transparency.ge/en/post/state-judicial-system-2016-2020>

¹⁹⁵ Is Georgia a Captured State? Op. cit.

¹⁹⁶ EU denies Georgia candidate status // Open Caucasus Media. URL: <https://oc-media.org/eu-denies-georgia-candidate-status/>

¹⁹⁷ Opinion on the EU membership application by Georgia. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_3800

На основі українського антиолігархічного закону в Грузії був розроблений законопроект, який містить аналогічні положення про ознаки олігарха, реєстр олігархів, декларування контактів і заборону підтримувати політичні партії та брати участь у державній приватизації.¹⁹⁸ Відмінністю цього законопроекту від українського закону є те, що рішення про визнання особи олігархом ухвалює уряд.¹⁹⁹ На відміну від України, Грузія отримала попередній висновок Венеційської комісії, який опубліковано 13 березня 2023 року.²⁰⁰

Грузинський проект антиолігархічного закону піддався різкій критиці з боку опозиції, на думку якої, положення законопроекту спрямовані радше на знищення тих осіб, які підтримують опозицію, і жодним чином не торкаються провладних бізнесменів, зокрема Бедзіни Іванішвілі,²⁰¹ статки якого, за підрахунками «Forbes», на 4 квітня 2023 року становили 4,9 млрд доларів.²⁰²

Як зауважує Венеційська комісія, цей законопроект містить ризики порушення прав, визначених статтями 8 (право на повагу до приватного і сімейного життя), 10 (право на свободу вираження поглядів), 11 (право на свободу зібрань та об'єднань) Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.²⁰³ Делегування повноважень визнавати особу олігархом Кабінету Міністрів Грузії не забезпечує об'єктивності та неупередженості процедури. Якщо в Україні вплив на таку процедуру має лише президент, то в Грузії такий вплив належить прем'єр-міністру, який призначається на посаду парламентом за поданням президента. Очільник уряду призначає та звільняє міністрів і керівників інших центральних органів виконавчої влади, членів Ради національної безпеки й оборони, включно з особами, які можуть ініціювати процедуру визнання олігархом. Це створює ризик вибіркового застосування процедури з метою усунення політичних конкурентів.²⁰⁴

Законопроект у нинішній редакції, на думку Венеційської комісії, може призвести до численних судових процесів як на національному, так і європейському рівні. Тому важливо вживати альтернативних заходів, спрямованих на зниження впливу олігархів на економічне, політичне і суспільне життя: підвищення доброчесності та незалежності судів, розвиток економічної конкуренції, зокрема шляхом посилення незалежності Національного агентства з питань конкуренції, зміцнення антикорупційних органів, забезпечення доступу до офіційної інформації, посилення незалежності медіа, податкової реформи, яка б скасувала податкові пільги.

¹⁹⁸ Kincha Shota. Georgian Dream's 'anti-oligarchy law' set to bypass Ivanishvili and target his rivals // Open Caucasus Media. URL: <https://oc-media.org/georgian-dreams-anti-oligarchy-law-set-to-bypass-ivanishvili-and-target-his-rivals/>

¹⁹⁹ Draft Law on deoligarchisation of Georgia. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2023\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2023)010-e)

²⁰⁰ CDL-AD(2023)009-e. Georgia — Interim opinion on the draft law on de-oligarchisation, adopted by the Venice Commission at its 134th Plenary Session. Venice, March 10–11, 2023. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2023\)009-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2023)009-e)

²⁰¹ Kincha Shota. Op. cit.

²⁰² Bidzina Ivanishvili. Forbes profile. URL: <https://www.forbes.com/profile/bidzina-ivanishvili/?list=billionaires&sh=44b63b534598>

²⁰³ CDL-AD(2023)009-e. Op. cit. P. 9.

²⁰⁴ Ibidem. P. 13–14.

У підсумку Венеційська комісія дала Грузії такі рекомендації:

А) Щодо конкретних удосконалень, які мають бути внесені у законопроект.

Роз'яснення ключових положень і процедур, зокрема:

- подальше уточнення і розмежування критеріїв правомочності, таких як «участь у політичному житті», «здійснення значного впливу на медіа», для запобігання тому, щоб ці критерії не застосовувалися до ширшого кола осіб та/або для обмеження свободи дій органів, які приймають рішення;
- подальше уточнення і розмежування критерію виключення, такого як «бездоганна ділова репутація», задля звуження дискреції та запобігання тому, щоб таке судження не ґрунтувалося на інформації, наданій суб'єктом подання;
- визначення чіткої процедури, що визначає, яка саме інформація має бути зібрана, оцінена і збережена, яким чином, ким, щодо якої категорії осіб; при цьому мають бути враховані положення статті 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Включення повних гарантій та ефективних засобів захисту, зокрема:

- надання особам, які потенційно можуть бути визнані олігархами, більших процесуальних строків для надання пояснень та підготовки до засідань уряду, який має ухвалювати рішення про визнання особи олігархом;
- надання права бути заслуханим на засіданні уряду (зокрема у випадках, коли особа не отримала повідомлення про таке засідання або не може бути присутньою на ньому з поважних причин);
- забезпечення того, щоб оскарження рішення щодо визнання особи олігархом було ефективним засобом правового захисту особи, надання гарантій того, що до винесення остаточного рішення ніяка інформація про особу не буде оприлюднена.

Забезпечення співмірності деяких наслідків визнання особи олігархом:

- скасування повної заборони особам, визнаним олігархами, фінансувати політичні партії, виборчі кампанії, мітинги і демонстрації «з політичними вимогами» (можливо, замінивши її більш низьким порогом внесків та/або заходами, які гарантують, що такі обмеження не можна буде обійти, наприклад, заборона здійснення внесків юридичними особами);
- скасування вимоги щодо подання декларації про активи і доходи осіб, визнаних олігархами (можливо, із заміною на інші заходи забезпечення більшої прозорості бенефіціарної власності);
- зняття або перегляд вимог публічних службовців декларувати свої контакти й комунікацію з особами, визнаними олігархами, та/або їхніми представниками, зокрема шляхом виключення вимоги про розкриття змісту такої комунікації.

Вбачається необхідним знизити вплив виконавчої влади на процедуру визнання особи олігархом шляхом передачі таких повноважень іншому органу.

Б) Щодо системних заходів, які вживаються.

Системні заходи мають включати подальші кроки щодо:

- поглиблення структурних реформ судової системи для зміцнення її незалежності й добросовісності суддів;
- усунення викривляючого впливу олігархів на конкуренцію (шляхом зміцнення Національного агентства з питань конкуренції та вдосконалення антимонопольного законодавства);
- подальша підтримка нещодавно створеного Національного антикорупційного бюро, зокрема щодо боротьби з корупцією на найвищому рівні;
- забезпечення прозорості власності ЗМІ;
- реформування податкового законодавства, зниження податкових пільг та звільнень від сплати податків, якими користуються олігархічні структури;
- посилення правил фінансування політичних партій та виборчих кампаній (наприклад, шляхом доповнення наявних обмежень на індивідуальні внески або заборони на внески від юридичних осіб);
- подальше підвищення прозорості бенефіціарної власності.²⁰⁵

Досвід деолігархізації має і **Російська Федерація**. З приходом до влади Путіна епоха олігархів поступово зійшла нанівець: нафтогазовий і банківський сектори знов повернулися під жорсткий контроль держави, а опозиційні до влади впливові підприємці або отримали тюремні строки (як Ходорковський), або покинули країну (як Гусинський і Березовський). Хоча в червні 2019 року Путін заявив, що в Росії більше немає олігархів, великі тендери часто виграють саме ті компанії, якими володіють близькі до президента бізнесмени — всілякі ротенберги, тимченки, дерипаски.²⁰⁶

Особливістю російської олігархії є те, що Путін, прийшовши до влади, усунув олігархів, які почали накопичувати свої багатства ще в останні роки існування Радянського Союзу та суттєво збагатилися за президентства Єльцина. Новий клас олігархів сформувався на початку 2000-х. За дивним збігом обставин, найбагатші і найвпливовіші люди Росії входять або входили до найближчого оточення Путіна.

Утім, окремі дослідники говорять, що деякі олігархи з'явилися після вторгнення Росії в Україну, а інші зміцнили свій бізнес завдяки певному дистанціюванню від Путіна та його оточення, виїзду за кордон та уникненню санкцій.²⁰⁷

Нинішню ситуацію в Росії можна охарактеризувати як кланово-політичну олігархію: політики й бізнесмени через низький рівень довіри не використовують одне одного

²⁰⁵ Ibidem. P. 18–19.

²⁰⁶ Олексій Ільїн. Російські олігархи: їх там немає, але вони є // BBC News Україна, 27 травня 2021. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-57227699>

²⁰⁷ Djankov Simeon. How the war is increasing inequality in Russia // VoxEU, February 9, 2023. URL: <https://cepr.org/voxeu/columns/how-war-increasing-inequality-russia#:~:text=How%20the%20war%20is%20increasing%20inequality%20in%20Russia,of%20contracts%20and%20business%20ventures%20with%20Western%20partners>

для задоволення своїх приватних інтересів. Перші покладаються на своїх близьких осіб для накопичення статків, що призводить до зрощування політики й бізнесу в одне ціле. Російську бізнес-еліту сьогодні складають близько двадцяти олігархів, пов'язаних родинними зв'язками з топполітиками.²⁰⁸

При цьому держава впроваджує показові інструменти прозорості та боротьби з корупцією. Однак вони перетворилися радше на інструменти політичної та кар'єрної конкуренції, а їх дієвість має вибіркового характеру. Важливо, щоб цей поганий досвід не був використаний в Україні.

* * *

Як показує досвід інших, зниження впливу олігархів залежить від кількох факторів. У їх основі лежать у першу чергу суспільний запит і політична воля до посилення інститутів демократії та економіки країни.

Першим фактором є напрацювання оптимальних законодавчих рішень, які здатні запроваджувати певні обмеження, не зачіпаючи основоположних прав та свобод людини і громадянина. Другим, не менш важливим фактором є ефективна імплементація цих рішень і посилення незалежності судів, органів правопорядку і медіа, які здатні забезпечувати економічний, політичний і суспільний баланс та задовольняти запит на справедливість.

Рівень впливу окремих осіб на економічне, політичне й суспільне життя та успішність мінімізації такого впливу також взаємопов'язані з прозорістю діяльності держави і відкритістю інформації. У країнах, які формують політику прозорості й доступності до інформації, вплив олігархів значно нижчий, а рівень демократії та участь суспільства в управлінні державною вищою.

Досвід деолігархізації або запобігання появі олігархів більш успішний у країнах зі сталою демократією, де заходи щодо формування конкурентної економіки та прозорих політичних процесів мають комплексний характер і кількадесятирічну історію. Країни, які тільки розпочинають впроваджувати такі заходи, часто ризикують стикнутися з відкатом до олігархії через спротив олігархічної системи і прагнення зберегти *status quo*.

²⁰⁸ Ibidem.

РОЗДІЛ 2. СУЧАСНЕ АНТИОЛІГАРХІЧНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ

2.1. Закон проти олігархів 2021 року: загальна характеристика, ризики неконституційності, практична цінність і проблеми застосування

2.1.1. Загальна характеристика Закону

Лише через 25–30 років після виникнення проблеми українська влада вдалася до пошуку правових методів зменшення впливу олігархів на державу й суспільство.

Закон проти олігархів ухвалено 7 листопада 2021 року, але він набув чинності лише через шість місяців — 7 травня 2022 року, має тимчасову дію і втратить чинність у травні 2032 року. Як нещодавно зізнався міністр юстиції Денис Малюська, закон є частиною ширшого плану з деолігархізації, але цей план не публічний.

Відповідно до Закону проти олігархів особа (навіть іноземець) може бути визнана олігархом, якщо вона відповідає **трьом або більше** з таких критеріїв:

- 1) бере участь у політичному житті;
- 2) має значний вплив на ЗМІ;
- 3) є кінцевим бенефіціарним власником суб'єкта господарювання, який після дня введення в дію цього Закону є суб'єктом природних монополій або займає монопольне (домінуюче) становище на ринку відповідно до Закону «Про захист економічної конкуренції» та протягом одного року поспіль підтримує або посилює таке становище;
- 4) підтверджена вартість активів особи та суб'єктів господарювання, бенефіціаром яких вона є, перевищує 1 мільйон прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб на 1 січня відповідного року.

Якщо особа визнана олігархом, вона більше не може фінансувати будь-які політичні партії та не може брати участі в приватизації цінних активів, що належать державі. Особа зі статусом олігарха зобов'язана подавати декларацію так само, як і державні службовці.

В урядовому законопроекті № 8008 від 7 вересня 2022 року також пропонувалося внести олігархів (і, ймовірно, їхні бізнеси) до переліку суб'єктів високого ризику для цілей первинного фінансового моніторингу. Але після ухвалення закону 4 листопада 2022 року цих положень у ньому вже не було.

Якщо особа більше не відповідає трьом з вищезазначених критеріїв, вона може позбутися статусу олігарха.

Таблиця 5. Виконання критеріїв найбагатшими людьми²⁰⁹

	Розмір бізнесу	Монополія	Політика	ЗМІ
Ахметов	Так	Так	Так*	Так*
Новинський	Так	Так	Так*	Ні
Фірташ	Так	Так	Так*	Так
Пінчук	Так	Так	Так*	Так
Коломойський	Так	Так	Так	Так
Боголюбов	Так	Так	Так	Так
Порошенко	Так	Так	Так	Так
Жеваго	Так	Так	Так	Так
Косюк	Так	Так	Так	Ні
Гереги	Так	Так	Так	Ні

*Принаймні історично.

Імплементация антиолігархічного закону, який ЄС схвалив 12 жовтня 2021 року під час саміту Україна — ЄС у Києві, була одним з пунктів рекомендацій Європейської Комісії щодо надання Україні статусу кандидата на вступ до ЄС²¹⁰.

У багатьох в Україні цей пункт рекомендацій викликав подив, адже існує (хибний) стереотип, що закон не має підтримки на Заході. Це не так. У ЄС його підтримували від початку. І, як виявилось, підтримка настільки висока, що після переговорів Урсули фон дер Ляєн і Володимира Зеленського він навіть потрапив у список умов для кандидатства. А щоб чинна влада не сприйняла це як карт-бланш для довільної «розолігархізації», Європейська Комісія записала запобіжник: імплементацию закону треба зробити «у юридично обґрунтований спосіб, беручи до уваги майбутній висновок Венеційської комісії щодо відповідного законодавства».²¹¹ До Венеційської комісії цей документ передали ще восени 2021 року.²¹² У листопаді 2022 року міністр юстиції України Денис Малюська зазначив, що імплементацию закону проти олігархів стримують два чинники — відсутність досі висновку Венеційської комісії та війна. З іншого боку, сам

²⁰⁹ Горюнов Дмитро, Прохоров Богдан, Самойлюк Максим, Ноздрін В'ячеслав. *Op. cit.*

²¹⁰ Борьба с олигархами, допомога та реформи: про що домовилися на саміті Україна-ЄС. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2021/10/12/7128916/>

²¹¹ EU Commission's Recommendations for Ukraine's EU candidate status. URL: https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu-commissions-recommendations-ukraines-eu-candidate-status_en?s=232

²¹² Кандидат авансом: 7 вимог, які має виконати Україна, щоб ЄС не скасував її новий статус. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2022/06/18/7141516/>

факт наявності такого закону вже став своєрідним бенчмарком, ніби це зробили умовою для членства в ЄС інших держав, зокрема Грузії.²¹³

Коментуючи Закон проти олігархів, експерти згадали тенденцію останніх двох років, згідно з якою всі ключові рішення в державі перестали дискутуватися в уряді або парламенті — вони одноосібно ухвалюються Президентом: поняття поділу влади на гілки нівельоване й підмінене чистим, майже нічим не обмеженим президентським волюнтаризмом. Одним з наслідків такого фактичного перетікання влади стало зміщення її центру від передбачених у Конституції України парламенту й уряду до колись малозначущої РНБОУ, яка за своєю суттю є аналітичним центром, куди керівники державних установ, відомств та органів влади залучені лише для того, щоб давати свою експертизу, на основі якої РНБОУ має напрацьовувати рекомендації й проекти рішень Президента. Отже, консультативний орган став єдиним значущим органом влади.

Друге, на що експерти звернули увагу, — Президент може отримати доступ до двох майже невичерпних джерел політичного довголіття. Першим з них є народна за своєю суттю ненависть до багатих людей, а тому гаряча підтримка відповідних ініціатив Президента та зростання його рейтингу. Сам факт створення Реєстру олігархів буде мати принизливий ефект для тих, хто десятки років вимагав особливого ставлення до себе: олігарх перед кожною зустріччю з будь-яким публічним функціонером зобов'язаний повідомляти про свій статус подібно до того, як інфіковані на ВІЛ-інфекцію мусять повідомляти партнера перед статевим актом про свою хворобу, приватні аудієнції закінчилися, і публічний функціонер під страхом звільнення з посади після зустрічі з особою, внесеною до Реєстру олігархів, мусить негайно писати публічний звіт про цю зустріч. Друге джерело впливу — ресурси тих *de facto* олігархів, які не хотіли б потрапити в немилість до влади: Президент і його оточення отримують інструмент політичного торгу й тиску на олігархів.²¹⁴

2.1.2. Ризики неконституційності Закону

2.1.2.1. Щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону

1. Відповідно до статті 5 Закону проти олігархів рішення про визнання особи олігархом ухвалюється РНБОУ на підставі подання КМУ, члена РНБОУ, Національного банку України (далі — НБУ), Служби безпеки України (далі — СБУ) або АМКУ (частина перша); таке рішення набирає чинності з дня офіційного опублікування указу Президента України про введення його в дію і є обов'язковим до виконання (частина друга). Рішення РНБОУ про визнання особи олігархом є підставою для її включення до

²¹³ Імплементация закону про олігархів затримується через відсутність висновку Венеціанської комісії — Малюська // Interfax Україна, 29 листопада 2022. URL: <https://interfax.com.ua/news/general/875363.html>

²¹⁴ Роман Романюк. «Добрий день. Я — олігарх». Як працюватиме деолігархізація Зеленського // Українська правда, 18 листопада 2021. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2021/11/18/7314374/>

спеціального Реєстру олігархів і, як наслідок, накладення на олігархів і осіб, які мають з ними відповідні контакти, різних правових обмежень, а також покладення на цих осіб додаткових обов'язків (статті 6–8 Закону).

Наділення РНБОУ як координаційного органу з питань національної безпеки і оборони при Президентові України (частина 1 статті 107 Конституції України), персональний склад якого формує Президент України (частина 4 статті 107 Конституції України), додатковими повноваженнями фактично означає автоматичне розширення обсягу й змісту повноважень Президента України за межі конституційних параметрів. Відповідно до пункту 31 частини 1 статті 106 Конституції України повноваження Президента України визначаються лише Конституцією України, що неодноразово підкреслювалося в рішеннях КСУ²¹⁵.

Конституція України має найвищу юридичну силу, а тому закони та інші нормативно-правові акти ухвалюються на основі Конституції України й повинні відповідати їй (частина 2 статті 8 Конституції України). Конституція передбачає, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина 2 статті 19 Конституції України). Таким чином, Президент України під час видання ним указів (зокрема, про введення в дію рішень РНБОУ) має діяти в межах своїх конституційних повноважень. Якщо Конституція не передбачає можливості розширення наявних конституційних повноважень Президента України або наділення Президента України новими повноваженнями відповідно до закону, то будь-які закони, які прямо або опосередковано наділяють Президента України позаконституційними повноваженнями, суперечать Конституції України і можуть стати предметом конституційного провадження в КСУ за зверненням відповідних суб'єктів права на конституційне подання (частина 2 статті 150 Конституції України).

Таким чином, аналіз відповідних положень Конституції України, а також практики КСУ однозначно доводить відсутність конституційних підстав для наділення Президента України повноваженням на рівні закону щодо введення в дію своїми указами рішень РНБОУ, відповідно до яких для певних громадян України наставатимуть спеціальні правові обмеження і виникатимуть додаткові обов'язки.

Хоча Конституція передбачає, що компетенція та функції РНБОУ визначаються законом (частина 8 статті 107 Конституції України), будь-які повноваження РНБОУ неодмінно мають корелювати з конституційною природою цього органу як координаційного і не можуть суперечити їй. З огляду на це будь-які повноваження, які надаються РНБОУ законом, повинні:

²¹⁵ Див. рішення від 24 грудня 1997 року № 8-зп; від 10 квітня 2003 року № 7-рп/2003; від 25 грудня 2003 року № 22-рп/2003; від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004; від 16 травня 2007 року № 1-рп/2007; від 8 липня 2008 року № 14-рп/2008; від 2 жовтня 2008 року № 19-рп/2008; від 8 жовтня 2008 року № 21-рп/2008; від 7 липня 2009 року № 17-рп/2009; від 15 вересня 2009 року № 21-рп/2009; від 17 грудня 2009 року № 32-рп/2009; від 10 червня 2010 року № 16-рп/2010; від 13 червня 2019 року № 5-рп/2019; від 28 серпня 2020 року № 9-рп/2020; від 16 вересня 2020 року № 11-рп/2020.

- відповідати конституційній природі та призначенню цього органу, тобто стосуватися лише координації і контролю діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони (частини 1 і 2 статті 107 Конституції України);
- впливати з повноважень Президента України, оскільки РНБОУ є координаційним органом при Президентові України, то він не може наділятися повноваженнями, яких немає в Президента України і які суперечать його конституційним повноваженням.

Сам алгоритм ухвалення рішення про визнання особи олігархом, запропонований у Законі, містить ризики зловживання Президентом України такими повноваженнями, оскільки відповідно до статті 107 Конституції України:

- Президент України є головою РНБОУ (частина 3);
- Президент України формує персональний склад РНБОУ (частина 4), а тому може включити до складу РНБОУ невизначене коло осіб (окрім Прем'єр-міністра України, міністра оборони України, голови СБУ, міністра внутрішніх справ України, міністра закордонних справ України, які входять до складу РНБОУ за посадою відповідно до частини 5 цієї статті);
- РНБОУ ухвалює рішення про визнання особи такою, яка має значну економічну та політичну вагу в суспільному житті, на підставі подання, зокрема, будь-якого члена РНБОУ;
- Президент України вводить у дію рішення РНБОУ своїми указами (частина 7).

Отже, Закон передбачає розширення повноважень РНБОУ як координаційного органу з питань національної безпеки і оборони при Президентові України, які суперечать конституційній природі цього органу, наділяють Президента України позаконституційними повноваженнями й створюють передумови для розбалансування поточного механізму публічного врядування в Україні.

2. Частина 1 статті 7 Закону передбачає, що особам, включеним до Реєстру олігархів, забороняється:

- 1) здійснювати внески у вигляді власних грошових коштів, виконання робіт, надання товарів, послуг чи у вигляді грошових коштів, виконання робіт, надання товарів, послуг пов'язаними особами та/або юридичними особами, кінцевим бенефіціарним власником яких є така особа, на підтримку політичних партій відповідно до Закону «Про політичні партії в Україні», здійснювати внески до виборчих фондів кандидатів (окрім власного виборчого фонду), політичних партій під час виборчого процесу відповідно до Виборчого кодексу України;
- 2) бути покупцем (бенефіціаром покупця) у процесі приватизації об'єктів великої приватизації;
- 3) фінансувати будь-яку політичну агітацію або проведення мітингів чи демонстрацій з політичними вимогами.

Фактична заборона особам, внесеним до Реєстру олігархів, фінансувати діяльність політичних партій (у тому числі в межах виборчого процесу), а також фінансувати будь-яку політичну агітацію порушує конституційний принцип рівності громадян України (частини 1 і 2 статті 24 Конституції України), а також обмежує конституційне право громадян вільно обирати й бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (частина 1 статті 38).

Окрім того, зважаючи на несталість демократичних традицій в Україні, не слід виключати можливість реалізації такого причинно-наслідкового ланцюжка подій, який відповідно до логіки Закону настає внаслідок визнання особи олігархом:

- оскільки саме Президент України формує персональний склад РНБОУ та вводить в дію її рішення, глава держави може використовувати цей Закон для того, щоб РНБОУ визнавала олігархами будь-кого з-поміж своїх політичних конкурентів;
- такі політичні конкуренти позбавляються можливості фінансування діяльності опозиційних політичних партій / кандидатів, а також заходів політичної агітації, які проводять такі партії / кандидати;
- опозиційні політичні партії / кандидати опиняються в нерівному становищі порівняно з провладними політичними партіями / кандидатами у виборчому процесі, через що шанси на перемогу провладних політичних партій / кандидатів суттєво зростають;
- відсторонення опозиційних політичних партій / кандидатів від активної участі у виборах сприяє зміцненню позицій провладних політичних партій / кандидатів і створює можливість для утримання політичної влади протягом необмеженого періоду (узурпація влади).

Таким чином, правові наслідки включення особи до Реєстру олігархів, передбачені пунктами 1 і 2 частини 1 статті 7 Закону, які містять всеосяжну заборону фінансування будь-якої політичної агітації, а також фінансування політичних партій, мають ознаки невідповідності положенням статей 24 і 38 Конституції України. Окрім того, ці положення Закону містять ризики авторитаризму та узурпації влади Президентом України.

3. Відповідно до частини 5 статті 5 Закону рішення про визнання особи олігархом ухвалюється РНБОУ на підставі подання КМУ, члена РНБОУ, НБУ, СБУ або АМКУ. Відповідно до механізмів, закладених у Законі, внесення подання про визнання особи олігархом, а також ухвалення рішення із цього приводу здійснюватиметься на основі власних суб'єктивних суджень (наприклад, на підставі власних комерційних інтересів або політичних симпатій) відповідного посадовця, а не в результаті об'єктивного моніторингу діяльності всіх суб'єктів українського економічного та політичного життя. Таким чином, відповідні суб'єкти мають право, однак не зобов'язані проводити такий моніторинг, що насамперед даватиме їм можливість зловживати цим Законом, формально не порушуючи його. Такі законодавчі положення є грубим порушенням принципу юридичної визначеності, і на цьому фактично й побудований увесь Закон.

Чимало інших положень Закону також мають вади юридичної визначеності, що допускає їх неоднозначне трактування та застосування на практиці, а також потенційно містить порушення конституційних прав і свобод людини і громадянина. Ідеться, зокрема, про:

- критерії, на підставі яких особа визнається олігархом (частина 1 статті 2);
- діяльність, яка підпадає під поняття «участь у політичному житті» (стаття 3);
- ознаки значного впливу на ЗМІ (стаття 4);
- обов'язок публічного службовця подати декларацію про контакти в разі контакту з особою, включеною до Реєстру олігархів, або її представником (частина 1 статті 8);
- обов'язок особи, включеної до Реєстру олігархів, та її представників повідомляти публічного службовця про факт включення їх або осіб, яких вони представляють, до Реєстру олігархів перед початком зустрічі (розмови), спілкування за допомогою телефону чи засобів електронного зв'язку (другий абзац частини 2 статті 8);
- визначення контакту з олігархами або їхніми представниками (частина 2 статті 8);
- перелік винятків, коли декларація про контакти не подається (частина 3 статті 8);
- порядок подачі декларації про контакти та її зміст (частини 4 і 7 статті 8);
- перелік публічних посадовців, на яких поширюється обов'язок подання декларації про контакти (частина 5 статті 8);
- положення про притягнення особи до політичної та/або дисциплінарної відповідальності (перший абзац частини 6 статті 8) — обсяг і суть цих видів відповідальності взагалі не розкриваються в Законі;
- поняття «бездоганна ділова репутація» та ознаки бездоганної ділової репутації фізичної особи, пов'язані з дотриманням закону та публічного порядку (стаття 10).

Відповідно до частини 1 статті 8 Конституції України в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Оскільки юридична визначеність є невіддільним елементом конституційного принципу верховенства права (*the rule of law*), то наявність у Законі великої кількості положень, які мають вади юридичної визначеності, є ознакою неконституційності такого акта.

2.1.2.2. Порядок розгляду та ухвалення Закону

Відповідно до частини 2 статті 152 Конституції України закони та інші акти за рішенням КСУ визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності.

Під час розгляду та ухвалення в другому читанні та в цілому проекту Закону «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну або політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» (реєстр.

№ 5599) на сьомому пленарному засіданні шостої сесії ВРУ IX скликання 23 вересня 2021 року була застосована особлива процедура розгляду законопроектів у другому читанні, передбачена статтею 119-1 Регламенту ВРУ.

Внаслідок застосування такої процедури народні депутати України, які наполягали на розгляді своїх пропозицій і поправок до законопроекту № 5599, були обмежені в реалізації свого права на законодавчу ініціативу: переважна частина поправок, пропозицій до законопроекту № 5599 не була обговорена з подальшим голосуванням щодо їх прийняття. Головуючий ставив на голосування питання про підтримку лише окремих поправок, пропозицій з автоматичним пакетним відхиленням інших поправок, пропозицій до законопроекту № 5599, попри те, що окремі народні депутати України вимагали розгляду своїх поправок, пропозицій окремо й по чергово. У результаті народні депутати України ухвалили закон разом з несумісними поправками,²¹⁶ і, як наслідок, не відомо, у якій остаточній редакції цей закон був фактично ухвалений.²¹⁷

Відповідно до частини 5 статті 77 Конституції України порядок роботи ВРУ встановлюється Конституцією України та Регламентом ВРУ.

Частина 1 статті 93 Конституції України наділяє правом законодавчої ініціативи у ВРУ Президента України, народних депутатів України та КМУ.

Відповідно до частини 5 статті 89 Регламенту ВРУ право законодавчої ініціативи здійснюється шляхом внесення до ВРУ проєктів законів, постанов, проєктів інших актів ВРУ, пропозицій до законопроектів, поправок до законопроектів. Частина 1 статті 119 Регламенту ВРУ передбачає, що під час розгляду законопроекту в другому читанні ВРУ проводить його постатейне обговорення та голосування, окрім випадку розгляду законопроекту за особливою процедурою (стаття 119-1 цього Регламенту). Особлива процедура відповідно до логіки статті 119-1 Регламенту ВРУ полягає у вибірковому розгляді та ухваленні поправок до законопроекту, зокрема тих, які не були враховані головним комітетом. Викликає занепокоєння те, що така особлива процедура розгляду законопроектів обмежує реалізацію народними депутатами України права законодавчої ініціативи. Утім, Конституція України передбачає, що порядок роботи ВРУ встановлюється Конституцією України та Регламентом ВРУ, а тому парламент у своєму Регламенті може деталізувати застосування права законодавчої ініціативи відповідних суб'єктів, зокрема передбачити процедурні обмеження права законодавчої ініціативи народних депутатів України.

²¹⁶ Наприклад, поправка № 398 (врахована головним комітетом; не відхилена народними депутатами на пленарному засіданні) передбачає, що рішення про визнання особи олігархом ухвалює голова НАЗК за зверненням Комісії з питань протидії надмірному впливу осіб, які мають значну економічну або політичну вагу в суспільному житті; натомість поправка № 406 (врахована головним комітетом; підтримана народними депутатами на пленарному засіданні) передбачає, що таке рішення ухвалює РНБОУ на підставі подання КМУ, члена РНБОУ, НБУ, СБУ або АМКУ. Див. порівняльну таблицю до другого читання законопроекту № 5599 (від 22 вересня 2021 року), а також стенограму засідання № 7 від 23 вересня 2021 року.

²¹⁷ Це спричинило реєстрацію у ВРУ більше ніж десяти проєктів постанов однакового змісту — про скасування рішення ВРУ від 23 вересня 2021 року про ухвалення в другому читанні та в цілому проєкту Закону про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну або політичну вагу в суспільному житті (олігархів) (№№ 5599-П — 5599-П11 від 24 вересня 2021 року).

Регламентні положення про особливу процедуру на сьогодні є предметом конституційного контролю з боку КСУ, зокрема відкрито провадження за конституційним поданням 53 народних депутатів України.²¹⁸

Але проблема процедури, застосованої на пленарному засіданні 23 вересня 2021 року при розгляді та ухваленні законопроекту № 5599, полягає не в тому, що вона має вади конституційності чи були допущені порушення положення статті 119-1 Регламенту ВРУ, а в тому, що *під час такого поспішного розгляду законопроекту народні депутати України не могли знати, яку саме остаточну редакцію законопроекту вони ухвалюють у другому читанні і в цілому*. Така логіка розгляду законопроекту суттєво підриває легітимність кінцевого законодавчого продукту парламенту.

2.1.3. Практична цінність Закону

1. Із самої назви Закону — «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» — випливає, що вплив олігархів на суспільне життя в Україні є надмірним аж до створення загрози національній безпеці.

Преамбула Закону загалом правильно визначає суть відповідної проблеми:

- 1) поєднання великого бізнесу, медіа й політики в одному суб'єкті та
- 2) використання цим суб'єктом політичної влади для збільшення власних капіталів, впливу на суспільне життя й політику держави.

Таку ідею підтвердив і суб'єкт законодавчої ініціативи — Президент України Володимир Зеленський, який 4 червня 2021 року заявив: «Не можна володіти депутатами, міністрами або будь-якими чиновниками. Цей законопроект демонструє наше ставлення до олігархічної системи. У нас є олігархи, вони впливають на політику, але цього більше не буде».²¹⁹

Проте, за логікою авторів Закону, для знищення системи олігархії достатньо встановити кілька заборон і покласти кілька обов'язків:

- заборону особам, визнаним олігархами, здійснювати внески на підтримку політичних партій і виборчих кампаній;
- заборону їм же фінансувати політичну активність громадян, зокрема проведення мітингів або демонстрацій з політичними вимогами;
- заборону цим особам бути покупцями в процесі приватизації об'єктів великої приватизації;

²¹⁸ Конституційне подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо протидії зловживанням правами народних депутатів України у ході законодавчої процедури». URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/3_210_2020.pdf

²¹⁹ Зеленський назвав перше питання, яке буде винесене на референдум // UA.News, 4 червня 2021. URL: <https://ua.news/ua/ukraine/zelenskyj-nazval-pervyj-vopros-kotoryj-budet-vynesen-na-referendum>

- обов'язок публічних службовців декларувати свої контакти з олігархами, а осіб, включених до Реєстру олігархів, і їхніх представників — обов'язок перед початком контакту повідомляти публічних службовців про факт включення до цього Реєстру;
- обов'язок осіб, визнаних олігархами, подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у порядку, встановленому Законом «Про запобігання корупції».

2. Видається, що такі заборони й обов'язки або взагалі не впливають на розв'язання проблеми олігархічної системи, або здатні її розв'язати лише в комплексі з іншими засобами, які не передбачені цим Законом або вже передбачені чинним законодавством, але на практиці не діють або не відповідають Конституції України.

Так, виконання обов'язку десятків тисяч публічних службовців декларувати контакти з олігархами та їхніми представниками за сучасного розвитку засобів комунікації неможливо проконтролювати (або це вимагатиме залучення надзвичайних поліцейських та інших ресурсів). У разі ж виявлення порушників такого обов'язку самі олігархи жодним чином не постраждають на відміну від службовців.

Встановлення обов'язку осіб, визнаних олігархами, декларувати свої статки, доходи, видатки тощо жодним чином не відбивається на їхній здатності впливати на державну владу. Окрім того, поширення цього обов'язку на осіб, не уповноважених на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, перетворює таке декларування із заходу фінансового контролю, спрямованого на забезпечення прозорості і загалом доброчесності зазначених осіб, у квазікаральний захід.

Деякі експерти відразу після ухвалення Закону проти олігархів заявили про його непотрібність: починати треба із законів, які посилюють антимонопольне законодавство, боротьбу з корупцією та незаконним лобізмом, забезпечують прозорість власності в медіа (Микола Княжицький); відомі у світі позитивні приклади деолігархізації підтверджують, що іноді буває достатньо примусового поділу монополістів, як це було сто років тому в США (Олександр Лемєнов).²²⁰

Гліб Вишлінський вважає, що рецепт цього закону — натиснути на нинішніх олігархів, щоб вони передали підконтрольні медіа комусь іншому. Ефектом може стати менша прозорість власності в медіа, а більш ефективним заходом був би розвиток альтернативних медіаканалів — від Суспільного мовника до власних медіаканалів (у соцмережах тощо) ключових політиків. Олена Щербан зазначила:

Сам факт появи цього закону є визнанням безпорадності державних інституцій перед викликами з протидії впливу олігархам. Це наслідок відсутності дієвого Антимонопольного комітету, корумпованості судової системи та провалу спроб її реформування в минулому, наслідок політичних процедур призначення на посаду Генпрокурора, керівника СБУ та інших правоохоронних органів, постійний тиск на антикорупційні органи.²²¹

²²⁰ Євген Солонина. Зеленський та олігархи: чи здатна Банкова на деолігархізацію України? // Радіо Свобода, 17 квітня 2021. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/zelenskyi-ta-oliharkhy-chy-zdatna-bankova-na-deoliharkhizatsiiu-ukrainy/31207903.html>

²²¹ Тетяна Тищук. Індекс реформ № 172: закон про олігархів // Vox Україна, 30 листопада 2021. URL: <https://voxukraine.org/indeks-reform-172-zakon-pro-oligarhiv/>

У зв'язку із цим слід також згадати, що 5 червня 2021 року, відразу після реєстрації у ВРУ внесеного Президентом України законопроєкту № 5599, міністр юстиції України Денис Малюська, відповідаючи на критику цього законопроєкту, зазначив:

В продовження цього закону буде розроблятися законопроєкт про лобізм, а також законопроєкт, який врегулюватиме діяльність та відповідальність органів влади і чиновників за дії та можливі корупційні контакти. А також посилення спроможностей Антимонопольного комітету, щоб він міг застосовувати жорсткіші санкції і щоб такі санкції не можна було полатати у суді.²²²

З цього випливає, що влада, можливо, усвідомлює явну недостатність передбачених Законом засобів, і це було однією з причин встановлення піврічного строку введення Закону в дію.

3. Заборона бути покупцями в процесі приватизації об'єктів великої приватизації мала б поширюватися не на осіб, визнаних олігархами (бо це може розглядатися як вчинене всупереч статті 13 Конституції України порушення прав усіх суб'єктів права власності й господарювання, рівність усіх суб'єктів права власності перед законом), а на осіб, які внаслідок придбання об'єкта великої приватизації можуть зловживати монопольним становищем на ринку, що стаття 42 Конституції України прямо забороняє. Саме тому в Законі «Про приватизацію державного і комунального майна» вже визначено, що:

- у випадках, передбачених законодавством про захист економічної конкуренції, покупець зобов'язаний отримати дозвіл АМКУ на безпосереднє або опосередковане придбання у власність акцій (часток) у розмірі, що забезпечує досягнення чи перевищення 25 або 50 відсотків голосів у вищому органі управління відповідного суб'єкта господарювання, а також активів у вигляді єдиного майнового комплексу або структурного підрозділу суб'єкта господарювання (дозвіл на концентрацію) (стаття 20);
- право власності на об'єкт приватизації переходить до покупця не раніше за дату отримання дозволу АМКУ на концентрацію, якщо отримання такого дозволу вимагається законом (частина 6 статті 26).

4. Стаття 15 Закону «Про політичні партії в Україні» вже обмежує певних осіб у здійсненні внесків на підтримку політичних партій. Ці обмеження цілком обґрунтовані й стосуються, зокрема:

- юридичних осіб, кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами) яких є особи, зазначені в підпунктах «а», «в»–«і» пункту 1 і в підпункті «а» пункту 2 частини 1 статті 3 Закону «Про запобігання корупції»;
- анонімних осіб чи осіб під псевдонімом;
- загального розміру (суми) внеску (внесків) на підтримку політичної партії від громадянина України, який протягом одного року не може перевищувати 400 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня року, у якому здійснювалися внески (у 2023 році це 2 680 000 гривень, тобто приблизно 72 000 доларів);

²²² Ілона Завальнюк. В Україні готують нові закони проти олігархів // UA.News, 5 червня 2021. URL: <https://ua.news/ua/ukraine/v-ukrayne-gotovyat-novye-zakony-protiv-olygarhov>

- загального розміру (суми) внеску (внесків) на підтримку політичної партії від юридичної особи, який протягом року не може перевищувати 800 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня року, у якому здійснювалися внески.

При цьому визначено, що якщо фізична або юридична особа здійснює чи може здійснювати вирішальний вплив на діяльність однієї або кількох юридичних осіб (зокрема, є кінцевим бенефіціарним власником (контролером) юридичної особи), внески такої фізичної або юридичної особи й підконтрольних їй юридичних осіб вважаються внеском однієї особи й обмежуються загальним розміром (сумою) внеску (внесків), встановленим цією статтею.

Отже, потрібні не нові заборони, а надійний механізм контролю за дотриманням наявних заборон і реальна відповідальність за їх порушення.

5. Заборона для певних осіб фінансувати проведення мітингів чи демонстрацій з політичними вимогами (у тому числі проїзд до місця проведення таких масових акцій, харчування, облаштування наметового містечка тощо), окрім того, що посягає на конституційне право громадян збиратися мирно (стаття 39 Конституції України), аж ніяк не здатна підірвати їхній статус як олігархів, але, імовірно, спрямована проти політичних конкурентів.

6. Встановлені Законом порушення особами, визнаними олігархами:

- заборони фінансувати проведення мітингів або демонстрацій;
- заборони бути покупцями в процесі приватизації об'єктів великої приватизації;
- обов'язку подавати декларацію з правдивими відомостями
- та їхніми представниками обов'язку перед початком контакту повідомляти публічних службовців про факт включення до Реєстру олігархів — не тягнуть за собою юридичної відповідальності чи будь-яких інших несприятливих для них наслідків правового характеру.

7. Чимало положень Закону суперечливі, що не дозволяє застосовувати їх відповідно до принципу юридичної визначеності.

Зокрема, необмежено дискреційними є положення Закону, згідно з якими вплив може здійснюватися «у будь-який інший спосіб» (пункт 4 частини 1 статті 1), будь-яка особа, не маючи повноважень офіційного представника, може бути визнана представником особи, включеної до Реєстру олігархів (пункт 5 частини 1 статті 1), організаційно-технічне забезпечення проведення політичної агітації може бути проведене в будь-який «інший спосіб» (примітка до статті 3), будь-які висловлювання можуть визнаватися політичною агітацією (стаття 3), контакти в кулуарах офіційних заходів не визнаються забороненими (стаття 8), юридично невизначеними є поняття «намір придбати» і «ціна, істотно нижча за ринкову» (пункт 6 частини 2 статті 10), «істотні та/або систематичні порушення законодавства» (пункт 7 частини 2 статті 10) і багато-багато інших. Усе це надзвичайно ускладнить практичне застосування Закону.

2.1.4. Деякі інші проблеми Закону, що ускладнюють його застосування

Щодо участі в політичному житті

1. Згідно зі статтею 3 Закону особа вважається такою, яка відповідає ознаці участі в політичному житті, якщо вона є, наприклад, особою, пов'язаною з Президентом України, народним депутатом України, міністром тощо. Поняття «пов'язана особа» застосовується і в інших статтях Закону в різних контекстах.

У статті 1 Закону визначене поняття «пов'язана особа». Це особа, яка:

- а) прямо або опосередковано володіє часткою (правом голосу) у суб'єкті господарювання, часткою або правом голосу у якому прямо або опосередковано володіє особа, щодо якої визначається пов'язаність, і
- б) інша особа, яка визнається пов'язаною особою відповідно до правил, встановлених Податковим кодексом України.

Проте Закон не містить механізму визнання особи пов'язаною в першому випадку, тобто коли це відбувається поза правилами, встановленими Податковим кодексом України, і відповідні положення Закону неможливо застосувати.²²³

2. У пункті 4 частини 1 статті 3 Закону передбачено, що особа вважається такою, яка відповідає ознаці участі в політичному житті, якщо вона фінансувала діяльність політичної партії, політичну агітацію або проведення мітингів чи демонстрацій з політичними вимогами.

Але Закон не визначає, чим саме і в якому порядку має підтверджуватися таке фінансування та про який період ідеться.²²⁴

Окрім того, під цей критерій може підпадати будь-яка особа, яка реалізує своє право відповідно до законодавства і робить навіть невеликий внесок на підтримку політичної партії, чия діяльність відповідає переконанням такої особи.

3. Відповідно до пункту 4 частини 1 статті 3 Закону фінансування діяльності політичної партії (отже, і сплата членом політичної партії членських внесків) означає участь особи в політичному житті, що є однією з ознак для визнання її олігархом.

Але ані Конституція України, ані Закон «Про політичні партії в Україні», які гарантують право на свободу політичної діяльності, свободу об'єднання в політичні партії та регламентують порядок його реалізації, не містять заборони на членство в політичних партіях осіб, які потенційно можуть бути визнані олігархами через певну сукупність ознак.

4. Досвід двох українських революцій — Помаранчевої Революції та Революції Гідності — показує, що активну участь у них, зокрема шляхом фінансування і матеріально-технічного забезпечення проведення політичних акцій, можуть брати в тому числі

²²³ Зауваження Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України до проекту Закону. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=5599&conv=9>

²²⁴ Ibidem.

особи зі списку ста найбагатших. Тому слова «бере участь у політичному житті» можуть мати і позитивний для інтересів суспільства відтінок і погано поєднуватися з контекстом однієї з ознак, достатньої для визнання особи олігархом, тобто особою, яка загрожує демократії. Адже останнє означає можливість (чи необхідність) застосування до неї санкцій від імені держави.

5. Встановлення заборони фінансування діяльності політичної партії реально не усуває ризику фінансування діяльності політичної партії олігархами через третіх осіб або підконтрольні їм юридичні особи²²⁵. Частково (і лише частково) цю проблему можна розв'язати шляхом внесення змін до КК України та Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі — КУПАП).

Щодо значного впливу на засоби масової інформації

1. Згідно зі статтею 4 Закону однією з ознак того, що особа відповідає критерію значного впливу на ЗМІ, є те, що вона, зокрема, була власником (засновником) ЗМІ або бенефіціаром чи контролером власника (засновника) ЗМІ на день набрання чинності цим Законом, але втратила такий статус до дня введення в дію цього Закону, внаслідок чого власником (засновником), бенефіціаром або контролером власника (засновника) ЗМІ стала особа, яка не має бездоганної ділової репутації.

Однак, як випливає із частини 2 статті 10 Закону, ознаки *небездоганної ділової репутації* фізичної особи пов'язуються з дотриманням нею закону та публічного порядку, хоча мали б бути пов'язані, навпаки, з їх *недотриманням*.

2. У пункті 7 частини 2 статті 10 Закону вказано, що ознаками *небездоганної ділової репутації* фізичної особи, пов'язаними з дотриманням закону та публічного порядку, є, серед інших, «*істотні та/або систематичні порушення*» нею вимог законодавства про ЗМІ, банківського, фінансового, валютного, податкового законодавства, законодавства з питань фінансового моніторингу, законодавства про цінні папери, акціонерні товариства та фондовий ринок.

Проте Податковий кодекс України, закони «Про медіа», «Про банки і банківську діяльність», «Про валюту і валютні операції», «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки», «Про акціонерні товариства» не оперують поняттями «істотні та/або систематичні порушення» і не визначають їх.

3. У статті 1 Закону до ЗМІ віднесено, зокрема, й інтернет-ЗМІ, які визначаються як такі, що регулярно поширюють інформацію в текстовій, аудіовізуальній чи іншій формі в електронному (цифровому) вигляді в мережі Інтернет через вебсайт під сталою назвою як індивідуалізуючою ознакою. Водночас під дію Закону «Про медіа» підпадають лише ті, які будуть зареєстровані у встановленому законом порядку.

²²⁵ Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України до проекту Закону. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=5599&conv=9>

Однак ніщо не забороняє олігархам використовувати у своїх інтересах впливових блогерів або лідерів суспільної думки з великою аудиторією, які не зобов'язані відповідати журналістським стандартам і не несуть відповідальності за поширення необ'єктивної чи маніпулятивної інформації.

4. Додаткові проблеми з визначенням відповідності особи цьому критерію олігарха створив ухвалений 13 грудня 2022 року Закон «Про медіа», який вступає в колізію із Законом проти олігархів, перетворюючи його на відому «помилку 404».

Законом «Про медіа» були скасовані галузеві закони «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про інформаційні агентства», «Про телебачення і радіомовлення», до яких Закон проти олігархів відсилає в частині визначення поняття засобу масової інформації. Таким чином, утворюється правова невизначеність, яка унеможлиблює застосування одного із чотирьох критеріїв олігарха.

5. У статті 1 Закону проти олігархів наведено визначення понять «бенефіціар» і «контролер ЗМІ», а для поняття «кінцевий бенефіціарний власник» зроблено відсилку до Закону «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення». Проте в статті 9 цього ж Закону поняття «бенефіціар» і «контролер ЗМІ» вживаються як тотожні, а в статті 4 — розрізняються. Це не лише суперечить принципу правової визначеності та вимозі уніфікації, а й ускладнює правозастосовну практику.

Щодо монополізму

У пункті 3 частини 1 статті 2 Закону йдеться про особу, яка є кінцевим бенефіціарним власником суб'єкта господарювання, який після дня введення в дію цього Закону є суб'єктом природних монополій або займає монополне (домінуюче) становище на ринку відповідно до Закону «Про захист економічної конкуренції» та протягом одного року поспіль підтримує або посилює таке становище.

Цей пункт варто розділити на дві частини: природні та неприродні монополії.

Усі суб'єкти природних монополій зведені в єдиний реєстр на сайті АМКУ — Зведений перелік суб'єктів природних монополій, який станом на 30 вересня 2021 року налічував 3730 підприємств.²²⁶ Велика частина з них — у державній або комунальній власності. Деякими приватними компаніями володіють учасники списку «Forbes». Зокрема, великою частиною облгазів володіє Дмитро Фірташ, який контролює до 70 % розподілу газу в країні. Частками в обленерго прямо чи опосередковано володіють Рінат Ахметов, Ігор Суркіс, Юлія Львовичкіна, Петро Порошенко, Ігор Коломойський, Юрій Бойко, Костянтин Григоришин та інші. При цьому навіть якщо бізнесмен володіє одним активом природної монополії, то він може потрапити в список олігархів. Окреме рішення АМКУ для цього не потрібне.

²²⁶ Юрій Суцєнко. Закон про олігархів або деолігархізацію // ЮРИСТ&ЗАКОН, 25 листопада 2021. № 47 (629). URL: https://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA015272

Друга частина стосується суб'єктів господарювання, які мають монопольне становище на загальнодержавному товарному ринку. Тут мають бути відповідні розслідування, рішення АМКУ про визнання суб'єкта монополістом і штраф за таке порушення. Але ніхто з бізнесменів, яких в Україні заведено вважати олігархами, досі не був визнаний монополістом і не сплатив за це штраф.

Окрім того, такі рішення АМКУ є ретроспективними, тобто вони стосуються попередніх періодів.²²⁷

Щодо вартості активів

1. Відповідно до пункту 4 частини 1 статті 2 Закону олігархом може бути визнана фізична особа, підтверджена вартість активів якої та суб'єктів господарювання, бенефіціаром яких вона є, перевищує 1 мільйон прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб на 1 січня відповідного року.

На 1 січня 2021 року 1 мільйон прожиткових мінімумів дорівнював 2,27 млрд гривень (близько 83 млн доларів США) — таких людей в Україні було понад сто, а згодом їх можуть бути тисячі, оскільки вже на 1 січня 2023 року 1 мільйон прожиткових мінімумів дорівнював 2,68 млрд гривень, тобто за курсом НБУ це приблизно 73 млн доларів США.

Але, якщо не визнати олігархами тих, хто всі останні роки, маючи величезні статки й монопольне становище на ринку, активно втручався в політику з використанням медіа (тобто Ахметова, Коломойського, Новинського, Пінчука, Порошенка, Фірташа, Ярославського тощо), але при цьому визнати ними інших, дрібніших бізнесменів, що мають вплив на медіа (наприклад, Томаша Фіалу), то це означає підірвати саму ідею Закону проти олігархів і довіру до влади загалом.

2. Відповідно до статті 2 Закону однією з ознак олігарха може бути підтверджена вартість активів особи та суб'єктів господарювання, бенефіціаром яких вона є, тобто при розрахунку вартості враховуються не лише активи, власником яких особа є або які вона контролює, а й активи суб'єктів господарювання, бенефіціаром яких вона є.

Згідно з визначенням, наведеним у статті 1 цього ж Закону, бенефіціар — це фізична особа, яка самостійно чи спільно з іншими особами прямо або опосередковано:

- а) володіє статутним капіталом в юридичній особі;
- б) володіє правом голосу в юридичній особі;
- в) здійснює вплив на керівництво або діяльність юридичної особи через пов'язаних фізичних чи юридичних осіб, або
- г) здійснює вирішальний вплив шляхом реалізації права контролю, володіння, користування або розпорядження всіма активами чи їх часткою та права отримання доходів від діяльності юридичної особи, права вирішального впливу на формування складу, результати голосування органів управління, а також вчинення правочинів, які дають можливість визначати основні умови господарської діяльності юридичної

²²⁷ Горюнов Дмитро, Прохоров Богдан, Самойлюк Максим, Ноздрін В'ячеслав. *Op. cit.*

особи, ухвалювати обов'язкові до виконання рішення, що мають вирішальний вплив на діяльність юридичної особи.

Таким чином, особа за наявності інших ознак може бути визнана олігархом навіть у випадку, коли вона не володіє активами в згаданому вище розмірі, а лише має певний економічний стосунок до суб'єктів господарювання, що володіють значними активами, — має право голосу в них, здійснює вплив на їхню діяльність тощо.

В Україні таких осіб можуть бути тисячі або десятки тисяч.

Слід звернути увагу і на юридичну невизначеність поняття «бенефіціар» у цьому Законі.

3. У частині 2 статті 2 Закону вказано, що «розрахунок вартості активів, зазначених у пункті 4 частини 1 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 в ЗМІ.

Проте Закон не визначає, ким і в якому порядку має здійснюватися такий розрахунок.

Щодо контактів і їх декларування

1. Законом (стаття 6) передбачено, що до Реєстру олігархів вносяться, зокрема, декларації про контакти з особою, яка має значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархом), або її представниками. У статті 1 Закону визначено поняття «представник олігарха», під яким розуміється фізична особа, яка проводить зустрічі (розмови), спілкування за допомогою телефону чи засобів електронного зв'язку з публічними службовцями від імені та/або в інтересах особи, включеної до зазначеного Реєстру.

Але Законом не визначено, чим (яким документом) мають підтверджуватися повноваження представника і чи може такий представник діяти без документів, які підтверджують його специфічний правовий статус.²²⁸

2. Відповідно до частини 7 статті 8 Закону декларація про контакти повинна містити, зокрема, відомості про особу, яка подає декларацію про контакти, та особу, включену до Реєстру олігархів, її представника, з якою (яким) відбувся контакт.

Проте Законом не визначено, які саме відомості про особу мають міститися в деклараціях про контакти. Це уможливило ухвалення підзаконного акта, згідно з яким від особи вимагається подання інформації, що є конфіденційною або іншою охоронюваною законом інформацією. При цьому відповідна інформація з обмеженим доступом автоматично стане відкритою та загальнодоступною, оскільки буде розміщена в мережі Інтернет.

Ухвалення такого підзаконного акта суперечило б вимогам частини 2 статті 32 Конституції України, частини 2 статті 11, частини 2 статті 21 Закону «Про інформацію», частини 1 статті 7, частини 2 статті 10 Закону «Про доступ до публічної інформації», частини 2 статті 5, частин 3 і 5 статті 6 Закону «Про захист персональних даних», відповідно до

²²⁸ Зауваження Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України до проекту Закону. Оп. cit.

яких не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, окрім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням (згодою) фізичної або юридичної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом.

Згідно з рішенням КСУ від 11 жовтня 2018 року № 7-р/2018 «втручання у конституційне право особи на приватне і сімейне життя (шляхом збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди) допускається у виняткових випадках і вважатиметься законним у разі наявності підстави в національному законі, а також за умови, що такий закон відповідатиме принципу верховенства права, закріпленому в частині 1 статті 8 Конституції України» (абзац шостий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

Такий підхід у викладенні нормативних приписів не згоджується і з усталеними демократичними європейськими принципами, оскільки ЄСПЛ, аналізуючи термін «закон» у подібних випадках, наголошував на таких його необхідних ознаках, як прийнятність для особи (ідеться про можливість передбачити наслідки), доступність для зацікавленої особи, передбачуваність змісту та характеру застосовуваних заходів, щоб виключити будь-який ризик свавілля, чіткість формулювань (справи Копп проти Швейцарії (13/1997/797/1000), Олександр Волков проти України (№ 21722/11), Джеймс та інші проти Сполученого Королівства (№ 3/1984/75/119), Солдатенко проти України (№ 2440/07), Веренцов проти України, 11 квітня 2013 року).²²⁹

3. У пункті 4 статті 11 «Прикінцеві та перехідні положення» встановлено, що особи, які відповідно до цього Закону зобов'язані подавати декларацію про контакти, подають таку декларацію стосовно зустрічі (розмови), спілкування за допомогою телефону чи засобів електронного зв'язку, які відбулися з дня набрання чинності цим Законом до дня введення в дію цього Закону.

Проте період з 7 листопада 2021 року по 7 травня 2022 року є періодом, на який положення Закону не можуть поширюватися згідно з принципом незворотності дії закону в часі (стаття 58 Конституції України).

4. Відповідно до статті 8 Закону декларацію про контакти не подають у випадку зустрічі з особою, внесеною до Реєстру олігархів чи її представником, якщо така зустріч відбулася на певних «офіційних заходах».

Але не ясно, якими мають бути правові наслідки зустрічі, якщо вона відбувається в перерві заходу, до його початку чи відразу після закінчення, але в місці його проведення.

5. Закон не передбачає правових наслідків у випадку, коли олігарх і його представник не повідомили публічного службовця, з яким вони зустрічаються, про факт свого включення до Реєстру олігархів. Водночас публічний службовець несе відповідальність за контакт, що відбувся, незалежно від того, чи знав він про зазначений факт.

²²⁹ Ibidem.

6. Положення Закону про декларування контактів дещо нагадує положення іноземного законодавства про лобізм. Проте останнє встановлює обов'язок лобістів декларувати контакти (під страхом втратити ліцензію), а не публічних службовців, у яких є багато інших занять, окрім як відстежувати власні контакти, аналізувати їх і невідкладно рапортувати про них.

7. Закон пропонує диференційований підхід до відповідальності публічних службовців за неподання декларації про контакти з олігархами. Порушення обов'язку декларувати свої контакти з олігархами для деяких категорій публічних службовців тягне звільнення з посади (скажімо, підлягають звільненню голова СБУ та його заступники, голова НБУ та його заступники, директор НАБУ та його заступники), для других — накладення дисциплінарного стягнення без звільнення з посади, для третіх згадується лише, що вони «несуть відповідальність» (ідеться про секретаря РНБОУ та його заступників, Генерального прокурора та його заступників тощо), а для четвертих — узагалі не передбачено будь-яких санкцій (наприклад, ідеться про голів місцевих державних адміністрацій, суддів, голову та членів АМКУ). Окрім того, для багатьох категорій осіб, перелічених у частині 5 статті 8 Закону (публічні службовці) дисциплінарну відповідальність законодавство не передбачає. Поняття ж «політична відповідальність» законодавству України взагалі не відоме.

Таким чином, за одне й те саме порушення (неподання або недотримання строків подання декларації про контакти з особою, включеною в Реєстр олігархів, або її представником) одні публічні службовці будуть піддані найсуворішому виду дисциплінарного стягнення (звільненню з посади), а інші — фактично відбудуться публічним осудом.²³⁰

8. Попри те, що неподання або недотримання строків подання декларації про контакти визнається правопорушенням, яке для деяких осіб може потягнути «політичну відповідальність», ані процедури, за якою має реалізуватися така відповідальність, ані її змісту Закон не визначає.

Що стосується дисциплінарної відповідальності за такі порушення, то в багатьох випадках не ясно, у якому порядку мають встановлюватися і реєструватися такі порушення до того, як відповідний керівник чи орган, що має дисциплінарні повноваження щодо порушника, почав дисциплінарне провадження.

Щодо заборони брати участь у приватизації

Стаття 7 Закону передбачає, що особі, визнаній олігархом, забороняється бути покупцем (бенефіціаром покупця) у процесі приватизації об'єктів *великої* приватизації.

Проте цим же Законом внесені зміни до частини 2 статті 8 Закону «Про приватизацію державного і комунального майна», згідно з якими зазначені особи не можуть бути покупцями об'єктів приватизації (не великої, а будь-якої).

²³⁰ Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України до проєкту Закону. *Op. cit.*

Щодо процедури визнання особи олігархом

1. Частина 1 статті 5 Закону передбачає, що рішення про визнання особи такою, яка має значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархом), ухвалюється РНБОУ на підставі подання КМУ, члена РНБОУ, НБУ, СБУ або АМКУ.

Усупереч частині 2 статті 19 Конституції України, спосіб здійснення цих повноважень зазначеними органами державної влади не визначено, як не визначено і підстав, строків і порядку внесення такого подання.

2. Частина 4 статті 5 Закону визначає, що особа, яка отримала повідомлення про засідання РНБОУ, на якому заплановано розгляд подання про визнання її олігархом, або ознайомилася з ним на офіційному вебсайті РНБОУ, має право подати до Апарату РНБОУ в письмовій формі особисті пояснення та інші документи із цього приводу не пізніше ніж за п'ять робочих днів до дня проведення засідання. За клопотанням особи та на підставі відповідного рішення РНБОУ її особисті усні пояснення заслуховуються на засіданні.

Проте така особа повинна мати також право на оскарження рішень про визнання її олігархом і право на відповідний захист. Відсутність такого права спричинить скасування відповідного рішення про визнання особи олігархом в судовому порядку, як це впливає з багатьох положень Конституції України і Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

3. Положення частини 5 статті 5 Закону, згідно з якими неотримання особою зазначеного вище повідомлення, неподання нею в письмовій формі особистих пояснень або інших документів, відмова особи в наданні нею особистих усних пояснень на засіданні РНБОУ, неявка її на таке засідання, зокрема з поважних причин, не є підставою для відкладення або нерозгляду подання про визнання її олігархом, нівелюють сутність прав особи, визначених частиною 4 цієї статті, роблять права особи декларативними, що суперечить статтям 1, 3, 6, 8, 55, 59 Конституції України.²³¹

2.1.5. Проблеми відповідності Закону праву ЄС, зобов'язанням України в межах Ради Європи, нормам і принципам системи ГАТТ / СОТ

На ці проблеми звернув увагу парламентський Комітет з питань інтеграції України з ЄС у своєму Висновку щодо проєкту Закону проти олігархів (реєстр. № 5599 від 2 червня 2021 року).²³² Комітет зазначив:

- посилення антитрастового законодавства могло б розглядатися складовою імплементації Угоди про асоціацію, яка визначає, що «антиконкурентні господарські дії та операції потенційно можуть спотворити належне функціонування ринків та

²³¹ Зауваження Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України до проєкту Закону. Ор. cit.

²³² Висновок (експертиза щодо європейської інтеграції). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=5599&conv=9>

загалом зменшити позитивні наслідки лібералізації торгівлі».²³³ Проте, на жаль, він не містить таких положень;

- хоча в ЄС відсутня консолідована політика, підкріплена основними та вторинними законодавчими актами, спрямована на боротьбу з олігархами, водночас правова система Співтовариства базується на забезпеченні більшої прозорості та доброчесності в державному секторі, що створює менше можливостей для корупції. Це означає більшу конкурентоспроможність, ефективніший збір податків та державні витрати, а також дотримання принципу верховенства права. Як результат, конкуренція на ринку товарів і послуг ЄС покращується, оскільки бар'єри для торгівлі та інвестицій зменшуються. Проте вплив фінансово-промислових груп та олігархів, особливо у фінансовому секторі, залишається потенційною загрозою як для ЄС, так і для інших економік. Однією з тактик, що застосовується тими, хто хоче накопичити фінансові, медійні та інші ресурси, є приховування за непрозорими структурами власності та штучний розподіл величезних корпорацій на менші підприємства, щоб максимізувати суму субсидій, які надходять з ЄС;
- на думку євродепутатів від Європейської народної партії, антиолігархічні заходи повинні супроводжуватися реєстром кінцевих бенефіціарів і їхніх реальних власників, щоб створити прозорість того, хто отримує кошти ЄС. Стандарт звітування про те, хто є фізичними особами, які стоять за кінцевими бенефіціарами коштів ЄС, має бути запроваджений у всіх державах-членах. Якщо одна особа є власником материнської компанії, має простежуватися, що кошти, отримані дочірніми компаніями, потрапляють до того ж самого власника.²³⁴ Таку ж думку поділяють і представники фракції «Зелених» у Європейському Парламенті, зазначаючи, що правова система має забезпечити механізми, щоб олігархи та політики не мали можливості зловживати коштами платників податків ЄС з метою накопичення влади, багатства та землі за рахунок громадян по всьому континенту.²³⁵ Вони закликають Європейську Комісію розробити законодавство, яке забезпечить публічний доступ до реєстрів, зокрема земельних, в усьому ЄС, а також для заходів, які пов'яжуть національні бази даних про власність компаній з базами даних про власність на землю й даними про субсидії фермерських господарств ЄС;
- законопроект містить занадто широкі критерії, які створюють загрозу навіть для громадян ЄС. Якщо особа матиме великі статки, контролюватиме медіа в Україні та профінансує політичні мітинги із закликом до депутатів, наприклад, посилити законодавство, спрямоване на гуманне ставлення до тварин, така особа може бути визнана олігархом. Сама назва законопроекту необґрунтовано ставить знак тотожності між олігархом (термін має негативну конотацію, а відповідні особи справді загрожують демократії) та особою, яка має значну економічну або політичну вагу в суспільному житті (поняття, яке не повинно бути поганим *per se*);

²³³ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

²³⁴ Euractiv. URL: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/epp-propose-law-to-protect-small-farmers-againstoligarchs/>

²³⁵ The EU is Not a Cash Machine for Oligarchs and Politicians // The GREENS/EFA. News, December 9, 2019. URL: <https://www.greens-efa.eu/en/article/news/the-eu-is-not-a-cash-machine-for-oligarchs-and-politicians>

- занадто багато положень законопроєкту пов'язані зі ЗМІ. Загальноновизнаним у ЄС є такий підхід: «Значення свободи преси для демократичного функціонування суспільства, що робить її фундаментальною конституційною цінністю, призводить до дуже високих вимог перед тим, як будь-які обмеження щодо свободи преси можуть бути введені державними органами»;
- в українському законодавстві відсутнє поняття політичної відповідальності, яка передбачена абзацом другим частини 6 статті 8 проєкту Закону. Політична відповідальність значно суб'єктивізована й відносна, оскільки немає абсолютних і формалізованих критеріїв оцінювання стану державного управління на тому чи іншому етапі розвитку суспільства і в тих чи інших умовах;
- у проєкті Закону зазначено, що таких посадових осіб, як голову СБУ, його заступників, Уповноваженого ВРУ з прав людини, голову НБУ, його заступників, членів Центральної виборчої комісії (далі — ЦВК), членів КМУ, директора НАБУ, Генерального прокурора та його заступників, директора ДБР та його заступників, може бути звільнено з посад у разі порушення вимог Закону проти олігархів у частині подання та дотримання строків подання декларації про контакти. Водночас для належного застосування такої новели необхідне запровадження відповідних правових запобіжників, щоб уникнути можливих зловживань. З огляду на це та на підставі положень статті 282 Угоди про асоціацію про врахування належним чином вимоги правової визначеності, яка є основоположним принципом як для ЄС, так і Ради Європи, існує потреба в узгодженні вищезазначеної термінології;
- з метою підвищення прозорості фінансування політичних партій держави-члени Ради Європи прийняли правила, що регулюють фінансування партій і виборчих кампаній. Загальні принципи, на яких ці правила ґрунтуються, сформульовані в Рекомендації ПАРЕ № 1516 (2001): обґрунтований баланс між державним і приватним фінансуванням; справедливі критерії розподілу державної допомоги партіям; суворі правила щодо приватних пожертв; встановлення межі для партійних видатків, пов'язаних з виборчими кампаніями; повна прозорість звітності; створення незалежного органу аудиту та встановлення адекватних санкцій для порушників правил. Водночас проєкт Закону не розв'язує проблеми фінансування зацікавленими особами політичних партій та акцій поза прозорими процедурами;
- проєкт Закону містить дуже розмите визначення терміну «олігарх», що може тлумачитися по-різному. Наприклад, відповідно до статті 3 особа вважається такою, яка відповідає ознаці участі в політичному житті, якщо вона «фінансувала діяльність політичної партії, політичну агітацію або проведення мітингів чи демонстрацій з політичними вимогами». Тобто якщо особа фінансувала мітинг з політичними гаслами за посилення захисту навколишнього середовища або проти дискримінації і порушень прав людини, вона відповідатиме встановленим критеріям. Це порушує основоположні засади Європейської конвенції з прав людини;
- стаття 6 Угоди про асоціацію з ЄС передбачає, що «сторони співробітничать з метою забезпечення того, щоб їхня внутрішня політика ґрунтувалася на спільних для Сторін принципах, зокрема таких, як стабільність і дієвість демократичних інституцій, верховенство права та повага до прав людини і основоположних

свобод». Законопроект № 5599 має протилежні підходи та містить передумови для порушення прав людини;

- стаття 2 Угоди декларує: «Повага до демократичних принципів, прав людини та основоположних свобод, як визначено, зокрема, в Гельсінському заключному акті Наради з безпеки та співробітництва в Європі 1975 року та Паризькій хартії для нової Європи 1990 року, а також в інших відповідних документах щодо захисту прав людини, серед них Загальна декларація прав людини ООН 1948 року і Конвенція Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, а також повага до принципу верховенства права повинні формувати основу внутрішньої та зовнішньої політики Сторін і є основними елементами цієї Угоди». У цьому контексті важливими є положення Європейської конвенції з прав людини. Так, Конвенція передбачає, що «користування правами та свободами, визнаними в цій Конвенції, має бути забезпечене без дискримінації за будь-якою ознакою». Обмеження прав осіб, визнаних олігархами в позасудовому порядку, може стосуватися і тих, хто не становив загрози демократії (достатньо мати великі статки, вплив на медіа і, наприклад, фінансувати мітинги з політичними вимогами щодо захисту прав людини). Отже, ознаки є дискримінаційними, ніяк не відповідають європейським підходам. Важливо, що заборона особі, визнаній олігархом, фінансувати політичні партії, може вважатися необґрунтованим порушенням права «брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників» (стаття 21 Загальної декларації прав людини) та свободи асоціацій (стаття 20 Декларації). Проте в статті 6 проекту Закону запропоновано створення Реєстру олігархів. З огляду на зазначену пропозицію така діяльність стосуватиметься, зокрема, й обробки персональних даних. Обробка персональних даних включає такі дії, як збирання, реєстрацію, накопичення, зберігання, адаптування, зміну, поновлення, використання і поширення (розповсюдження, реалізацію, передачу), знеособлення, знищення персональних даних.

Підсумовуючи, Комітет ВРУ з питань інтеграції України з ЄС зазначив, однак, що проект Закону не суперечить цілям Угоди про асоціацію, але потребує суттєвого доопрацювання з метою врахування положень статті 282 Угоди про асоціацію щодо належного дотримання принципу правової визначеності, повного врахування положень Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2016/679 від 27 квітня 2016 року (Загальний регламент про захист даних), врахування Європейської конвенції з прав людини, Гельсінського заключного акта, Рекомендації ПАРЕ № 1516 (2001) та потребує висновку Уповноваженого ВРУ з прав людини.

Як видно зі змісту Закону, усі ці рекомендації парламент України не виконав.

* * *

Таким чином, можна зробити висновки, що:

1) низка положень Закону проти олігархів має ознаки невідповідності статтям 8, 19, 24, 38, 106 та 107 Конституції України, а процедура його розгляду та ухвалення, хоча і не має прямих ознак невідповідності статті 93 Конституції України, однак є суперечливою з погляду логіки парламентських процедур;

2) офіційну відповідь щодо конституційності чи неконституційності зазначених положень Закону може дати тільки КСУ. Проте оскільки наразі в КСУ активно створюється провладна більшість²³⁶, це може означати неможливість ухвалення рішення як такого або ухвалення об'єктивного рішення із цього питання;

3) окремі положення Закону проти олігархів не враховують положення статті 282 Угоди про асоціацію щодо належного дотримання принципу правової визначеності, Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2016/679 від 27 квітня 2016 року (Загальний регламент про захист даних), Європейської конвенції з прав людини, Гельсінського заключного акта, Рекомендації ПАРЕ № 1516 (2001) щодо фінансування політичних партій та виборчих кампаній;

4) Закон проти олігархів не створює цілісної системи запобігання надмірному впливу осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів), і тому не досягає поставленої перед ним мети, а аналіз його змісту демонструє популістську природу цього документа та імовірність його вибіркового й загалом неправового застосування в боротьбі з політичними чи економічними конкурентами.

2.2. Антиолігархічні положення деяких інших законів України

Міністр юстиції України не раз заявляв, що Закон проти олігархів — не єдиний інструмент, який влада має проти олігархів, і саме тому Венеційська комісія дивиться на те, як Україна регулює ситуацію в комплексі.²³⁷

Комплексне регулювання передбачає зміни до багатьох інших законів і їх належну імплементацію.

2.2.1. Закони про політичні партії, вибори та інші закони про участь олігархів у політичному житті

Державне фінансування політичних партій було впроваджено в Україні у 2016 році як один з ключових заходів запобігання та протидії політичній корупції та забезпечення незалежності політичних партій згідно із Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» від 8 жовтня 2015 року.

Питання державного фінансування політичних партій і їх фінансової звітності детально врегульовані статтею 17 та Розділом IV-1 Закону «Про політичні партії в Україні».

Національне агентство з питань запобігання корупції (далі — НАЗК) самостійно та в окремих питаннях спільно з Рахунковою палатою здійснює державний контроль за:

²³⁶ Ярослав Юрчишин. Конституційний Суд: України чи Офісу президента? // Українська правда, 4 серпня 2022. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2022/08/4/7361868/>;

Закликаємо Президента ветувати закон про реформу Конституційного Суду. URL: <https://dejure.foundation/tpost/38t5loepxl-zaklikamo-prezidenta-vetuvati-zakon-pro>

²³⁷ Імплементація закону про олігархів затримується через відсутність висновку Венеційської комісії — Малюська. Оп. cit.

- 1) законним і цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності (частина 1 статті 17-9);
- 2) своєчасністю подання та повнотою звітів політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (пункт 4 частини 1 статті 18);
- 3) своєчасністю подання та повнотою звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних і місцевих виборах (пункт 4 частини 1 статті 18);
- 4) дотриманням політичною партією вимог законодавства про проведення щорічного внутрішньопартійного фінансового аудиту та проходження зовнішнього незалежного аудиту фінансової звітності (стаття 17).

Окрім того, одним із завдань НАЗК є формування і ведення Єдиного державного реєстру звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру та забезпечення відкритого цілодобового доступу до нього на офіційному вебсайті агентства (стаття 17).

Навесні 2020 року законодавець доповнив заключні положення Закону «Про політичні партії в Україні» пунктом 5, фактично призупинивши звітування політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру у зв'язку із впровадженням карантинних заходів. Найближчий звіт має бути подано не пізніше ніж на сороковий день після закінчення здійснення заходів щодо запобігання виникненню та поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), передбачених карантинном, встановленим КМУ.

Відповідно до постанови КМУ від 9 грудня 2020 року № 1236 «Про встановлення карантину та запровадження обмежувальних протиепідемічних заходів з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» (зі змінами, внесеними згідно з постановою КМУ від 25 квітня 2023 року № 383) протиепідемічні заходи на момент написання цього тексту встановлені до 30 червня 2023 року.

Однак, за офіційним роз'ясненням НАЗК від 6 січня 2023 року,²³⁸ наведену вище дату відновлення звітування політичних партій не можна вважати остаточною не тільки у зв'язку з можливістю продовження карантинних заходів, а й положенням підпункту 1 пункту 1 Закону «Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни», яким передбачено, що фізичні особи, фізичні особи-підприємці, юридичні особи подають облікові, фінансові, бухгалтерські, розрахункові, аудиторські звіти та будь-які інші документи, подання яких вимагається відповідно до норм законодавства в документальній та/або в електронній формі, протягом трьох місяців після припинення чи скасування воєнного стану або стану війни за весь період неподання звітності чи обов'язку подати документи.

²³⁸ Про надання роз'яснення стосовно строків подання звітів політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру // Національне агентство з питань запобігання корупції (офіційний сайт). URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/category/zapobigannya-politychnij-koruptsiyi/roz-yasnennya-stosovno-strokov-podannya-zvitiv-politychnyh-partij-pro-majno-dohody-vytraty-i-zobov-yazannya-finansovogo-harakteru/>

Якщо доцільність призупинення звітування політичних партій вбачалася сумнівною від початку, то на сьогодні воєнний стан і фактичне послаблення карантинних обмежень по всій країні впевнено доводять, що зазначене вище відтермінування втратило актуальність і створює необґрунтовані загрози політичній корупції, надмірного втручання олігархів у політичний процес і посилення залежності політичних партій від них.

Своєю чергою пункт 15 Плану заходів щодо запобігання зловживанню надмірним впливом особами, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами), затвердженого розпорядженням КМУ від 24 листопада 2021 року № 1582-р, передбачає внесення змін до Закону «Про політичні партії в Україні» для мінімізації потенційного олігархічного впливу на політичні партії та виборчі кампанії. Зокрема, згідно з Планом заходів, відповідними змінами має бути:

- відновлено звітування політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру;
- запроваджено новий механізм розподілу бюджетних коштів з метою фінансової підтримки партій, які не подолали встановленого законом прохідного бар'єра на виборах народних депутатів України;
- встановлено вичерпний перелік заборон щодо витрачання політичними партіями бюджетних коштів;
- визначено пріоритетні напрями використання таких коштів;
- усунуто можливості здійснення внесків на користь політичних партій фізичними особами, які не мають достатніх легальних доходів для здійснення таких внесків.

Проблема надмірного впливу на політичні партії та виборчі кампанії з боку окремих фізичних і юридичних осіб визначена також Антикорупційною стратегією (пункт 2.5.2). Передбачається, що для її розв'язання необхідно досягти таких стратегічних результатів:

- 1) усунути можливості для здійснення внесків на користь політичних партій фізичними особами, які не мають достатніх легальних доходів для здійснення таких внесків;
- 2) запровадити новий механізм розподілу коштів державного фінансування з метою фінансової підтримки партій, які не подолали встановленого законом прохідного бар'єра на виборах народних депутатів України;
- 3) встановити вичерпний перелік заборон щодо витрачання політичними партіями коштів державного фінансування, а також визначити пріоритетні напрями використання цих коштів з метою дотримання політичними партіями обмежень, визначених для учасників бюджетного процесу;
- 4) встановити порядок використання недрукованих ЗМІ, зовнішньої реклами, соціальних медіа та інших онлайн-платформ для цілей виборчої кампанії.

Для досягнення цих результатів Державна антикорупційна програма передбачає супроводження розгляду законопроекту, який має містити обмеження на участь

у виборчому процесі в разі неподання звітності про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру; визначати новий механізм розподілу бюджетних коштів на підтримку політичних партій, заборони й пріоритети їх використання партіями; визначати механізми моніторингу фінансово-господарської та іншої діяльності політичних партій з метою ідентифікації ризиків.

Окрім того, Державна антикорупційна програма передбачає розроблення законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо мінімізації потенційного олігархічного впливу на політичні партії, залучення до діяльності політичних партій осіб з інвалідністю та удосконалення механізму державного фінансування статутної діяльності політичної партії, Закону «Про політичні партії в Україні» щодо мінімізації потенційного олігархічного впливу на політичні партії та удосконалення механізму державного фінансування статутної діяльності політичної партії», яким має бути встановлено:

- 1) обмеження загального річного розміру (суми) внесків на підтримку політичної партії для одного громадянина України: не більше ніж 20 відсотків його сукупного доходу за останні п'ять календарних років;
- 2) заборону здійснення внесків на підтримку політичних партій фізичними особами, які діють у чужих інтересах.

Перше положення в проєкті Державної антикорупційної програми містило обмеження максимального внеску на підтримку політичних партій, а чинна редакція, з огляду на статки олігархів, навряд чи буде слугувати запобіжником від їх надмірного впливу на політичне життя. До того ж 20 відсотків сукупного доходу за останні п'ять календарних років математично становлять середній річний дохід особи. Отже, це положення припускає, що громадянин може віддавати весь свій річний дохід на підтримку політичної партії. Пропоновані обмеження жодним чином не запобігають можливості фінансувати політичну партію щорічно за рахунок тіньових коштів, не перевищуючи меж сукупного офіційного п'ятирічного доходу.

2.2.2. Закони про медіа та політичну рекламу

31 березня 2023 року набрав чинності Закон «Про медіа». У ньому об'єднані положення, які регулюють діяльність Національної ради з питань телебачення і радіомовлення (далі — Нацрада), інформаційних агентств, друкованих, аудіовізуальних та інтернет-ЗМІ, провайдерів медіапослуг. Також він скасовує низку галузевих нормативно-правових актів і безпосередньо впливає на реалізацію Закону проти олігархів.

Запобігання впливу олігархів через власні ЗМІ на суспільно-політичні процеси

Закон «Про медіа» передбачає створення і функціонування органів спільного регулювання у сфері медіа, які за своєю суттю є громадськими спілками та громадськими об'єднаннями суб'єктів у сфері медіа та платформ спільного доступу. Відповідно до статті 92 їхня основна мета — формувати правила поширення інформації в медіа, запобігати цензурі та зловживанню свободою слова. До сфери спільного регулювання

належать, зокрема: визначення критеріїв, за якими інформацію може бути віднесено до забороненої для поширення на території України, а рекламну інформацію — до шкідливої; встановлення критеріїв віднесення осіб до суб'єктів у сфері онлайн-медіа; розроблення і затвердження кодексів (правил) поширення інформації.

Однак у разі потреби проведення експертизи на відповідність інформації затвердженим кодексам (правилам) висновок експертної комісії, яку створює орган спільного регулювання, має для Нацради рекомендаційний характер і може не братися нею до уваги під час розгляду питання про притягнення окремого медіа до відповідальності.

Статтю 95 Закону «Про медіа» передбачена процедура подвійного затвердження кодексів (правил): самим органом спільного регулювання і Нацрадою. При цьому, якщо Нацрада протягом двох місяців не затверджує проєкт кодексу (правил), то правління органу спільного регулювання має право повернути його на доопрацювання або почати процедуру його підписання. Якщо на дату початку процедури підписання кодекс (правила) підписаний не менше ніж 50 % від загальної кількості органу спільного регулювання, він набирає чинності. Однак Закон не містить переліку підстав для повернення кодексу (правил) на доопрацювання чи початку процедури його підписання без затвердження Нацрадою, що створює необґрунтовану дискрецію та може призвести до маніпулювання процедурою.

Відповідно до частини 4 статті 2 цього ж Закону особливості діяльності суб'єктів у сфері медіа щодо агітації та інформування в період проведення виборів і референдумів регулюються законодавством про вибори та референдуми, окрім здійснення Нацрадою повноважень щодо нагляду та контролю в період проведення виборів і референдумів.

Згідно з пунктом 22 частини 1 статті 90 Закону державний регулятор наділений повноваженнями щодо нагляду й контролю за дотриманням суб'єктами у сфері медіа, зокрема, вимог Закону «Про рекламу» в частині порядку поширення (розповсюдження) реклами та спонсорства; законодавства про вибори і референдуми.

Закон «Про медіа» вилучає із Закону «Про рекламу» поняття політичної реклами та положення, які регулюють порядок використання символіки або логотипів політичних партій (організацій партій), повідомлення про підтримку політичною партією (організацією партії) видовищних чи інших публічних заходів або привернення уваги до участі в таких заходах політичної партії (організації партії), а також доповнює положенням, згідно з яким останній не поширюється на передвиборну агітацію. Утім, відсутність законодавчого регулювання політичної реклами не означає її заборони, чим можуть користуватися політики та партії до початку виборчих кампаній.

До Закону «Про рекламу» внесене положення, згідно з яким соціальна реклама не повинна містити прізвищ, імен, по батькові осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, кандидатів на пост Президента України та кандидатів у народні депутати України (осіб, зазначених у пунктах 1 і 4 частини 1 статті 3 Закону «Про запобігання корупції»), а реклама, яка містить інформацію, спрямовану на досягнення суспільно корисних цілей, популяризацію загальнолюдських цінностей,

розповсюдження якої не має на меті отримання прибутку, якщо така інформація використовується з метою спонукання виборців голосувати за певну партію (організацію партії), кандидата чи проти них або містить посилання на їхні програми, заходи, діяльність, які вони здійснюють чи підтримують, не вважається соціальною. Це положення частково компенсує відсутність норм, які регулюють питання поширення політичної реклами та запобігають проведенню політичної агітації під прикриттям соціальної реклами.

Запобігання впливу олігархів через власні ЗМІ на діяльність Нацради

Закон «Про медіа» фактично не містить положень, які б запобігали впливу олігархів на діяльність Нацради, окрім вимоги щодо трансляції та оприлюднення записів засідань.

Порівняно з положеннями Закону «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення», який втратив чинність, збережено загальний і повноважний склад Нацради, суттєво не змінилися вимоги до її членів і порядок їх призначення, який лишається закритим і політично ангажованим.

Незалежності та прозорості діяльності членів Нацради частково сприяють:

- суттєве (більше ніж у шість разів!) підвищення окладів членів Нацради (частина 4 статті 78 Закону «Про медіа»);
- вимога онлайн-трансляцій відкритих засідань й оприлюднення їх запису на офіційному сайті Нацради (частина 16 статті 86 Закону «Про медіа»). Утім, віднесення засідань до закритих визначається регламентом, який затверджує сама Нацрада.

Частково змінено підстави для дострокового припинення повноважень членів Нацради (частина 1 статті 80 Закону «Про медіа»).

Так, відповідний перелік доповнено пунктом, який передбачає дострокове припинення повноважень члена Нацради в разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього.

Однак це положення є надмірним. Відповідно до пункту 3 статті 80 Закону «Про медіа» повноваження члена Нацради припиняються достроково в разі порушення ним вимог, передбачених статтею 74 цього Закону. У ній, зокрема, зазначено, що членом Нацради не може бути особа, яка має судимість за вчинення кримінального правопорушення, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку. Відповідно до статті 88 КК України особа визнається такою, що має судимість, з дня набрання законної сили обвинувальним вироком і до погашення або зняття судимості. Отже, з дня набрання законної сили обвинувальним вироком щодо члена Нацради він вважається таким, що не відповідає вимогам статті 74, а тому його повноваження мають бути припинені достроково.

З переліку підстав для дострокового припинення повноважень членів Нацради вилучено положення, яке передбачає таке припинення повноважень за ініціативою суб'єкта призначення (Президента України або ВРУ) у разі незадовільної оцінки діяльності Нацради за результатами звіту.

З одного боку, це положення посилює політичну незалежність Нацради, а з іншого — наведений у Законі «Про медіа» перелік підстав для дострокового припинення повноважень члена Нацради є вичерпним, а посилатися на будь-які інші законодавчі акти прямо заборонено. Тому в разі неналежного виконання або невиконання членом Нацради своїх повноважень (наприклад, саботування процесу ухвалення рішень (утримання від голосування), навмисна, з метою створити відсутність кворуму, неявка на засідання) до нього не можуть бути застосовані жодні заходи дисциплінарного впливу. Єдиним винятком є неучасть у трьох засіданнях поспіль без поважних причин.

Запобігання концентрації суб'єктів господарювання у сфері телебачення і радіомовлення; забезпечення захисту економічної конкуренції у сфері телебачення і радіомовлення

Стаття 7 Закону «Про медіа» містить загальні положення про захист економічної конкуренції у сфері медіа, однак, по суті, до неї перенесені обмеження, які містилися в скасованих законах «Про телебачення і радіомовлення» і «Про друковані засоби масової інформації»: 35 відсотків загального обсягу відповідного територіального аудіовізуального медіаринку у сфері аудіовізуальних медіа і 5 відсотків загальної кількості зареєстрованих друкованих медіа відповідно. Контроль за виконанням цих вимог покладено на АМКУ. Проте в Законі відсутні положення про захист економічної конкуренції у сфері онлайн-медіа, принаймні для зареєстрованих або тих, особу яких можна встановити.

Відповідно до частини 1 статті 90 Закону «Про медіа» Нацрада наділена повноваженнями звертатися до АМКУ для визначення меж ринків у сфері медіа, а також з повідомленням про порушення законодавства про захист економічної конкуренції. Такий розподіл повноважень є цілком логічним і запобігає їх дублюванню. Однак, зважаючи на непрозорі процедури в середині самого АМКУ, наявність дискреції у його повноваженнях щодо притягнення до відповідальності за порушення законодавства у сфері захисту економічної конкуренції, ці положення стануть ефективними в разі вдосконалення діяльності АМКУ на рівні нормативно-правового акта.

2.2.3. Закони про законодавчий процес

Ще в Антикорупційній стратегії України на 2014–2017 роки одним із заходів було передбачено ухвалити законодавство про визначення правових засад лобювання, а саме: унормувати лобювання як легальний демократичний шлях взаємодії громадянського суспільства та правової держави, визначити легальні форми й способи лобювання; створити законодавчі перепони для корупції в правотворчій сфері; захистити суб'єкти правотворення від незаконного впливу на їхню діяльність; інформувати громадськість про те, хто і чиї інтереси лобіює в органах державної влади; створити ефективні механізми контролю за лобюванням; запровадити юридичну відповідальність для учасників лобістських правовідносин і визначити санкції за незаконне лобювання. Цей захід так і не був виконаний.

За результатами моніторингових раундів міжнародних організацій у 2017 році Україні надали рекомендації ухвалити законодавство про лобіювання. Так, за результатами IV раунду оцінювання GRECO, який охоплював тематику запобігання корупції серед народних депутатів, суддів і прокурорів, експерти надали рекомендацію IX такого змісту: «Затвердити правила, що регулювали би відносини народних депутатів із лобістами та іншими третіми сторонами, які бажають вплинути на законодавчий процес». Пізніше схожу рекомендацію включили до Звіту за результатами IV раунду моніторингу Стамбульського плану дій із боротьби з корупцією щодо України, підготовленого Антикорупційною мережею ОЕСР: «Розглянути запровадження регулювання лобізму, особливо зрозумілих правил участі бізнесу у розробці та прийнятті законів та регуляторних актів».

В Антикорупційній стратегії на 2021–2025 роки згадано проблему непрозорості та непублічності впливу на ухвалення парламентом рішень (лобіювання), а очікуваним стратегічним результатом її подолання вказано нормативно-правове регулювання такої діяльності. Згідно із Державною антикорупційною програмою відповідний законопроект має містити:

- 1) правила взаємодії посадових осіб державних органів та органів місцевого самоврядування із заінтересованими сторонами та суб'єктами впливу (лобістами);
- 2) прозорі механізми забезпечення впливу на посадових осіб державних органів та органів місцевого самоврядування;
- 3) механізми контролю за лобістською діяльністю та орган, уповноважений здійснювати такий контроль;
- 4) відповідальність учасників лобістських правовідносин за порушення правил, що стосуються їх взаємодії та прозорості процесу лобіювання. Утім, ані Антикорупційна стратегія, ані Державна антикорупційна програма не враховують, що у ВРУ вже було зареєстровано кілька проектів законів про лобіювання. За результатами аналізу деяких з них Антон Марчук звернув увагу на кілька проблем, які можуть стати на заваді запровадженню регулювання лобізму в Україні.

Першою проблемою є те, що регулювання лобізму часто включають до системи елементів, які мають запобігати виникненню політичної корупції. Але «фундаментом» останньої є не відсутність реєстру лобістів, їхніх звітів або інформації про зустрічі з представниками суб'єктів ухвалення рішень, а поширеність і безкарність «грубих» методів впливу: прямий або опосередкований підкуп; тіньове фінансування політичних партій і політичних діячів; «обмін лояльністю» з метою відстоювання бізнес-групами інтересів одна одної тощо. Очевидно, що ці методи не зникнуть самі собою після запровадження регулювання лобізму.²³⁹

²³⁹ Gretchen Helmke and Steven Levitsky. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*. Vol. 2, No. 4 (Dec., 2004). P. 725–740. URL: <https://www.jstor.org/stable/3688540>

Другою є проблема розмежування (або ототожнення) для цілей правового регулювання категорій «лобізм» та «адвокація». Ярослав Юрчишин так визначив відмінність між ними:

Діяльність, спрямована на переконання та мотивацію влади вирішувати суспільні проблеми відповідно до пропозицій та із залученням громади називається адвокацією, натомість за умов оплачуваності та здійснення такої діяльності в інтересах вужчих бізнесових, політичних чи інших кіл є лобізмом.²⁴⁰

Звісно, це дуже спрощена спроба розмежування. У житті все складніше. Зокрема, неправомірні вигоди можуть мати, як відомо, і нематеріальний характер, коли про «оплачуваність» не йдеться (наприклад, розрахунок просто на добрі стосунки), окрім того, непоодинокими є випадки створення політиками громадських організацій саме з метою завуалювати справжній політичний чи бізнесовий інтерес.

Загалом можливі два варіанти законодавчого регулювання: або відповідний закон охоплює одночасно і лобізм, і адвокацію, фактично зрівнюючи ці категорії, або лише лобізм, а адвокація залишається поза межами такого регулювання.

На жаль, обидві опції мають суттєві недоліки.

Так, ототожнення лобізму й адвокації суттєво ускладнить діяльність інститутів громадянського суспільства, які після Революції Гідності стали одним з ключових акторів з адвокатування суспільно значущих і необхідних реформ у різних сферах. Підвищується ризик того, що діяльність саме громадських організацій, насамперед антикорупційних, може бути обмежена.

Натомість обмеження регулювання лише лобізмом створює умови для надмірно широкої дискреції при визначенні того, чи є певна діяльність лобізмом, а не адвокацією. В умовах високого рівня корупції широка дискреція породжуватиме корупційні ризики. Наприклад, у разі просування ідеї спеціального режиму оподаткування для електромобілів можна побачити, як суспільний інтерес (піклування про стан довкілля та заінтересованість у зниженні викидів CO₂ від звичайних автомобілів), так і інтерес імпортерів електромобілів.

Третьою проблемою є визначення інституції, відповідальної за реалізацію повноважень щодо регулювання лобізму. Ключове завдання полягає в забезпеченні дотримання принципу рівності перед законом, визначеного статтею 24 Конституції України. У різних законопроектах про врегулювання лобізму та адвокації пропонувалося покласти повноваження з ведення реєстру лобістів на Мін'юст або Апарат ВРУ, а на НАБУ — повноваження зі здійснення перевірок дотримання вимог законодавства про лобізм з можливістю накладати адміністративне стягнення.

Усі ці варіанти вестимуть до вибіркового застосування вимог законодавства. Варіант з НАБУ не прийнятний, оскільки наділяє його невластивими повноваженнями і не

²⁴⁰ Ярослав Юрчишин. Адвокаційна діяльність та її особливості в роботі з парламентом. Лабораторія законодавчих ініціатив, 2017. URL: <http://radaprogram.org/sites/default/files/publications/advocasi.pdf>

враховує обмежену кількість персоналу. Інші варіанти не враховують відсутність гарантій політичної неупередженості відповідного органу.²⁴¹ Ще один варіант — створення окремого незалежного органу для такого контролю — потребує тривалого часу для його реалізації. Щоб інституція мала належний рівень незалежності та спеціалізації, можна розглянути опцію з наділенням відповідними повноваженнями НАЗК.

Четверта проблема — забезпечення дієвих санкцій за порушення вимог законодавства про лобізм. У законопроектах пропонувалося запровадити адміністративну або кримінальну відповідальність за такі порушення.

Проте адміністративні санкції, як показує практика, не є пропорційними, оскільки, по-перше, стягнення (штрафи, тимчасове позбавлення права займатися певною діяльністю) не є дієвими, по-друге, ризик застосування таких стягнень незначний завдяки широким можливостям уникнути їх через спливи строків, визнання діяння малозначним, відсутність у прокуратури можливості оскаржити рішення суду тощо. Окрім того, частину обставин, які свідчать про порушення вимог законодавства про лобізм, неможливо встановити під час провадження у справі про адміністративне правопорушення.

З іншого боку, встановлення кримінальної відповідальності за порушення вимог законодавства про лобізм, з огляду на специфіку правопорушення, суттєво посилює ризики вибіркового та політично мотивованого кримінального переслідування певних осіб.

За умови запровадження саморегуляції для лобістів (як пропонувалося в одному із законопроектів) ще одним варіантом є дисциплінарні стягнення за порушення. Але, окрім того, що дисциплінарна відповідальність, як і адміністративна, не є пропорційною, постає й інше питання: чи буде здатна спільнота лобістів до самоочищення, не кажучи вже про сумнівну наявність такої спільноти, де були б запроваджені правила дисциплінарної відповідальності.

Встановлення для певної особи обмеження на зайняття лобістською діяльністю як одного з можливих стягнень також можна буде легко обійти шляхом створення нової юридичної особи, якщо не передбачити в законодавстві механізми верифікації кінцевих бенефіціарних власників юридичних осіб і суворий контроль за дотриманням цього обмеження певною фізичною особою.

Таким чином, наразі існують об'єктивні обставини, які суттєво ускладнюють запровадження дієвих механізмів регулювання лобізму. Потрібна надзвичайна обачливість у ухваленні рішення про запровадження регулювання лобізму.

241 Інститут привітних виконавців // Наші гроші, 7 червня 2018. URL: <http://nashigroshi.org/2018/06/07/institut-privitnyh-vykonavtsiv/>;
Міністерство винагород: як «пиляють» мільйони на преміях Мініюсту // Наші гроші, 12 вересня 2017. URL: https://www.youtube.com/watch?v=_JAWrOFzbk0&t=2s;
Темний бік Мініюсту, або імперія юриста Курченка // Наші гроші, 17 жовтня 2017. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=82TxfWZHgz>

2.2.4. Закони про публічну службу

Закони України про публічну службу також мають певні вади в контексті впливу олігархів на економічне, політичне та суспільне життя.

Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року

1. Спрощення для олігархів впливу на державну політику через війну шляхом делегування своїх людей на державну службу.

20 травня 2022 року набрав чинності Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12 травня 2022 року, яким на період воєнного стану припинено вимогу про конкурсний відбір на посади державної служби.

Так, у період дії воєнного стану особи призначаються на посади державної служби без конкурсного відбору, обов'язковість якого передбачена законом, на підставі поданої заяви, заповненої особової картки встановленого зразка та документів, що підтверджують наявність у таких осіб громадянства України, освіти та досвіду роботи згідно з вимогами законодавства, встановленими до таких посад.

Таке регулювання дозволяє (полегшує) олігархам можливість скористатися воєнним станом для заповнення своїми креатурами посад публічної служби та подальшої реалізації через них своїх економічних інтересів.

2. Недостатня прозорість конкурсів на посади категорій «Б» і «В».

Пунктом 23 Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затвердженого постановою КМУ від 25 березня 2016 року № 246 (Порядок проведення конкурсу), для проведення конкурсу на зайняття посад категорії «А» здійснюється відеофіксація процедури проведення конкурсу (тестування, розв'язання кандидатами ситуаційних завдань і їх презентація, проведення співбесіди) з подальшим опублікуванням відеозаписів на офіційному вебсайті Національного агентства України з питань державної служби.

Водночас під час проведення конкурсу на зайняття посад категорій «Б» і «В», відео- та аудіофіксація не обов'язкові та допускаються за рішенням конкурсної комісії, якщо інше не передбачено законом. Закон «Про державну службу» запобіжників проти вибіркової прозорості таких конкурсів не містить.

Такий підхід певною мірою підриває прозорість конкурсу та збільшує ризики впливу на його результати, зокрема з боку олігархів, на рівні посад категорій «Б» і «В». В умовах повсюдної доступності мобільного зв'язку серед держслужбовців бюджетний дефіцит фактично не є перешкодою для відео-, аудіофіксації всіх конкурсів на посади державної служби та оприлюднення відеозаписів. Безумовно, із часом усі записи мають підлягати видаленню для заощадження серверних потужностей, але належний рівень прозорості конкурсів і загальний доступ до записів є одним з найбільш ефективних запобіжників проти некомпетентних і випадкових людей, зокрема делегованих олігархами для впливу на галузь у їхніх інтересах.

3. Можливість маніпуляції результатами конкурсів та необ'єктивного оцінювання кандидатів.

Закон «Про державну службу» та Порядок проведення конкурсу не містять достатніх запобіжників проти негативного впливу олігархів та інших осіб на результати конкурсів на посади категорії «А». Якщо результати тестування визначаються в автоматичному режимі, то оцінювання професійної компетентності кандидатів за результатами розв'язання ситуаційних завдань і співбесід повністю залежні від індивідуальних оцінок членів відповідної конкурсної комісії, а бали вони можуть проставляти суб'єктивно, на власний розсуд, без чітких критеріїв для більшої та меншої оцінки.

Такий стан справ певною мірою дискредитує ефективність наявної конкурсної процедури та робить її вкрай вразливою перед олігархічним впливом на кадрове наповнення виконавчої влади.

Окрім того, наявність у конкурсній процедурі лазівок для неефективних і несправедливих кадрових призначень стимулює негативний відбір у національній державній службі.

Аналогічні проблеми значною мірою характерні для конкурсів на посади категорій «Б» і «В».

4. Приховування інформації про індивідуальні оцінки кожного члена конкурсної комісії

Широкій громадськості доступні тільки агреговані результати оцінювання (середні бали, рейтинги кандидатів). Натомість індивідуальні бали, проставлені кандидатам членами конкурсних комісій за результатами розв'язання ситуаційних завдань і співбесід, не підлягають оприлюдненню.

Недотримання ключових стандартних вимог до прозорості конкурсів, по суті, заохочує сторонній вплив на рішення членів комісій. Розуміючи, що до індивідуальних оцінок окремого члена комісії не буде широкого доступу, члени комісій мають стимул для необ'єктивного оцінювання, чим можуть скористатися, зокрема, і олігархи для реалізації своїх економічних інтересів.

5. Неефективність положень про притягнення держслужбовців до відповідальності за недекларування контактів з олігархами

Відповідно до пункту 9-1 частини 2 статті 65 Закону «Про державну службу» до переліку дисциплінарних проступків належить порушення вимог Закону «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» у частині подання, дотримання строків подання декларації про контакти державним службовцем, який обіймає посаду державної служби категорії «А» або «Б».

Зазначене положення видається недоцільним, оскільки de facto не розв'язує проблему негативного олігархічного впливу на державну політику та призведе до зайвого витрачання державних ресурсів. Без надмірних поліцейських та інших контролюючих заходів, а також за сучасного рівня комунікацій неможливо проконтролювати

виконання декларування контактів з олігархами та їхніми представниками десятками тисяч державних службовців.

Іншими словами, тотальне відстеження контактів олігархів і їхніх команд із чиновниками (десятки тисяч епізодів на рік) має величезний потенціал додаткової паперотворчості, але аж ніяк не результативності в нейтралізації надмірного впливу олігархату. Самі собою контакти з олігархами не є чимось кримінальним, водночас контакти, спрямовані на досягнення злочинного чи корупційного результату, якраз можуть не декларуватися. Боротьба зі злочинністю та корупцією олігархічного «походження» має здійснюватися в загальному порядку.

6. Надмірно високий ризик олігархічного впливу на керівництво Офісу Президента України

Закон «Про державну службу» не поширюється на керівника постійного допоміжного органу, утвореного Президентом України (Офісу Президента України), та його заступників, а також на Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим та його заступників (підпункт 2 пункту 3 статті 3).

Окрім того, на цих осіб не поширюються обмеження, передбачені «Про запобігання корупції» (окрім випадків, прямо передбачених антикорупційним законом) (частина 5 статті 32).

Безумовно, Президент України як найвища в країні виборна посадова особа має пряий мандат від Українського народу на реалізацію функцій глави держави і може мати допоміжні структури для виконання своїх обов'язків. Але фактичний вплив будь-якого президента України, зокрема на виконавчу владу, робить інститут президента вкрай привабливим для олігархічного впливу, а керівництво Офісу Президента України — значною мірою незахищеним від такого впливу.

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року

1. Спрощення для олігархів впливу на муніципальну політику через війну шляхом делегування своїх людей на муніципальну службу

Згаданим вище Законом «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» на період воєнного стану припинено вимогу про конкурсний відбір на посади служби в органах місцевого самоврядування.

Так, у період дії воєнного стану особи призначаються на посади в органах місцевого самоврядування без конкурсного відбору, обов'язковість якого передбачена законом, на підставі поданої заяви, заповненої особової картки встановленого зразка та документів, що підтверджують наявність у таких осіб громадянства України, освіти та досвіду роботи згідно з вимогами законодавства, встановленими щодо відповідних посад.

Таке регулювання дозволяє (полегшує) олігархам скористатися воєнним станом для заповнення своїми креатурами посад муніципальної служби та подальшої реалізації через них своїх економічних інтересів.

2. Аналогічні вразливості, які впливають із Закону України «Про державну службу»

Відповідно до частини 2 статті 10 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» проведення конкурсу, випробування та стажування при прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування здійснюються в порядку, визначеному законодавством України про державну службу.

Таким чином, деякі наведені вище зауваження до Закону «Про державну службу» стосуються і Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування».

3. Відсутність детального регулювання питань відповідальності за порушення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування

Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» в частині відповідальності місцевих службовців обмежується Розділом VI з двома вкрай стислими статтями 23 та 24, причому перша з них декларативна. Таким чином, місцеві службовці захищені від свавільного звільнення та протиправного впливу на них, по суті, лише трудовим законодавством (статті 7, 20). За таких обставин олігархам набагато легше контролювати місцеву владу в регіонах, де фізично розміщені їхні ключові активи.

Натомість питання дисциплінарної та матеріальної відповідальності державних службовців набагато детальніше розкриті в Розділі VIII Закону «Про державну службу». Як відправна точка, відповідні положення в адаптованому вигляді могли б бути повторені в Законі «Про службу в органах місцевого самоврядування».

2.2.5. Закони про монополізм, економічну конкуренцію, державну власність і державні фінанси

У 2020 році компанії, які видобувають залізну руду, сукупно заробили близько 42 млрд гривень, половину з них — заробив Рінат Ахметов, частково разом з депутатом Новинським, частково з колегою-олігархом Ігорем Коломойським. Цю монополістичну компанію доповнює ще «Ferrexpo» Костянтина Жеваго. Його гірничо-збагачувальні комбінати забрали близько чверті цих коштів, з яких до бюджету країни бізнес-олігархи переказали 4 млрд гривень ренти. Тому паралельно із Законом проти олігархів у 2021 році мав бути ухвалений так званий «антиахметівський закон»,²⁴² який передбачав збільшення податку на видобуток залізняка, збільшення екологічного податку, скасування земельних пільг для гірничодобувного бізнесу олігархів, запровадження акцизу на зелену енергетику. Після його ухвалення 30 листопада 2021 року Закон № 5600 «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень» перестав бути «антиахметівським».²⁴³

²⁴² Ахметов за все заплатить. Як Зеленський змусить олігархів платити більше податків: деталі таємного документа // Економічна правда, 22 квітня 2021. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2021/04/22/673237/>

²⁴³ Боротьба з олігархами: «Антиахметівський» закон за півроку став «подарунком» олігархам — Bihus.info // Дзеркало тижня, 8 листопада 2021. URL: <https://zn.ua/ukr/POLITICS/borotba-z-oliharkhami-antiakhmetivskij-zakon-za-pivroku-stav-podarunkom-oliharkham-bihusinfo.html>

Водночас слід згадати, що КСУ 10 листопада 2022 року перейшов до закритого розгляду справи щодо приватизації «Укррудпрому». Ідеться про основний генератор кешу Ахметова. Гірничо-збагачувальні комбінати добувають дуже дешеву руду, яку Українська держава ніколи не обкладала дорогою рентою, а державна «Укрзалізниця» дозволяла перевозити руду дешевше, ніж будь-які інші вантажі. Отже, Ахметов за рахунок державних пільг направляв руду на свої металургійні комбінати й експортував її з набагато більшою маржею, ніж його світові конкуренти. Якщо КСУ ухвалить рішення про неконституційність приватизації «Укррудпрому», то це дасть можливість виставити пакети акцій на повторну приватизацію або залишити комбінати у власності держави під управлінням Фонду державного майна України.²⁴⁴

Наприкінці 2022 року з посиланням на закони «Про оборону України», «Про правовий режим воєнного стану», «Про передачу майна в умовах воєнного та надзвичайного стану» в Коломойського й Боголюбова були відчужені на користь держави активи нафтовидобувних і нафтопереробних підприємств «Укрнафти» і «Укртатнафти». Попри те, що ця процедура видається цілком обґрунтованою і законною, вона містить можливості для олігархів збільшити свої статки за рахунок державного бюджету: а) через оскарження оцінки відчуженого майна в судовому порядку; б) через отримання визначеного законом відшкодування відчуженого майна; в) через передбачену законом процедуру повернення відчуженого майна.²⁴⁵ Спокусу скористатися однією із цих процедур, очевидно, посилює той факт, що «Укрнафті» за перший квартал 2023 року вдалося заробити 4,3 млрд гривень чистого прибутку. Він дорівнює чистому прибутку, отриманому компанією за весь 2020 рік, і майже вдвічі перевищує результат за весь 2021 рік.²⁴⁶

2.2.6. Закони про приватизацію

Розглянемо з погляду впливу олігархів на економічне, політичне та суспільне життя Закон «Про приватизацію державного і комунального майна» від 18 січня 2018 року.

1. Лазівка для придбання об'єктів приватизації покупцями, зареєстрованими в de facto офшорних зонах

Безумовно, Закон «Про приватизацію державного та комунального майна» забороняє придбання об'єктів приватизації покупцями з офшорних зон (пункт 5 частини 2 статті 8). Це робиться для зменшення в Україні стимулів для ухилення великого бізнесу від сплати податків та уникнення випадків придбання об'єктів приватизації покупцями з непрозорою структурою власності та іншими «небажаними» для держави й суспільства суб'єктами.

Однак таке, на перший погляд, прогресивне правило містить лазівку. Річ у тому, що перелік офшорних зон встановлюється КМУ (розпорядження від 23 лютого 2011 року

²⁴⁴ Антиолігархичний закон Зеленського поставили на паузу, але у Ахметова відбирають комбінати. *Op. cit.*

²⁴⁵ Відчуження у власність держави підприємств «Укрнафта», «Укртатнафта», «Мотор Січ», «АвтоКрАЗ» і «Запоріжтрансформатор» // Центр політико-правових реформ. Щотижневий аналіз, 8–15 листопада 2022. URL: <https://pravo.org.ua/analytical-materials/shhotyzhnevyy-analiz-8-15-lystopada-2022-roky/#link1>

²⁴⁶ «Укрнафта» завершила 1 квартал з чистим прибутком 4,3 млрд грн // Укрнафта (офіційний сайт), 13 квітня 2023. URL: <https://www.ukrnafta.com/ukrnafta-zavershyla-1-kvartal-z-pybutkom>

№ 143-р). До вказаного переліку формально не входить Республіка Кіпр, одна з найбільш популярних серед олігархів фактичних офшорних зон.

Ця серйозна вада антиофшорного захисту приватизаційної процедури значною мірою негативно впливає на ефективність приватизаційного закону.

2. Надмірне обмеження участі олігархів у великій приватизації на шкоду економічній конкуренції

Пункт 2 частини 1 статті 7 Закону «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» забороняє олігархам бути покупцями (бенефіціарами покупців) у процесі приватизації об'єктів великої приватизації. Аналогічна заборона міститься в пункті 14 частини 2 статті 8 Закону «Про приватизацію державного та комунального майна».

На перший погляд, задекларована мета для таких обмежень очевидна — мінімізація надмірного впливу олігархів. І як один зі способів її досягнення законодавець обрав відлучення олігархів від великої приватизації (коли загальна вартість активів об'єкта приватизації перевищує 250 млн гривень).

Утім, відповідно до частини 1 статті 20 Закону «Про приватизацію державного та комунального майна» у випадках, передбачених законодавством про захист економічної конкуренції, покупець зобов'язаний отримати дозвіл АМКУ на безпосереднє або опосередковане придбання у власність акцій (часток) розміром, що забезпечує досягнення чи перевищення 25 або 50 відсотків голосів у вищому органі управління відповідного суб'єкта господарювання, а також активів у вигляді єдиного майнового комплексу або структурного підрозділу суб'єкта господарювання.

Тому рішення законодавця про заборону участі олігархів у великій приватизації помилкове. Якщо приватизація об'єкта не призводить до порушень законодавства про захист економічної конкуренції (наприклад, до створення монополії) і не спричиняє іншої об'єктивної шкоди, то немає жодної доцільності в недопущенні особи до приватизації на конкурентних засадах тільки тому, що вона олігарх, урешті, це стане негативним фактором для зниження ціни продажу.

Українські об'єкти приватизації і так цікавлять внутрішнього покупця, як правило, більше, ніж зовнішнього інвестора. Тому штучне скорочення кількості потенційних покупців без релевантних причин створює додаткові фактори для їх продажу за заниженою ціною. Це суперечить цілям приватизації — залученню інвестицій, прискоренню економічного зростання, зменшенню частки державної та комунальної власності в структурі економіки України шляхом продажу об'єктів приватизації ефективному приватному власникові (стаття 2).

3. Можливість штучного впливу на переліки об'єктів приватизації

Порядок формування та затвердження переліків об'єктів, що підлягають приватизації, урегульовані статтею 11 Закону «Про приватизацію державного та комунального

майна». Одним з потенційних кроків реалізації злого умислу на привласнення об'єктів за штучно заниженими цінами є включення таких об'єктів до переліків об'єктів великої чи малої приватизації державної власності або переліків об'єктів приватизації комунальної власності в максимально зручний для потенційного покупця момент.

Закон не містить ефективних запобіжників проти подібних змов для штучної мінімізації кола зацікавлених покупців об'єктів приватизації.

4. Вразливість підприємств (товариств), які підлягають приватизації, перед штучним розоренням

Відповідно до частини 2 статті 12 Закону «Про приватизацію державного та комунального майна» у місячний строк з моменту ухвалення рішення про приватизацію уповноваженими органами управління державним органам приватизації передаються функції з управління пакетами акцій (частками) та функції з управління майном державних підприємств.

При цьому, як вбачається із частини 4 зазначеної статті, перелік заборон на вчинення управителем господарських дій без згоди органів приватизації відповідних підприємств (товариств), їхніх уповноважених органів управління зводиться до заборони:

- 1) вчинення правочину та/або господарського зобов'язання, якщо ринкова вартість майна, робіт або послуг чи сума коштів, що є предметом такого правочину та/або господарського зобов'язання, перевищує 10 % вартості активів підприємства та/або господарського товариства, за даними фінансової звітності за останній звітний період (із заборonoю ділити предмет правочину з метою ухилення від цієї вимоги);
- 2) укладення кредитних договорів, договорів позики, надання та отримання фінансової допомоги, правочинів та/або господарських зобов'язань щодо відступлення права вимоги та/або зарахування зустрічних однорідних вимог, факторингу, правочинів та/або господарських зобов'язань, предметом яких є переведення боргу;
- 3) вчинення правочинів та/або господарських зобов'язань, предметом яких є відчуження підприємством та/або господарським товариством або набуття ним земельної ділянки та іншого нерухомого майна, та/або майнових прав на зазначені об'єкти та/або внаслідок яких може відбутися зменшення вартості такого майна або зменшення розміру земельної ділянки, що належить такому підприємству та/або господарському товариству або перебуває в його користуванні;
- 4) вчинення правочинів та/або господарських зобов'язань, предметом яких є обтяження земельних ділянок, іншого нерухомого майна та/або основних фондів підприємства та/або господарського товариства та/або майнових прав на зазначені об'єкти;
- 5) вчинення правочинів та/або господарських зобов'язань, предметом яких є придбання, відчуження, обтяження, набуття у власність в інший спосіб акцій, часток, а також похідних цінних паперів;
- 6) укладення договорів оренди земельних ділянок та іншого нерухомого майна або основних засобів підприємства та/або господарського товариства;

- 7) укладення договорів поруки, гарантії;
- 8) списання основних засобів, що мають залишкову вартість, безоплатної передачі та реалізації майна для погашення заборгованості, передачі майна в управління;
- 9) зміни номінальної вартості або кількості акцій без зміни розміру статутного капіталу акціонерного товариства (окрім банків);
- 10) ухвалення рішень про збільшення або зменшення статутного капіталу, окрім випадків збільшення статутного капіталу на суму збільшення вартості власного капіталу товариства (окрім банків);
- 11) ухвалення рішень про припинення підприємства / господарського товариства шляхом реорганізації;
- 12) скорочення чисельності працівників підприємства, що приватизується.

Попри такий широкий перелік обмежень, цих та інших положень Закону недостатньо для ефективного запобігання практикам штучного розорення підприємств (товариств), які підлягають приватизації, наприклад умисної закупівлі товарів, робіт, послуг за завищеними цінами та реалізації власної продукції за заниженими цінами, що врешті мало б наслідком продаж таких об'єктів «за копійки». Закону та відповідним підзаконним актам не вистачає чіткої процедури зміни осіб, які здійснюють управління підприємством (товариством), за негативних результатів такого управління (причому на перших етапах, доки завдано мінімум шкоди).

5. Надмірний вплив чиновників на визначення способу та умов приватизації

Статтею 13 Закону «Про приватизацію державного та комунального майна» передбачено такі способи приватизації державного або комунального майна:

- 1) продаж об'єктів права державної або комунальної власності на аукціоні, зокрема:
 - аукціоні з умовами;
 - аукціоні без умов;
 - аукціоні за методом покрокового зниження стартової ціни та подальшого подання цінових пропозицій;
 - аукціоні зі зниженням стартової ціни;
- 2) викуп об'єктів приватизації.

Наявність у посадових осіб органів приватизації можливості вільного встановлення та зміни способу приватизації, визначення змісту умов приватизації без чітких критеріїв та обмежень (окрім того, що об'єкти великої приватизації підлягають продажу на електронних аукціонах з умовами, частина б статті 19 Закону) створює ризик зловживань та змов з потенційними покупцями, у тому числі олігархами, з метою штучного звуження кола учасників аукціону та зниження ціни продажу об'єкта приватизації.

6. Неповний перелік відкритої інформації в інформаційному повідомленні про приватизацію

Відповідно до частини 3 статті 21 Закону «Про приватизацію державного та комунального майна» до переліку обов'язкових відомостей, які зазначаються та оприлюднюються в інформаційному повідомленні про приватизацію державного або комунального майна, включено, зокрема, назву організатора аукціону, адресу, номер телефону, час роботи служби з організації аукціону.

До вказаного обов'язкового переліку не входить адреса електронної пошти та/або інші загальноприйняті способи електронної комунікації, що обмежує потенційних покупців у можливості залишити «сліди» своїх спроб вийти на контакт з організаторами аукціонів, що особливо актуально в приватизації комунального майна.

7. Нерівні умови доступу потенційних покупців до об'єктів приватизації

Приватизаційний закон не містить обов'язку оприлюднювати фото та відео будівель, приміщень, споруд, земельних ділянок та інших візуальних даних про об'єкт приватизації, що обмежує коло зацікавлених потенційних покупців.

Окрім того, Закон не врегульовує порядок та умови допуску потенційних покупців безпосередньо на територію об'єкта приватизації. De facto такі візити відбуваються, але неврегульованість цього питання на рівні профільного закону штучно зменшує зацікавленість в об'єкті приватизації, обмежує конкуренцію, стимулює корупцію та надає необґрунтовану перевагу потенційним покупцям, які поінформовані про об'єкт приватизації набагато більше за інших завдяки корупції та/або особистим зв'язкам.

8. Дуже низькі стартові ціни об'єктів приватизації

Одним з найбільш дискусійних положень Закону «Про приватизацію державного та комунального майна» є формування стартової ціни об'єкта приватизації на рівні балансової вартості об'єкта (активів об'єкта) (частини 1, 4 статті 22).

Такий крок було зроблено для недопущення зловживань при визначенні стартової ціни через оцінку незалежних оцінювачів, у якій можливі зловживання, і з розрахунку на те, що «аукціон та конкуренція компенсують потенційно низьку стартову ціну». Логіка законодавця за таких умов виправдана.

Проте залишається нерозв'язаною проблема, коли стартова ціна об'єктів встановлюється на дуже низькому рівні, що з урахуванням інших недоліків приватизаційного законодавства дозволяє купувати великі активи за дуже низькою ціною (зокрема, олігархам).

9. Ризики зловживань при нотаріальному посвідченні договору купівлі-продажу об'єкта приватизації

У випадках, коли договір купівлі-продажу об'єкта приватизації підлягає нотаріальному засвідченню, відповідні нотаріальні витрати покладаються на переможця електронного аукціону (частина 1 статті 26).

Попри те, що 20 червня 2019 року втратив чинність указ Президента України «Про впорядкування справляння плати за вчинення нотаріальних дій» від 10 липня

1998 року № 762/98, нотаріуси продовжують брати за відповідні послуги 1% суми договору.²⁴⁷

Приватизаційний закон не врегулює, яким чином визначається нотаріус, який має засвідчити договір купівлі-продажу об'єкта приватизації. Закон не містить вимоги, що нотаріус має бути державним. У приватизаційних договорах такий 1% може становити колосальні кошти, що створює стимул для корупційної змови щодо вибору нотаріуса.

Окрім того, Закон не містить жодних обмежень максимального розміру винагороди нотаріуса за засвідчення приватизаційних угод.

2.2.7. Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»

1. Необґрунтоване невключення олігархів до переліку високоризикових клієнтів СПФМ

Відповідно до частини 1 статті 12 Закону суб'єкт первинного фінансового моніторингу (далі — СПФМ) зобов'язаний здійснювати посилені заходи належної перевірки клієнтів, ризик ділових відносин з якими (ризик фінансової операції без встановлення ділових відносин) високий.

Частиною 5 статті 7 Закону визначено перелік клієнтів СПФМ, щодо яких необхідно встановлювати високий ризик ділових відносин (фінансової операції без встановлення ділових відносин).

4 листопада 2022 року ухвалено Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту фінансової системи України від дій держави, що здійснює збройну агресію проти України, та адаптації законодавства України до окремих стандартів Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) і вимог Директиви ЄС 2018/843», яким перелік високоризикових клієнтів СПФМ суттєво розширено.

Початкова редакція законопроекту від 7 вересня 2022 року № 8008 доповнювала такий перелік клієнтами, включеними до Реєстру осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами).

Проте на етапі другого читання олігархів з переліку високоризикових клієнтів СПФМ виключили (поправки № 196 і № 203). Матеріали засідання профільного комітету, на якому були затверджені поправки до законопроекту № 8008, не містять відомостей, які б пояснювали причини такого рішення.

Невключення олігархів до переліку високоризикових клієнтів СПФМ необґрунтоване та шкідливе. Із цілком очевидних причин олігархи та їхня діяльність потребують особливої уваги з боку суб'єктів запобігання та протидії легалізації (відмиванню)

²⁴⁷ Відміна Указу № 762: більше не потрібно сплачувати приватним нотаріусам 1% за нотаріальні дії? // Юридична газета online, 29 червня 2019. URL: <https://jur-gazeta.com/golovna/vidmina-ukazu-762-bilshe-ne-potribno-splachuvati-privatnim-notariusam-1-zanotarialni-diyi.html>

доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення.

2. Можливість приховування олігархами кінцевих бенефіціарних власників юридичних осіб

Закон допускає ситуації, за яких юридична особа може не мати кінцевого бенефіціарного власника. Так, у разі відсутності в юридичної особи кінцевого бенефіціарного власника вона зобов'язана повідомити про це державного реєстратора під час проведення державної реєстрації створення юридичної особи, державної реєстрації включення відомостей про юридичну особу до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, державної реєстрації змін до відомостей про юридичну особу, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, у порядку, визначеному Законом «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» (частина 5 статті 5-1).

Проте у випадках, коли для тих же олігархів важливо приховати свою причетність до юридичної особи, така опція може бути використана для обману. Закон не містить чітких критеріїв, за яких зазначення у відомостях про юридичну особу відсутності в неї кінцевих бенефіціарних власників не допускається.

Частково цей ризик компенсується положеннями Закону «Про медіа», відповідно до якого структура власності суб'єкта у сфері медіа має бути прозорою.

3. Занижені пороги та недоліки в пріоритезації фінансового моніторингу

Відповідно до частини 1 статті 20 Закону фінансові операції є пороговими (підлягають фінансовому моніторингу), якщо сума, на яку здійснюється кожна з них, дорівнює чи перевищує 400 тис. гривень (для суб'єктів господарювання, які проводять лотереї та/або азартні ігри, — 55 тис. гривень) або дорівнює чи перевищує суму в іноземній валюті, банківських металах, інших активах, еквівалентну за офіційним курсом гривні до іноземних валют і банківських металів 400 тис. гривень на момент проведення фінансової операції (для суб'єктів господарювання, які проводять лотереї та/або азартні ігри, — 55 тис. гривень). Раніше, до 6 грудня 2019 року, вказаний поріг становив 150 тис. гривень.

З огляду на інфляцію, особливо в умовах воєнного стану, зазначені пороги видаються занадто низькими й такими, що призводять до розпорошення державних і моніторингових ресурсів. Такий підхід не сприяє ефективності запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення.

Окрім того, є помилковим визначення порогу фінансових операцій для фінансового моніторингу у вигляді фіксованої суми замість коефіцієнта від розміру прожиткового мінімуму або мінімальної заробітної плати.

Аналогічна проблема видається актуальною і для визначеного в Законі порогу здійснення заходів належної перевірки переказів, який становить 30 тис. гривень.

Особливо критичним у цьому контексті є нижній поріг розміру переказів коштів готівкою в межах України — 5 тис. гривень (стаття 13), на який поширюється дія Закону та заходи фінансового моніторингу. Такий низький поріг регуляції створює масові незручності для громадян, більшість з яких є правослужняними, умови для вибіркового притягнення до відповідальності та більше нагадує підхід «виловлювання рядових наркоманів замість ліквідації наркокартелів». Цей недолік розподілу пріоритетів підриває ефективність Закону із забезпечення запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення.

4. Диспропорція в розмірах штрафів за порушення законодавства у сфері фінансового моніторингу

Законом встановлено для СПФМ високий розмір штрафів (частина 5 статті 32), частина з яких допускається і як санкція за несуттєві, дрібні порушення.

Наприклад, за [будь-яке] порушення СПФМ вимог щодо здійснення платіжних операцій (переказів) встановлено штраф розміром до 10 тис. неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (далі — НМДГ) (170 тис. гривень).

Аналогічні недоліки закладені в нормах про розмір санкцій, зокрема за:

- порушення вимог щодо здійснення належної перевірки, вимог щодо виявлення належності клієнтів та інших осіб до політично значущих осіб (до 12 тис. НМДГ);
- порушення вимог щодо відмови від встановлення (підтримання) ділових відносин, проведення фінансової операції (до 20 тис. НМДГ);
- порушення порядку замороження / розмороження активів і зупинення фінансових операцій (до 100 тис. НМДГ);
- порушення порядку створення (ведення) та зберігання документів, записів, даних, інформації (до 12 тис. НМДГ);
- неподання, несвоєчасне подання, порушення порядку подання або подання недостовірної інформації (до 20 тис. НМДГ);
- перешкоджання суб'єкту державного фінансового моніторингу в здійсненні ним нагляду (до 20 тис. НМДГ);
- невиконання вимог про усунення виявлених порушень (до 100 тис. НМДГ),
- невиявлення фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу, і порушення порядку їх реєстрації (до 20 тис. НМДГ);
- порушення обмежень щодо обміну інформацією (до 12 тис. НМДГ);
- незабезпечення захисту працівників, які повідомили про порушення вимог законодавства у сфері запобігання та протидії (до 12 тис. НМДГ).

При цьому найбільший штраф розміром до 10 % загального річного обороту, але не більше ніж 7,95 млн НМДГ (понад 135 млн гривень) встановлено за діяння, юридична

визначеність яких сумнівна, — «незабезпечення належної організації та проведення первинного фінансового моніторингу, відсутність належної системи управління ризиками, повторне невиконання вимог суб'єктів державного фінансового моніторингу про усунення виявлених порушень та/або про вжиття заходів для усунення причин, що сприяли їх вчиненню».

Викликає особливе занепокоєння штраф розміром до 3 тис. НМДГ за порушення інших вимог законодавства у сфері запобігання та протидії, тобто штраф розміром 51 тис. гривень може бути призначений буквально за будь-що.

Встановлені в Законі формулювання диспозицій порушень законодавства у сфері фінансового моніторингу, а також велика відмінність між мінімальним і максимальним розміром санкції суперечать принципу правової визначеності, створюють загрозу для зловживань у тлумаченні та корупції, а також дають можливість призначати значні штрафи за незначні порушення та навпаки.

2.3. Проєкти нових антиолігархічних законів

2.3.1. Перелік проєктів законів, які планується ухвалити в контексті антиолігархічних заходів

Станом на початок 2023 року на розгляді у ВРУ перебували такі проєкти антиолігархічних законів, ухвалення яких передбачене Планом заходів щодо запобігання зловживанню надмірним впливом особами, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами), затвердженим розпорядженням КМУ від 24 листопада 2021 року № 1582-р.

№	Тема (назва)	Стан
3059	Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні	31.03.2021 надано на заміну
3059-1	Про лобізм	17.03.2021 повернуто на доопрацювання суб'єкту
3059-2	Про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання	17.03.2021 повернуто на доопрацювання суб'єкту
3059-3	Про лобістську діяльність	17.03.2021 повернуто на доопрацювання суб'єкту
5431	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення діяльності Антимонопольного комітету України	27.07.2022 надано порівняльну таблицю (друге читання) 16.11.2022 обговорено

№	Тема (назва)	Стан
5432	Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за порушення законодавства про захист економічної конкуренції	01.06.2021 включено до порядку денного
5432-1	Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за порушення законодавства про захист економічної конкуренції	01.06.2021 включено до порядку денного
4503-д	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації положень законодавства Європейського Союзу про доброчесність, прозорість та запобігання спотворенню конкуренції на оптових ринках	10.06.2021 надано висновок Комітету про розгляд
6003	Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення механізмів валідації інформації про кінцевих бенефіціарних власників та структуру власності юридичних осіб	08.07.2022 ухвалено за основу зі скороченням строку підготовки, але 07.02.2023 знято з розгляду
5253-1	Пропозиції Президента України до Закону про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо удосконалення правового регулювання фінансування діяльності політичних партій	02.11.2021 ухвалено і ветовано 26.11.2021 надано висновок Комітету до пропозицій Президента
5322	Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання зловживанням на оптових енергетичних ринках	20.09.2022 ухвалено за основу зі скороченням строку підготовки

2.3.2. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення діяльності Антимонопольного комітету України» (реєстр. № 5431 від 27 квітня 2021 року)²⁴⁸

Законопроектом запропоновано чимало змін до антимонопольного законодавства.

Зміни загального характеру:

- посилення повноважень АМКУ (з метою «ефективного розслідування порушень законодавства про захист економічної конкуренції та забезпечення балансу дотримання інтересів суб'єктів господарювання»);

²⁴⁸ Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення діяльності Антимонопольного комітету України» (реєстр. № 5431 від 27 квітня 2021 року). URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71771

- конкретизація понятійного апарату та визначення поняття «інше володіння особи» з метою конкретизації можливих місць проведення перевірок;
- встановлення порядку проведення перевірок під час розгляду справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції.

Щодо контролю за концентраціями:

- введення запобіжника проти придбання об'єктів частинами — транзакції між одними й тими ж суб'єктами господарювання протягом двох років будуть вважатися однією концентрацією;
- вартісні показники в Україні суб'єкта господарювання, над яким або частиною якого набувається контроль, знижено з 4 млн євро до 2 млн євро з метою недопущення обмеження конкуренції, зокрема шляхом монополізації українських ринків (з огляду на те, що при обрахунку порогових показників група продавця не враховується), що має призвести до зосередження уваги АМКУ саме на конкуренції на українських ринках і зменшення адміністративного тиску на бізнес;
- розширення процесуальних прав учасників концентрації, зокрема на подання клопотання щодо проведення слухання в справі; на ознайомлення з протоколом слухання та отримання його копії; на продовження строку розгляду справи про концентрацію на один місяць, якщо учасники концентрації бажають запропонувати зобов'язання в концентрації; на ознайомлення з матеріалами справи після встановлення органами АМКУ підстав для заборони концентрації;
- підвищення розміру плати в разі подання заяв про надання дозволу АМКУ на концентрацію, узгоджені дії, надання Комітетом висновків, передбачених статтями 14, 29 Закону «Про захист економічної конкуренції» (попередні висновки стосовно концентрації, узгоджених дій), з метою компенсувати витрати АМКУ, пов'язані з розглядом відповідних заяв, і збалансувати надходження до бюджету з огляду на прогнозоване зменшення кількості заяв на концентрацію у зв'язку зі змінами в обрахунку порогових показників учасників концентрацій.

Щодо встановлення пріоритетів діяльності АМКУ:

- надання АМКУ повноваження не розпочинати розгляд справ за заявами суб'єктів господарювання, громадян, об'єднань, установ, організацій, поданнями органів державної влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю, якщо зазначені в заяві ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції не відповідають встановленим АМКУ пріоритетам його діяльності.

Щодо проведення перевірок органами АМКУ:

- встановлення повноваження органів АМКУ щодо перевірок суб'єктів господарювання і об'єднань лише в разі наявності ознак порушення законодавства про захист економічної конкуренції з метою збирання доказів порушення;

- надання повноваження органам АМКУ проводити перевірки в місцях проживання та інших володіннях осіб (на підставі рішення суду);
- надання повноваження членам комісії з проведення перевірки опломбовувати приміщення, системи комунікації чи місця зберігання інформації (зі штрафом за самочинне розпломбування);
- надання повноваження АМКУ викликати посадових осіб, працівників і представників суб'єктів господарювання, об'єднань, органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю, інших юридичних осіб, їхніх структурних підрозділів, філій, представництв, інших фізичних осіб для надання пояснень, які стосуються розгляду справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції;
- надання АМКУ безперешкодного доступу до реєстрів, баз даних тощо з метою посилення інструментів розслідування порушень законодавства про захист економічної конкуренції;
- надання суб'єктам господарювання можливості не подавати повторно на вимогу органів АМКУ інформацію, яка вже подавалася протягом дванадцяти місяців, що передують дню отримання такої вимоги, з метою зменшення навантаження на бізнес;
- запровадження обов'язку суб'єктів державної реєстрації, нотаріусів надавати документацію або реєстраційні справи на вимогу органів АМКУ у зв'язку з розглядом справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції;
- надання повноваження АМКУ залучати поліцію для забезпечення належного здійснення перевірки працівниками АМКУ, у тому числі для усунення загроз життю і здоров'ю членів комісії.

Щодо запровадження врегулювання у справах (Settlement) і вдосконалення порядку та підстав звільнення від відповідальності (Leniency), відшкодування збитків:

- введення нової процедури — врегулювання в справах про антиконкурентні узгоджені дії та зловживання монополієм (домінуючим) становищем на ринку з метою зменшення навантаження на судові органи та запровадження принципу Res judicata (остаточність рішення);
- надання суб'єкту господарювання права врегулювати справу після отримання попередніх висновків шляхом підписання угоди про врегулювання справи (з подальшим затвердженням господарським судом), істотними умовами якої є: а) визнання відповідачем факту вчинення порушення, зазначеного в попередніх висновках; б) визнання відповідачем розміру штрафу; в) зменшення на 15 відсотків розміру штрафу, який мав бути накладений у випадку незастосування процедури врегулювання органом АМКУ;
- встановлення випадків, за яких суб'єкт господарювання не може бути звільнений від відповідальності, і конкретизація шляхів співпраці з АМКУ;

- запровадження, окрім повного звільнення від відповідальності, ще й часткового звільнення від відповідальності — зменшення розміру штрафу (першого — до 50 %, другого — до 30 %, наступних — до 20 %);
- впровадження стимулів для суб'єкта господарювання, який повністю звільнений від відповідальності, звертатися із заявою про звільнення від відповідальності шляхом встановлення особливого порядку відшкодування збитків — спочатку лише його покупцям або постачальникам, а іншим особам — лише якщо відшкодування збитків не може бути отримане від інших суб'єктів господарювання, які були відповідачами в одній справі про порушення законодавства про захист економічної конкуренції (для зменшення кількості цивільних позовів, які будуть базуватися на визнанні порушення суб'єктом господарювання, саме до цього учасника картелю).

Щодо запровадження солідарної відповідальності учасників групи компаній — єдиного суб'єкта господарювання:

- встановлення солідарної відповідальності суб'єктів господарювання, що входять до групи компаній, яка вчинила порушення законодавства про захист економічної конкуренції, шляхом накладення АМКУ штрафів на групу суб'єктів господарювання в особі окремих юридичних або фізичних осіб, які безпосередньо вчинили порушення або мають права, без яких вчинення порушення було б неможливим, або отримали чи можуть отримати переваги в конкуренції чи інші вигоди, виходячи зі змісту такого виду відповідальності, і можливість стягнути штраф з будь-якої особи (осіб), яка входить до складу групи компаній, у повному розмірі;
- запровадження щодо сплати штрафу субсидіарної відповідальності, яку несуть солідарно правонаступники відповідача, засновники (учасники), що входять до групи, яка визнається суб'єктом господарювання, якщо стягнення з особи накладеного органами АМКУ штрафу неможливе внаслідок припинення такої особи, доведення до банкрутства або недостатності майна в результаті дій його засновників (учасників, акціонерів), які мають право давати обов'язкові для відповідача вказівки.

Щодо фінансової незалежності — встановлення розмірів оплати праці працівників та уповноважених осіб АМКУ на законодавчому рівні з метою забезпечення достатніх матеріальних умов для незалежного виконання ними службових обов'язків та досягнення фінансової й операційної незалежності АМКУ (з підвищенням розмірів окладів працівників до конкурентного рівня).

Незважаючи на закладення в законопроекті позитивних нововведень, деякі його положення містять недоліки та пропонують негативні регуляції, які замість збільшення ефективності АМКУ сприятимуть підриву його інституційної спроможності.

Загрози інституційній незалежності АМКУ

Відповідно до статті 9 Закону «Про Антимонопольний комітет України» голова АМКУ призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за згодою ВРУ.

Відповідно до статті 10 Закону «Про Антимонопольний комітет України» перший заступник і заступник голови АМКУ з-поміж державних уповноважених призначаються на посади за поданням Прем'єр-міністра України (на підставі пропозицій голови АМКУ) та звільняються з посад Президентом України.

Відповідно до статті 11 Закону «Про Антимонопольний комітет України» державні уповноважені АМКУ призначаються на посади за поданням Прем'єр-міністра України (на підставі пропозицій голови АМКУ) та звільняються з посад Президентом України.

Законопроект № 5431, зокрема з урахуванням поправок, зберігає зазначений порядок призначення на посади та звільнення з посад керівництва АМКУ. Це не дозволяє очікувати від АМКУ справжньої незалежності, інституційної спроможності та ефективності з таких причин:

1) Конституція України (пункт 12 частини 1 статті 85) містить єдине повноваження Президента України щодо впливу на склад керівництва АМКУ: ВРУ здійснює призначення голови АМКУ, звільнення його з посади за поданням Президента України. Конституція України має найвищу юридичну силу, а тому закони та інші нормативно-правові акти ухвалюються на основі Конституції України й повинні відповідати їй (частина 2 статті 8). Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина 2 статті 19).

Таким чином, положення статей 9–11 Закону «Про Антимонопольний комітет України» розширюють повноваження Президента України за межі, визначені Конституцією України. Це не лише може стати підставою для конституційного провадження в КСУ за зверненням відповідних суб'єктів права на конституційне подання (частина 2 статті 150 Конституції України), а й підтверджує надмірний політичний вплив інституту президента на формування керівного складу АМКУ та його подальшу роботу, зокрема через опцію звільнення з посад «занадто незалежних» членів комітету.

Законопроект № 5431 цю ваду не виправляє;

2) така кадрова модель є вразливою до політичного впливу та тиску на АМКУ з боку тих самих олігархів, негативний вплив яких ця інституція покликана обмежити. Відсутність у законопроекті № 5431 регуляцій для досягнення справжньої незалежності АМКУ не може бути виправдана відкладенням їх на «наступний етап реформи» (як зазначено в пояснювальній записці) і фактично зводить нанівець усі позитивні нововведення законопроекту, вихолощує його суть та підриває ефективність роботи АМКУ.

Посилення повноважень АМКУ без одночасного забезпечення його повної незалежності та відповідальності, зокрема політичної, призведе до збільшення спротиву подальшим законодавчим змінам щодо реформування антимонопольного, антикорупційного та антиолігархічного законодавства, а також збільшення зловживань цими розширеними повноваженнями як його керівництвом, так і політиками, які матимуть неконституційні повноваження щодо впливу на керівництво АМКУ.

У наявній редакції законопроект не виконує основну мету Плану заходів, виділену навіть у його назві.

Свою чергою справжня незалежність АМКУ неможлива без забезпечення відкритого та чесного конкурсного відбору його керівництва незалежною конкурсною комісією, з включенням до її складу міжнародних експертів і наділення їх необхідним обсягом повноважень для чесного відбору кандидатів, а також встановлення додаткових критеріїв відбору кандидатів, визначених на основі фахового рівня, добросовісності та досягнень кандидатів;

3) Закон «Про Антимонопольний комітет України» передбачає такі підстави для примусового звільнення керівництва АМКУ:

- голови АМКУ — Президентом України за згодою ВРУ (частини 1, 4 статті 9): а) у разі вчинення ним злочину; б) у разі порушення вимог Закону «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» у частині подання, дотримання строків подання декларації про контакти; в) у зв'язку з неможливістю виконання обов'язків за станом здоров'я;
- заступників голови АМКУ — Президентом України без жодного переліку підстав для звільнення (частина 1 статті 10);
- державних уповноважених АМКУ — Президентом України (частина 1 статті 11) у разі порушення вимог Закону «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» у частині подання, дотримання строків подання декларації про контакти.

Такий перелік підстав для звільнення керівництва АМКУ, з одного боку, практично унеможлиблює їх законне звільнення за грубі зловживання або демонстрацію непрофесіоналізму та невідповідність компетенцій займаним посадам (голови АМКУ), а з іншого боку — дозволяє проводити такі звільнення в будь-який момент на розсуд Президента України (до доповнення частини 1 статті 11 положенням про порушення Закону «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» Закон узагалі не містив обмежень щодо переліку підстав для звільнення державних уповноважених).

Зазначені положення статей 9–11 Закону «Про Антимонопольний комітет України» тільки зміцнюють політичну залежність АМКУ, що разом з деякими іншими положеннями законопроекту № 5431 посилює його ангажованість.

Імовірність блокування засідань органів АМКУ

Закон «Про Антимонопольний комітет України» встановлює єдині вимоги до кворуму для повноважності засідання АМКУ, адміністративної колегії АМКУ, адміністративної колегії територіального відділення АМКУ — більшість від їх встановленого складу (частина 9 статті 12-1).

Натомість законопроект № 5431 пропонує частково змінити вимоги до кворуму, а саме: засідання АМКУ — залишити без змін, засідання адміністративної колегії АМКУ — за умови присутності всіх її членів, засідання адміністративної колегії територіального відділення АМКУ — за умови присутності більшості від її встановленого складу, але не менше ніж трьох її членів.

Закладені в законопроекті № 5431 зміни до кворуму на засіданні адміністративної колегії АМКУ видаються необґрунтованими та такими, що містять корупційні ризики (ідеться, зокрема, про підкуп членів адміністративної колегії АМКУ суб'єктами ринку для забезпечення їх неявки на засідання).

Окрім того, така зміна уможливить ситуації, коли засідання адміністративної колегії АМКУ тривалий час не проводяться через відсутність окремих її членів з поважних причин (хвороба, відрадження тощо), що може призвести до затягування або блокування її роботи, а водночас і зниження ефективності роботи АМКУ щодо забезпечення конкуренції.

Забезпечення органів АМКУ доступом до державних і комунальних баз даних

Законопроект № 5431 пропонує доповнити статтю 22-1 Закону «Про Антимонопольний комітет України» частинами 6 та 7, якими органи АМКУ планується наділити безпосереднім і безоплатним доступом до автоматизованих реєстрів, баз даних, інших систем збирання, зберігання, обробки та пошуку інформації, відомостей, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування, шляхом надання ідентифікаторів доступу на підставі договору, укладеного з адміністратором (держателем) відповідних систем, реєстрів, баз даних.

Впровадження такого доступу, за задумом, має підвищити ефективність роботи АМКУ щодо здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції та реагування на порушення. Однак запропоноване регулювання містить недоліки, які перешкоджають його ефективній реалізації:

- відсутність виділеного переліку баз даних, до яких АМКУ необхідний доступ у пріоритетному порядку для істотного підвищення ефективності своєї роботи;
- залежність АМКУ від згоди або незгоди адміністраторів (держателів) підписати договір про надання доступу до відповідних баз даних, що дозволить останнім зловживати такою можливістю та відмовляти в його підписанні безпідставно або з корупційних причин;
- відсутність у перехідних положеннях законопроекту № 5431 зобов'язань адміністраторів (держателів) ключових баз даних (наприклад, Державного земельного кадастру і Державного реєстру речових прав) спільно з АМКУ *de facto* забезпечити його органам доступ до таких баз даних та укласти відповідний договір.

Удосконалення процедури слухання в справах про надання дозволу на узгоджені дії, концентрацію, про порушення законодавства про захист економічної конкуренції

Законопроект № 5431 пропонує доповнити статтю 22-1 Закону «Про Антимонопольний комітет України» частинами 6–8, щоб удосконалити процедуру слухання в справах про

надання дозволу на узгоджені дії, концентрацію, про порушення законодавства про захист економічної конкуренції (зокрема, шляхом можливості фіксації слухання за допомогою технічних засобів, з додаванням до протоколу аудіо- чи відеозапису).

Утім, нововведення залишає можливості для зловживань під час проведення слухань:

- необов'язковість фіксації слухання технічними засобами зводить нанівець користь від такої фіксації через можливість вибірково не здійснювати її з корисливих причин, не порушуючи закон;
- долучення до протоколу слухання його аудіо- чи відеозапису дозволяє посадовим особам долучати до протоколу відеозапис без аудіодоріжки, не порушуючи при цьому закон, що робить такий запис непридатним для внутрішнього та зовнішнього контролю;
- відсутні уточнення щодо обов'язкової відеотрансляції відкритих засідань органів АМКУ в режимі реального часу та строків оприлюднення таких записів.

Окрім того, законопроект № 5431 не розв'язує одну з важливих проблем при проведенні слухань у справах про надання дозволу на узгоджені дії, концентрацію, про порушення законодавства про захист економічної конкуренції в статті 22-1 Закону «Про Анти-монопольний комітет України». Ідеться про повноваження органів АМКУ за власною ініціативою чи за заявою осіб, які беруть участь у розгляді справи, проводити повністю або частково закриті слухання в справі, якщо відкрите слухання «може завдати шкоди інтересам держави, осіб, які беруть участь у розгляді справи, та інших осіб або перешкодити подальшому розгляду справи», без чітких критеріїв для визначення такої потенційної шкоди. У такому вигляді норма статті 23-1 дозволяє під надуманим приводом проводити закриті слухання з питань, які становлять суспільний інтерес, що прямо порушує принцип гласності в діяльності АМКУ.

Можливість свавільної відмови в розгляді справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції

Законопроект № 5431 пропонує доповнити статтю 36 Закону «Про захист економічної конкуренції» частиною 3, яка надає органам АМКУ право не розпочинати розгляд справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, якщо зазначені в заяві ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції не відповідають встановленим АМКУ пріоритетам його діяльності, про що орган АМКУ видає мотивоване розпорядження.

Як зазначено в пояснювальній записці, ця норма узгоджена з положеннями параграфу 23 та статті 4(5) Директиви № 2019/1 і покликана забезпечити ефективне використання ресурсів АМКУ з метою зосередження на запобіганні та припиненні глобальних порушень законодавства про захист економічної конкуренції.

Проте Закон «Про захист економічної конкуренції» і зараз містить положення, які передбачають необмежену дискрецію та дозволяють необгрунтовано відмовляти в розгляді справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, зокрема у випадках, коли дія чи бездіяльність, що містить ознаки

порушення законодавства про захист економічної конкуренції, «не має відчутного впливу на умови конкуренції на ринку». Згадане доповнення в законопроекті № 5431 не тільки не усуває закладених у цьому положенні проблем, а й створює нові корупційні ризики та загрози економічній конкуренції.

У своїй сукупності зазначені положення дозволять органам АМКУ свавільно, але формально на законній підставі не реагувати практично на будь-які порушення законодавства про захист економічної конкуренції, діючи в інтересах окремих суб'єктів господарювання (їх груп), за неправомірну вигоду або під політичним тиском, незалежно від масштабу завданої шкоди від таких порушень.

Висновки щодо законопроекту № 5431:

- 1) без досягнення справжньої незалежності АМКУ закладена в законопроекті № 5431 модель посилення повноважень і дискреційних можливостей АМКУ створить істотні корупційні ризики, додаткові можливості (впливи) для олігархів і знизить ефективність виконання АМКУ своїх конституційних завдань щодо недопущення зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірного обмеження конкуренції та недобросовісної конкуренції, притягнення до відповідальності за відповідні порушення;
- 2) законопроект № 5431 у разі його ухвалення в нинішній редакції не забезпечить досягнення цілей Закону проти олігархів і Плану заходів;
- 3) законопроект № 5431 не створює цілісної системи недопущення зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірного обмеження конкуренції та недобросовісної конкуренції, притягнення до відповідальності за відповідні порушення і тому не досягає поставленої перед ним мети, а аналіз його змісту демонструє вибірковість реформування АМКУ;
- 4) без внесення істотних змін, зокрема в частині забезпечення справжньої незалежності АМКУ та його керівництва, законопроект № 5431 сприятиме зловживанням надмірним впливом особами, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами).

Рекомендації щодо законопроекту № 5431:

- 1) припинити порушення Конституції України та вилучити із Закону «Про Антимонопольний комітет України» положення про призначення та звільнення Президентом України заступників голови та державних уповноважених АМКУ;
- 2) впровадити процедуру конкурентного (конкурсного) відбору голови, заступників голови та державних уповноважених АМКУ через відкритий конкурс, з формуванням для цього незалежної конкурсної комісії та включенням до її складу міжнародних експертів, наділених необхідними повноваженнями для забезпечення чесного відбору кандидатів;
- 3) встановити додаткові критерії відбору кандидатів на посади голови, заступників голови та державних уповноважених АМКУ, визначені на основі фахового рівня, добросовісності та досягнень кандидатів;

- 4) встановити чіткий і вичерпний перелік обґрунтованих підстав для звільнення голови, заступників голови та державних уповноважених АМКУ;
- 5) вилучити вимоги про 100-відсотковий кворум для повноважності органів АМКУ;
- 6) передбачити в перехідних положеннях норми про обов'язок адміністраторів (держателів) ключових баз даних спільно з АМКУ de facto забезпечити його органам доступ до таких баз даних та укласти відповідний договір;
- 7) прямо зазначити про обов'язковість відео- та аудіофіксації слухань органів АМКУ, навіть закритих;
- 8) закріпити на рівні закону обов'язковість відеотрансляції відкритих засідань органів АМКУ в режимі реального часу та строків оприлюднення таких записів;
- 9) встановити чіткі та вичерпні критерії (підстави) для проведення повністю або частково закритих слухань органів АМКУ (наприклад, у частинах, на яких розглядаються лише відомості, що становлять захищену законом таємницю);
- 10) встановити чіткий, вичерпний та обґрунтований перелік підстав (критеріїв) для відмови в розгляді справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, який не містить штучних обмежень для реагування на суттєві порушення та вибіркового розгляду справ.

Експерти також аналізували й інші проекти законів в антимонопольній сфері, що перебувають на розгляді парламенту і розв'язують питання незалежності АМКУ — інституційної конструкції, яка мінімізує вплив політиків на рішення певного органу. АМКУ (аналогічно до НБУ) має бути технократичним органом і перш за все дбати про суспільний інтерес, а не впроваджувати «політику партії». Важливою частиною незалежності є процедури призначення та звільнення керівництва АМКУ. Так, призначення має відбуватися за прозорим конкурсом. А для звільнення має бути вичерпний перелік підстав. Окрім того, бажано, щоб призначення і звільнення не залежали від однієї людини: наприклад, щоб закон передбачав згоду парламенту на такі дії. Це перший, «зовнішній», рівень незалежності. «Другим рівнем» незалежності АМКУ є його внутрішня організація за принципом колегіальності. Вона обмежує вплив голови АМКУ на державних уповноважених, щоб вони могли вільно висловлювати та відстоювати свої професійні судження. Практично це реалізовано таким чином, що голова АМКУ та його заступники — лише «перші серед рівних», вони одночасно є державними уповноваженими, проте виконують і деякі додаткові організаційні функції (в АМКУ є перший заступник, заступник і п'ять державних уповноважених).²⁴⁹

Це законопроекти, присвячені процедурам призначення голови, його заступників і державних уповноважених АМКУ:

²⁴⁹ Олег Іванов. Реформа антимонопольного законодавства: політична (не)залежність АМКУ // Вокс Україна, 8 лютого 2023. URL: <https://voxukraine.org/reforma-antymonopolnogo-zakonodavstva-politychna-nezalezhnist-amku/>

- № 2730 від 14 січня 2020 року «Про внесення змін до деяких законів України щодо конкуренційно-антимонопольної реформи» та альтернативні до нього № 2730-1 від 31 січня 2020 року і № 2730-2 від 31 січня 2020 року;
- № 2151 від 17 вересня 2019 року «Про внесення змін до Закону України “Про Анти-монопольний комітет України” щодо кадрових питань діяльності Антимонопольного комітету України»;
- № 3779 від 2 липня 2020 року «Про внесення змін до Закону України “Про Анти-монопольний комітет України” щодо збільшення кількості державних уповноважених та забезпечення роботи органу оскарження» та альтернативний до нього № 3779-1 від 20 липня 2020 року «Про внесення змін до Закону України “Про Антимонопольний комітет України” щодо державних уповноважених і приведення норм закону у відповідність із Конституцією України»;
- № 4122 від 18 вересня 2020 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів у сфері антимонопольної політики, деолігархізації та забезпечення добросовісної конкуренції».

Після оцінювання експерти «Вокс Україна» зазначили, що жоден із цих законопроектів не є ідеальним: вони містять як позитивні, так і суперечливі пропозиції. Проте парламент зможе напрацювати законопроект, який: 1) узгодить процедуру призначення з Конституцією України; 2) ускладнить звільнення, запровадивши згоду парламенту на нього; 3) запровадить відкритий конкурс на посаду державного уповноваженого та голови за участю громадськості; 4) міститиме в критеріях оцінювання кандидатів не формальну освіту, а відповідний досвід роботи.

2.3.3. Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за порушення законодавства про захист економічної конкуренції» (реєстр. № 5432 від 27 квітня 2021 року)²⁵⁰

Суть змін, запропонованих законопроектом:

1) виключення статті 164-3 КУпАП «Недобросовісна конкуренція», яка передбачає адміністративну відповідальність за:

- незаконне копіювання форми, упаковки, зовнішнього оформлення, а так само імітацію, копіювання, пряме відтворення товару іншого підприємця, самовільне використання його імені (частина 1 статті 164-3);
- умисне поширення неправдивих або неточних відомостей, які можуть завдати шкоди діловій репутації або майновим інтересам іншого підприємця (частина 2 статті 164-3);

²⁵⁰ Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за порушення законодавства про захист економічної конкуренції» (реєстр. № 5432 від 27 квітня 2021 року). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/26406>

- отримання, використання, розголошення комерційної таємниці, а також іншої конфіденційної інформації з метою заподіяння шкоди діловій репутації або майну іншого підприємця (частина 3 статті 164-3);

2) виключення статті 166-1 КУпАП «Зловживання монопольним становищем на ринку», яка передбачає адміністративну відповідальність за:

- нав'язування таких умов договору, які ставлять контрагентів у нерівне становище;
- нав'язування додаткових умов, що не стосуються предмета договору, зокрема нав'язування товару, непотрібного контрагенту;
- обмеження або припинення виробництва, а також вилучення з обороту товарів з метою створення або підтримки дефіциту на ринку чи встановлення монопольних цін;
- часткова або повна відмова від реалізації чи закупівлі товару за відсутності альтернативних джерел постачання або збуту з метою створення або підтримки дефіциту на ринку чи встановлення монопольних цін;
- інші дії, спрямовані на створення перешкод доступу на ринок (виходу з ринку) інших підприємців, встановлення монопольних цін (тарифів, розцінок) на свої товари, а також дискримінаційних цін, що обмежують права окремих споживачів;

3) виключення статті 166-2 КУпАП «Неправомірні угоди між підприємцями», яка передбачає адміністративну відповідальність за укладення угод, спрямованих на встановлення (підтримання) монопольних цін (тарифів), знижок, надбавок (доплат), націнок, розподіл ринків за територіальним принципом, асортиментом товарів, обсягом їх реалізації чи закупівель або за колом споживачів чи за іншими ознаками з метою їх монополізації, усунення з ринку або обмеження доступу на нього продавців, покупців, інших підприємців;

4) виключення статті 166-3 КУпАП «Дискримінація підприємців органами влади і управління», яка передбачає адміністративну відповідальність за:

- заборону створення нових підприємств чи інших організаційних форм підприємництва в будь-якій сфері діяльності;
- встановлення обмежень на здійснення окремих видів діяльності, виробництво певних видів товарів з метою обмеження конкуренції;
- примушування підприємців до вступу в асоціації, концерни, міжгалузеві, регіональні та інші об'єднання підприємств;
- примушування підприємців до пріоритетного укладення договорів, першочергової поставки товарів певному колу споживачів, ухвалення рішень про централізований розподіл товарів, що призводить до монопольного становища на ринку;
- встановлення заборони на реалізацію товарів з одного регіону в інший;

- надання окремим підприємцям податкових та інших пільг, які ставлять їх у привілейоване становище щодо інших підприємців, що призводить до монополізації ринку певного товару;
 - обмеження прав підприємців щодо придбання та реалізації товарів, встановлення заборон чи обмежень відносно окремих підприємців або груп підприємців;
- 5) доповнення статті 166-4 КУпАП «Порушення порядку подання інформації та виконання рішень, створення перешкод працівникам Антимонопольного комітету» новими частинами, які передбачають впровадження адміністративної відповідальності за:
- створення перешкод працівникам АМКУ, його територіальних відділень у проведенні перевірок, а також огляду, вилучення майна, предметів, документів чи інших носіїв інформації;
 - неявку на виклик для надання пояснень, які стосуються розгляду справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції;
 - невиконання рішень, попередніх рішень органів АМКУ чи їх виконання не в повному обсязі (замість нинішнього «ухилення від виконання рішень АМКУ та його територіальних відділень чи несвоєчасне виконання їх рішень»).

Законопроект № 5432 системно пов'язаний з проектом Закону № 5431 від 27 квітня 2021 року. Проте значна частина його положень містить недоліки та передбачає негативні регуляції, які замість збільшення ефективності АМКУ сприятимуть підризу його інституційної спроможності та погіршенню ситуації із захистом економічної конкуренції.

Негативні наслідки виключення окремих статей КУпАП

Як зазначено в пояснювальній записці, причиною виключення з КУпАП статей 164-3, 166-1, 166-2, 166-3 є те, що кваліфікація та юридичний склад адміністративних правопорушень, передбачених статтями 164-3, 166-1–166-4 КУпАП, впливають з положень Закону «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності», який втратив чинність після набрання чинності Законом «Про захист економічної конкуренції» від 11 січня 2001 року. Тобто об'єктивна сторона порушень законодавства про захист економічної конкуренції та відповідних адміністративних правопорушень частково не збігається.

На думку розробників законопроекту № 5432, зміст статей 164-3, 166-1–166-3 КУпАП стосується тих правопорушень у сфері захисту економічної конкуренції, склад яких та (або) відповідальність за які не відповідають положенням законів «Про захист економічної конкуренції» (стаття 54) та «Про захист від недобросовісної конкуренції» (стаття 20). Оскільки об'єктивна сторона адміністративного правопорушення, вчиненого посадовою особою органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи суб'єкта господарювання, не існує окремо від об'єктивної сторони відповідного правопорушення, передбаченого законодавством про захист економічної конкуренції, вчиненого юридичною особою, застосування в таких випадках адміністративної відповідальності, передбаченої статтями 164-3, 166-1–166-3 кодексу, до залучених посадових осіб «неможливе».

Водночас недоцільно виключати статтю 166-3 КупАП «Дискримінація підприємців органами влади і управління» з таких міркувань.

Відповідно до пункту 3 частини 1 статті 50 Закону «Про захист економічної конкуренції» одним з видів порушень законодавства про захист економічної конкуренції є антиконкурентні дії органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю. При цьому частиною 2 статті 15 цього Закону визначено, що такими антиконкурентними діями визнаються, зокрема:

- 1) заборона або перешкоджання створенню нових підприємств чи здійснення підприємництва в інших організаційних формах у будь-якій сфері діяльності, а також встановлення обмежень на здійснення окремих видів діяльності, виробництво, придбання чи реалізацію певних видів товарів;
- 2) пряме або опосередковане примушення суб'єктів господарювання до вступу в асоціації, концерни, міжгалузеві, регіональні чи інші форми об'єднань або здійснення узгоджених дій концентрації суб'єктів господарювання в інших формах;
- 3) пряме або опосередковане примушення суб'єктів господарювання до пріоритетного укладення договорів, першочергової поставки товарів певному колу споживачів чи першочергового їх придбання в певних продавців;
- 4) будь-яка дія, спрямована на централізований розподіл товарів, а також розподіл ринків між суб'єктами господарювання за територіальним принципом, асортиментом товарів, обсягом їх реалізації чи закупівель або за колом споживачів чи продавців;
- 5) встановлення заборони на реалізацію певних товарів з одного регіону країни в іншому або надання дозволу на реалізацію товарів з одного регіону в іншому в певному обсязі чи за виконання певних умов;
- 6) надання окремим суб'єктам господарювання або групам суб'єктів господарювання пільг чи інших переваг, які ставлять їх у привілейоване становище стосовно конкурентів, що призводить або може призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції;
- 7) дія, внаслідок якої окремим суб'єктам господарювання або групам суб'єктів господарювання створюються несприятливі чи дискримінаційні умови діяльності порівняно з конкурентами;
- 8) дія, якою встановлюються не передбачені законами заборони та обмеження самостійності підприємств, у тому числі щодо придбання чи реалізації товарів, ціноутворення, формування програм діяльності та розвитку, розпорядження прибутком.

Відповідно до частини 2 статті 54 Закону «Про захист економічної конкуренції» посадові особи органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю несуть адміністративну відповідальність лише за правопорушення, передбачені пунктами 4, 13–16 статті 50 цього Закону. У цьому

переліку немає антиконкурентних дій органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю.

З наведеним вище переліком антиконкурентних дій органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю в законах про притягнення до відповідальності за їх вчинення певною мірою узгоджується (кореспондується) тільки стаття 166-3 КУпАП «Дискримінація підприємців органами влади і управління».

Іншими словами, виключення статті 166-3 КУпАП може унеможливити притягнення порушників до відповідальності за антиконкурентні дії органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю.

До того ж вважаємо помилковим повне виключення з КУпАП статей 164-3 «Недобросовісна конкуренція», 166-1 «Зловживання монополією на ринку», 166-2 «Неправомірні угоди між підприємцями» та «166-3 «Дискримінація підприємців органами влади і управління». Зазначений у них досить великий перелік порушень законодавства про захист економічної конкуренції не збігається та не охоплений переліком порушень законодавства про захист економічної конкуренції в статті 50 Закону «Про захист економічної конкуренції». Скасування зазначених статей зробить описану в них практику безкарною навіть на формальному рівні, тому актуалізація положень зазначених статей і збільшення розміру штрафів за відповідні порушення видаються більш доцільними.

Розміри адміністративних штрафів за порушення законодавства про захист економічної конкуренції

Розміри штрафів від п'яти до п'ятдесяти НМДГ, передбачені в статтях 164-3, 166-1–166-4 КУпАП, переважно незначні порівняно зі шкодою від таких порушень. Такі невеликі штрафи, по суті, виступають для суб'єктів господарювання та інших суб'єктів правопорушення стимулом до вчинення відповідних правопорушень. У поєднанні з можливістю для органів АМКУ свавільно відмовляти в розгляді справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, якщо дія чи бездіяльність, що містить ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, з позиції таких органів «не має відчутного впливу на умови конкуренції на ринку» (частина 2 статті 36 Закону «Про захист економічної конкуренції»), таке регулювання створює корупційні ризики та певною мірою інструментарій для забезпечення безкарності навіть обурливих порушень законодавства про захист економічної конкуренції.

Своєю чергою, розв'язуючи одну проблему (непропорційно низькі штрафи), розробники законопроекту № 5432 створюють дві інші.

По-перше, непропорційно великі штрафи. У 2016 році ОЕСР здійснила огляд законодавства і політики у сфері забезпечення конкуренції України, за результатами якого надала рекомендації законодавчій владі та уряду щодо конкурентного права та політики в Україні, зокрема в частині запровадження особистої відповідальності та посилення адміністративної відповідальності фізичних осіб.

Реалізація зазначених положень дозволить також збільшити дохідну частину Державного бюджету України, оскільки відповідно до пункту 23 частини 2 статті 29 Бюджетного кодексу України до доходів загального фонду державного бюджету, зокрема, віднесено кошти від санкцій (штрафи, пеня тощо), що застосовуються відповідно до закону.

Погоджуючись з потребою посилення адміністративної відповідальності фізичних осіб за порушення конкурентного законодавства та внесення відповідних змін до застарілих положень КУпАП, мусимо констатувати, що законопроект № 5432 пропонує встановити непропорційно великі штрафи для частини порушень. Наприклад, якщо порушник не надасть АМКУ затребувану інформацію, а потім протягом року вчинить це порушення повторно або вчинить «перешкоду» АМКУ при проведенні перевірки чи вилучення матеріалів, такому порушнику загрожує штраф розміром до 15 тис. НМДГ, тобто 255 тис. гривень (частина 3 статті 166-4 КУпАП), навіть якщо фактично ці порушення були несуттєвими.

По-друге, істотна різниця між мінімальною та максимальною межею стягнення. Зі збільшенням розмірів штрафів за порушення законодавства про захист економічної конкуренції така різниця стає дуже великою (до 10 тис. НМДГ), і такі перекоси створюють можливості для зловживань, вимагання неправомірної вигоди та вибірковості при визначенні розміру стягнення для посадових осіб АМКУ (складання чи утримання від складання протоколів про адміністративні правопорушення) і суддів (визнання чи невизнання особи винною та визначення розміру штрафу).

Висновки щодо законопроекту № 5432:

- 1) законопроект № 5432 у разі його ухвалення в пропонованій редакції не забезпечить досягнення повною мірою цілей Закону проти олігархів і Плану заходів;
- 2) законопроект № 5432 містить суттєві недоліки та корупціогенні фактори, що загрожує зниженням ефективності відповідальності за порушення законодавства про захист економічної конкуренції та надає посадовим особам АМКУ додаткові інструменти для зловживань, вибірковості в накладенні санкцій та вимагання неправомірної вигоди.

Рекомендації щодо законопроекту № 5432:

- 1) залишити в КУпАП статті 164-3 «Недобросовісна конкуренція», 166-1 «Зловживання монопольним становищем на ринку», 166-2 «Неправомірні угоди між підприємцями» та «166-3 «Дискримінація підприємців органами влади і управління», водночас актуалізувавши застарілі формулювання їхніх диспозицій, і співмірно збільшити розміри штрафів за описані в них порушення або ж розмістити відповідні положення в Законі «Про захист економічної конкуренції»;
- 2) встановити такі розміри стягнення (штрафу) за порушення законодавства про захист економічної конкуренції, які усунуть значний розрив між мінімальним і максимальним розміром стягнення і водночас забезпечать співмірність між тяжкістю порушення та розміром стягнення.

2.3.4. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про політичні партії в Україні” щодо удосконалення правового регулювання фінансування діяльності політичних партій»

(реєстр. № 5253-1 від 30 березня 2021 року)²⁵¹

Законопроект № 5253-1 було ухвалено ще 2 листопада 2021 року, але повернуто з пропозиціями Президента України 18 листопада 2021 року.

Мета законопроекту, як зазначено в пояснювальній записці до нього:

- 1) удосконалення процедур зупинення та припинення державного фінансування статутної діяльності політичних партій, а також усунення невизначеності деяких інших положень щодо фінансування діяльності політичних партій;
- 2) надання політичним партіям можливостей для усунення виявлених порушень або надання щодо відповідних обставин пояснень та необхідних документів (доказів);
- 3) удосконалення процедури ухвалення рішення про припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії, зокрема більш чітке та однозначне визначення підстав для ухвалення такого рішення.

Суть змін, запропонованих законопроектом:

- уточнення окремих підстав для зупинення та припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії;
- запровадження можливості політичним партіям у разі виявлення обставин, які є підставами для зупинення або припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії, усунути такі обставини або надавати письмові пояснення з необхідними документами, доказами до ухвалення рішення про зупинення або припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії;
- встановлення додаткових вимог щодо обґрунтованості та оприлюднення рішень НАЗК про зупинення або припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії;
- підвищення до 100 прожиткових мінімумів для працездатних осіб розміру розбіжностей між відомостями, зазначеними у звіті політичної партії про майно, доходи, видатки і зобов'язання фінансового характеру, і перевіреними відомостями для зупинення або припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії;
- встановлення можливості розміщення коштів політичної партії (зокрема, коштів державного фінансування статутної діяльності політичної партії) на вкладних (депозитних) рахунках з метою отримання пасивного доходу у вигляді процентів, а також визначення, що такий пасивний дохід не вважається внеском на користь політичної партії;

²⁵¹ Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про політичні партії в Україні” щодо удосконалення правового регулювання фінансування діяльності політичних партій» (реєстр. № 5253-1 від 30 березня 2021 року). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71552

- більш чітке визначення підстави для припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії в разі відсутності будь-яких видатків політичної партії протягом календарного року за рахунок відповідних коштів;
- встановлення можливості переказу не отриманих раніше коштів державного фінансування статутної діяльності політичної партії в разі набрання законної сили рішенням суду про скасування рішення НАЗК про зупинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії;
- встановлення, що тимчасово, на час здійснення заходів щодо запобігання виникненню та поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), передбачених карантинном, встановленим КМУ, не вважається внеском на підтримку політичної партії надання народним депутатом України, депутатом місцевої ради, сільським, селищним, міським головою, членом відповідної політичної партії безоплатно чи на пільгових умовах (за ціною, нижчою за ринкову вартість ідентичних або подібних робіт, товарів та послуг на відповідному ринку) товарів, робіт та послуг, необхідних для виконання заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій коронавірусної хвороби (COVID-19), перелік яких визначено КМУ відповідно до абзацу першого пункту 3-1 Розділу X Закону «Про публічні закупівлі».

Нижче наводимо аналіз ключових положень законопроекту № 5253-1 щодо потенційного впливу олігархів на діяльність політичних партій.

Щодо відновлення звітування політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру

Критично важливим положенням законопроекту № 5253-1 є фактичне відновлення звітування політичних партій (викладення в новій редакції пункту 5 заключних положень Закону «Про політичні партії в Україні», після врахування відповідних зауважень Президента України).²⁵²

Окрім того, законопроект встановлює, що звіти політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, які політичні партії не подали за попередні звітні періоди у зв'язку з карантинними заходами проти коронавірусної хвороби (COVID-19), подаються до НАЗК до 28 лютого 2022 року (має бути скориговано), з їх подальшою перевіркою протягом 120 днів з дня їх надходження.

Щодо бухгалтерської звітності місцевих організацій політичних партій і заповнення звітів політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру

На сьогодні бухгалтерську звітність повинні вести всі місцеві організації політичних партій, навіть ті, які не мають статусу юридичної особи (частина 1 статті 17 Закону «Про політичні партії в Україні»).

²⁵² НАЗК закликає народних депутатів не підтверджувати правку №24 до законопроекту №5253-1, яка дозволить партіям приховувати від суспільства інформацію про значні кошти // Національне агентство з питань запобігання корупції (офіційний сайт), 2 листопада 2021. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/politychna-koruptsiyaya-novyny/nazk-zaklykaye-narodnyh-deputativ-ne-pidverdzhuvaty-pravku-24-do-zakonoproektu-5253-1-yaka-dozvolyt-partiyam-pryhovuvaty-vid-suspilstva-informatsiyu-pro-znachni-koshty/>

Окрім того, відповідно до підпунктів 4–6 Порядку подання звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (наказ НАЗК від 19 лютого 2021 року № 102/21) такі звіти заповнюють як уповноважені особи керівного органу політичної партії, так і уповноважені особи місцевих організацій, які мають статус юридичної особи, з використанням КЕП кожної такої особи.

Як вбачається з матеріалів доопрацювання законопроекту № 5253-1²⁵³, у роботі НАЗК сформувалася практика притягнення уповноваженої особи політичної партії («центрального апарату») до адміністративної відповідальності за несвоєчасне та неповне подання звітності у випадках, коли така особа не вчиняла правопорушення. Зокрема, коли уповноважена особа *місцевої організації* політичної партії зі статусом юридичної особи не внесла особисто з використанням свого КЕП звітну інформацію про таку організацію до вебпорталу НАЗК або внесла її несвоєчасно.

Необхідно визнати: якщо політична партія має сотні місцевих організацій зі статусом юридичної особи, для неї видається нереалістичним забезпечити від кожного керівника такої місцевої організації оформлення КЕП і своєчасне особисте внесення звітної інформації до порталу НАЗК, у зв'язку із чим НАЗК «масово притягує до адміністративної відповідальності уповноважених осіб політичних партій»²⁵⁴ (порівняльна таблиця до другого читання, поправка № 23) за неподання звітності місцевими організаціями. Отже, видається доцільним покласти обов'язок подання такої інформації до звіту саме на політичну партію (центральный апарат).

Таким чином, за результатами доопрацювання законопроекту № 5253-1 у другому читанні (поправка № 23) обов'язок ведення бухгалтерської звітності збережено лише за тими місцевими організаціями політичних партій, які мають статус юридичної особи, а інформація зі звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, що стосується місцевих організацій партії, які у встановленому порядку набули статусу юридичної особи, підлягає внесенню до НАЗК самою політичною партією (центральним апаратом) щодо кожної такої організації окремим додатком. Відповідні положення законопроекту з огляду на наведені обставини видаються слушними та доцільними.

Щодо необґрунтованого звуження обсягу інформації про фінансові зобов'язання політичних партій у звіті про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру

Одним з найбільш спірних положень законопроекту № 5253-1 є нова частина 13 статті 17 Закону «Про політичні партії в Україні», яка з'явилася за результатами доопрацювання законопроекту в другому читанні (поправка № 24). Нею передбачено, що у звіті про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру зазначаються лише ті фінансові зобов'язання, строк виконання яких настав відповідно до умов договорів або інших правочинів.

²⁵³ URL:
<https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1007239>

²⁵⁴ Ibidem.

Отже, у звіті мають зазначатися лише ті фінансові зобов'язання, строк виконання яких настав і які не були виконані на кінець звітнього періоду, тобто тільки не повернуті вчасно (прострочені) фінансові зобов'язання, тоді як решта фінансових зобов'язань, виплати за якими здійснюються до строку їх виконання або щодо яких строк виконання віддалений, у звіті не потраплятимуть.

Це означає, що законопроект № 5253-1 необґрунтовано звужує²⁵⁵ обсяг інформації про фінансові зобов'язання, який має подавати політична партія та її місцеві організації, які набули статусу юридичної особи.

Щодо цієї правки слушно зауважило НАЗК, що на практиці таке положення дозволяло б політичним партіям отримувати та не звітувати перед суспільством про значні кошти, «заведені» під виглядом позик з віддаленим терміном повернення (на 10–20 років).

Також варто погодитися із зауваженням Президента України, що такий підхід призведе до обмеження доступу громадськості до інформації про фінансові зобов'язання політичних партій, можливостей здійснення громадського контролю за доходами та витратами політичних партій, а також ускладнить перевірку легітимності їхнього майна, доходів і витрат. Своєю чергою незазначення у звітності політичних партій усіх фінансових зобов'язань не відповідає міжнародним стандартам посилення прозорості у фінансуванні політичних партій (частина 3 статті 7 Конвенції ООН проти корупції, підпункт «с» пункту 8 Рекомендацій ПАРЕ 1516 (2001) «Про фінансування політичних партій»).

За результатами опрацювання пропозицій Президента України профільним комітетом відповідне положення із законопроекту було вилучено.

Щодо запровадження державної фінансової підтримки партій, які не подолали прохідного бар'єра на парламентських виборах

З огляду на 5-відсотковий прохідний бар'єр за результатами парламентських виборів у єдиному загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі кожного політичного циклу без політичного представництва за партійними списками можуть залишатися сукупно десятки відсотків виборців, які взяли участь у голосуванні. За таких обставин видається необґрунтованим позбавляти державного фінансування всі політичні партії, які не подолали прохідного бар'єра, але сукупно представляють мільйони виборців.

Впровадження державної фінансової підтримки позапарламентських політичних партій, які не подолали 5-відсоткового прохідного бар'єра на парламентських виборах, передбачене в пункті 15 Плану заходів. Проте законопроект № 5253-1 не містить відповідних положень.

²⁵⁵ Парламент провалив відновлення фінансування політичних партій: ІЗІ закликає президента накласти вето на законопроект № 5253-1 // Інститут законодавчих ініціатив. URL: <https://izi.institute/parlament-provalyv-vidnovlennya-finansuvannya-politychnyh-partij-izi-zaklykaye-prezydenta-naklasy-veto-na-zakonoprojekt-%E2%84%96-5253-1/>

Понад те, за результатами доопрацювання законопроекту № 5253-1 у другому читанні були відхилені поправки, які передбачали впровадження державного фінансування політичних партій, на підтримку виборчих списків яких під час останніх виборів народних депутатів України в єдиному загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі було подано від 2 до 5 відсотків дійсних голосів виборців (поправки № 43 та № 108).

Такий підхід не тільки напряду суперечить згаданому вище Плану заходів, а й сприяє консервації у ВРУ обмеженого кола політичних суб'єктів, знижує репрезентативність у парламенті фактичного волевиявлення виборців, зберігає надмірну залежність непарламентських партій від приватних донорів (зокрема, олігархів) та істотно обмежує партійну конкуренцію.

Щодо невиконання в повному обсязі пункту 15 Плану заходів

Хоча Закон «Про політичні партії в Україні» (стаття 17-9) зобов'язує НАЗК і Рахункову палату здійснювати державний контроль за законним і цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених їм з державного бюджету, цей же Закон вкрай абстрактно описує цільове призначення таких коштів — фінансування «статутної діяльності».

Єдина заборона на використання політичною партією бюджетних коштів встановлена в частині 2 цієї ж статті та зводиться до недопустимості використання їх на фінансування участі у виборах народних депутатів України, виборах Президента України, місцевих виборах або на цілі, не пов'язані зі статутною діяльністю.

Проте серед заходів, виконання яких передбачено пунктом 15 Плану заходів, у законопроекті № 5253-1 не враховані, зокрема, вимоги щодо:

- 1) встановлення вичерпного переліку заборон щодо витрачання політичними партіями бюджетних коштів;
- 2) визначення пріоритетних напрямів використання таких коштів;
- 3) усунення можливостей здійснення внесків на користь політичних партій фізичними особами, які не мають достатніх легальних доходів для здійснення таких внесків.

Щодо збільшення «планки» тяжкості порушення для зупинення / припинення державного фінансування політичних партій

Законопроект № 5253-1 запропонує внести зміни до пункту 2 частини 1 статті 17-7 і пункту 2 частини 1 статті 17-8 Закону «Про політичні партії в Україні», якими передбачено збільшення розміру розбіжностей між відомостями, зазначеними у звіті політичної партії про майно, доходи, видатки і зобов'язання фінансового характеру, і перевіреними відомостями для зупинення / припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії з 20 розмірів мінімальної заробітної плати (наразі 134 000 гривень) до 100 прожиткових мінімумів для працездатних осіб (268 400 гривень).

Таке збільшення порогу відповідальності не можна вважати критичним, і подібний підхід цілком узгоджується з останніми економічними змінами в країні, зокрема

високою інфляцією. Окрім того, подібна зміна відповідає одному з ключових правових принципів пропорційності між тяжкістю порушення та санкцією за нього.

Законопроект також конкретизує, що слід вважати грубим порушенням політичною партією вимог щодо оформлення звіту про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру для зупинення / припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії (пункт 3 частини 1 статті 17-7 і пункт 4 частини 1 статті 17-8):

- 1) подання такого звіту за підписом не уповноваженої на те особи;
- 2) подання політичною партією зазначеного звіту без відомостей про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру місцевих організацій політичної партії, які в установленому порядку набули статусу юридичної особи;
- 3) ненадання політичною партією копій звітів про проведення щорічного внутрішньопартійного фінансового аудиту та незалежного зовнішнього аудиту фінансової звітності політичної партії у випадках, встановлених Законом «Про політичні партії в Україні».

Конкретизація того, що вважається грубим порушенням вимог до оформлення звіту про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, є виправданим кроком, який узгоджується з принципом правової визначеності та зменшує дискреційні можливості НАЗК щодо свавільного блокування фінансування політичних партій шляхом маніпулювання поняттям «грубе порушення».

Окрім того, пропонується доповнити частину 1 статті 17-8 Закону «Про політичні партії в Україні» новою підставою для припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії: відсутність будь-яких видатків (витрат) політичної партії за рахунок коштів, отриманих на фінансування статутної діяльності політичної партії, протягом одного календарного року з дня зарахування вперше зазначених коштів на рахунок політичної партії в установі банку. Ця пропозиція не викликає зауважень: якщо партія не використовує отримані від держави кошти (і, ймовірно, не провадить статутну діяльність), немає жодних причин їй таке фінансування надавати.

Щодо посилення можливостей «самозахисту» політичних партій для запобігання необґрунтованому блокуванню їх державного фінансування

Законопроект № 5253-1 пропонує надати політичним партіям можливість усунути підстави для зупинення / припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії або надавати письмові пояснення з необхідними документами, доказами до ухвалення рішення про зупинення / припинення державного фінансування їхньої статутної діяльності (стаття 17-7 Закону «Про політичні партії в Україні»). Такі матеріали підлягають розгляду НАЗК протягом 15 робочих днів.

Це нововведення фактично виконуватиме функцію «попередження» й дозволить політичним партіям усунути порушення, недоліки в роботі без обов'язкового зупинення / припинення державного фінансування. Навіть якщо врешті державне фінансування буде припинено, партії матимуть час для впорядкування своїх справ і

підготовку, щоб раптова втрата частини надходжень не підривала їхню інституційну спроможність і функціональність.

Окрім того, надання політичним партіям часу на «виправлення» зменшить стимули для зловживань самого НАЗК шляхом обмеження інструментарію паралізації їхньої роботи «зненацька».

Щодо вимог до висновку НАЗК про зупинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії.

Законопроект № 5253-1 пропонує в статті 17-7 Закону «Про політичні партії в Україні» деталізувати вимоги до обґрунтованого висновку НАЗК про наявність підстав для зупинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії та передбачає:

- 1) детальний виклад обставин, які є підставою для ухвалення рішення про таке зупинення;
- 2) детальний виклад наданих політичною партією письмових пояснень таких обставин з відповідними доказами (у разі їх надання);
- 3) відомості про врахування наданих політичною партією письмових пояснень таких обставин з відповідними доказами (у разі їх надання) або обґрунтування причин неврахування, неповного врахування НАЗК наданих політичною партією письмових пояснень таких обставин з відповідними доказами.

Такий крок не викликає зауважень і є важливим для досягнення правової визначеності в нормах законодавства про переривання державного фінансування статутної діяльності політичних партій.

Щодо ризиків «легалізації»²⁵⁶ підкupu виборців з міркувань «захисту» населення від COVID-19

Законопроект № 5253-1 передбачає доповнити заключні положення Закону «Про політичні партії в Україні» пунктом б, встановивши, що на час здійснення карантинних заходів у зв'язку з COVID-19 і до 31 грудня 2021 року (буде скориговано, кінцева дата — врахування пропозиції Президента України) не вважається внеском на підтримку політичної партії надання народним депутатом України, депутатом місцевої ради, сільським, селищним, міським головою, який є членом політичної партії або був висунутий такою політичною партією на останніх місцевих виборах чи виборах народних депутатів України, членом відповідної політичної партії безоплатно чи на пільгових умовах (за ціною, нижчою за ринкову вартість ідентичних або подібних товарів, робіт і послуг на відповідному ринку) товарів, робіт і послуг, необхідних для виконання заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій коронавірусної хвороби (COVID-19), перелік яких визначено КМУ відповідно до абзацу першого пункту 3-1 Розділу X Закону «Про публічні закупівлі».

²⁵⁶ Ibidem.

Обмеження строку дії такого положення є суттєвим кроком уперед відносно початкової та ухваленої редакції законопроекту № 5253-1. Але це не спростовує того, що ця зміна як така повністю втратила актуальність у зв'язку з воєнним станом і фактичним послабленням карантинних заходів у країні. Понад те, її впровадження стане прецедентом узаконення практики підкupu виборців і недоброчесної політичної конкуренції, одним з бенефіціарів якої стануть недоброчесні політичні діячі та ті ж олігархи.

Щодо цього положення обґрунтовані зауваження надав Президент України, зазначивши, що воно фактично виводить надання наведеними вище суб'єктами відповідних товарів, робіт, послуг з-під правового регулювання внесків на підтримку політичних партій. Такий підхід своєю чергою містить ризики незазначення політичними партіями відповідних даних у фінансовій звітності, що суперечить принципу прозорості фінансування, ігнорування встановленого в частині 3 статті 15 Закону «Про політичні партії в Україні» ліміту загального розміру (суми) внеску (внесків) на підтримку політичної партії від громадянина України протягом року.

Щодо можливості розміщення коштів політичної партії на банківському рахунку з метою отримання пасивного доходу у вигляді процентів

Законопроект № 5253-1 у статті 14 Закону «Про політичні партії в Україні» пропонує встановити можливість розміщення коштів політичної партії (і навіть коштів державного фінансування статутної діяльності) на поточному або вкладному (депозитному) банківському рахунку з метою отримання пасивного доходу у вигляді процентів, а також визначити, що такий пасивний дохід не вважається внеском на підтримку політичної партії.

Загалом поділяємо позицію, що статус політичної партії не є причиною забороняти їй користуватися перевагами банківських послуг на загальних підставах, за умови легального походження коштів на відповідних рахунках.

Можна зробити такі **висновки щодо законопроекту № 5253-1:**

- 1) незважаючи на те, що в текст законопроекту № 5253-1 закладено низку позитивних нововведень й усунуто частину недоліків під час доопрацювання, його схвалення / підписання в нинішній редакції не забезпечить досягнення всіх ключових цілей Закону проти олігархів і пункту 15 Плану заходів щодо мінімізації потенційного олігархічного впливу на політичні партії та виборчі кампанії;
- 2) законопроект № 5253-1 у нинішній редакції не створює цілісної системи запобігання і протидії політичній корупції та забезпечення незалежності політичних партій, лише вибірково реформує сфери державного фінансування політичних партій;
- 3) для повноцінного забезпечення справжньої партійної конкуренції, досягнення незалежності політичних партій та істотного обмеження олігархічного впливу на них законопроект № 5253-1 потребує вдосконалення, зокрема в частині запровадження державної фінансової підтримки партій, які не подолали прохідного бар'єра на останніх парламентських виборах.

Відповідні рекомендації щодо законопроекту № 5253-1:

- врахувати поправки до законопроекту № 5253-1 або схвалити новим законопроектом положення про впровадження державного фінансування політичних партій, на підтримку виборчих списків яких під час останніх позачергових виборів народних депутатів України у єдиному загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі було подано від 2 до 5 відсотків дійсних голосів виборців;
- виконати приписи неврахованих пунктів Плану заходів щодо встановлення вичерпного переліку заборон на витрачання політичними партіями бюджетних коштів, визначення пріоритетних напрямів їх використання та усунення можливостей здійснення внесків на користь політичних партій фізичними особами, які не мають достатніх легальних доходів для здійснення таких внесків;
- вилучити із законопроекту № 5253-1 положення, згідно з якими надання безоплатно чи на пільгових умовах товарів, робіт і послуг, необхідних для виконання заходів проти COVID-19, не вважається внеском на підтримку політичної партії на час карантину.

2.3.5. Проект Закону України «Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні»(реєстр. № 3059 від 11 лютого 2020 року)²⁵⁷

Лобіювання (лобізм) як вплив фізичних і юридичних осіб на політичні, економічні та соціальні рішення органів влади і посадових осіб — невіддільна частина політичного процесу та зворотного зв'язку між владою й суспільством.

Хоча лобіювання є частиною політичної системи будь-якої країни, сам інститут лобізму не закріплений у національному законодавстві та не має спеціального правового регулювання. Тому, окрім відкритого й публічного лобіювання, окремі його форми та методи впливу на політиків і чиновників нелегальні, шкідливі та неетичні: хабарництво, непрозора фінансова підтримка політичних партій і кандидатів на виборні посади.

Через ці та багато інших причин лобізм в Україні часто має негативну конотацію. До того ж незаконні й тіньові форми лобізму є одним з ключових інструментів негативного впливу зацікавлених груп, зокрема олігархів.

Пункт 3 Плану заходів передбачає забезпечення прозорості діяльності осіб, які намагаються впливати на зміст розроблюваних правових актів або управлінських рішень (лобістської діяльності), та обмеження пов'язаних з такою діяльністю корупційних ризиків. Згідно з Планом заходів мають бути:

обов'язковими:

- державна реєстрація лобістської діяльності;
- звітування лобістів про будь-які контакти і заходи з представниками органів влади;
- опублікування договорів про надання послуг з лобіювання та фінансових звітів;

²⁵⁷ Проект Закону України «Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні» (реєстр. № 3059 від 11 лютого 2020 року). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68128

заборонені:

- готівкові розрахунки за надання послуг з лобіювання;
- суміщення лобістської діяльності з іншими видами діяльності й отриманням бюджетних коштів;

запроваджені:

- публічний реєстр лобістів;
- контроль і відповідальність за порушення лобістами обмежень і обов'язків.

Пункт 1.3.3.1 Державної антикорупційної програми для розв'язання проблеми непрозорості та непублічності діяльності суб'єктів лобіювання [для впливу на парламентські рішення] передбачає ухвалення закону, яким визначено:

- 1) дієві правила взаємодії посадових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування із заінтересованими сторонами та суб'єктами впливу (лобістами);
- 2) прозорі механізми забезпечення діяльності суб'єктів впливу (лобіювання) на посадових осіб державних органів та органів місцевого самоврядування;
- 3) механізми контролю за лобістською діяльністю та орган, уповноважений здійснювати такий контроль;
- 4) відповідальність за порушення вимог відповідного закону.

Законопроект № 3059 було повернуто на доопрацювання 17 березня 2021 року, а 30 березня 2021 року суб'єкти законодавчої ініціативи надали новий законопроект на заміну.

Усі альтернативні законодавчі ініціативи з питань лобіювання: законопроект «Про лобізм» (реєстр. № 3059-1 від 28 лютого 2020 року), законопроект «Про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання» (реєстр. № 3059-2 від 2 березня 2020 року), законопроект «Про лобістську діяльність» (реєстр. № 3059-3 від 3 березня 2020 року) — були повернуті на доопрацювання суб'єктам законодавчої ініціативи.

Мета законопроекту № 3059, як зазначено в пояснювальній записці до нього:

- 1) легалізація лобістської діяльності в Україні;
- 2) виведення з тіні діяльності лобістів;
- 3) знищення корупційних ризиків на всіх щаблях взаємодії представників органів державної влади з представниками різних соціальних груп та інтересів;
- 4) створення реєстру лобістських фірм і лобістів з можливістю отримання інформації про їхню діяльність безоплатно будь-ким.

Суть змін, запропонованих законопроектом № 3059:

- визначення, хто має право бути суб'єктом лобіювання;
- встановлення прав та обов'язків суб'єктів лобіювання, механізмів та інструментів їхньої діяльності;

- запровадження Електронного реєстру суб'єктів лобіювання, визначення чіткого обсягу інформації, яку має надати особа, що бажає бути зареєстрована як суб'єкт лобістської діяльності;
- розкриття інформації про діяльність лобістів і лобістських фірм шляхом внесення інформації до реєстру про договори про надання лобістських послуг, зацікавлених осіб, шляхи фінансування, забезпечення відкритого та безкоштовного доступу до реєстру;
- встановлення механізмів контролю за діяльністю суб'єктів лобіювання, обмеження у взаємодії суб'єктів лобіювання й охоплених осіб.

Нижче наводимо короткий аналіз ключових положень законопроекту № 3059 у контексті антиолігархічних заходів.

Щодо виконання пункту 3 Плану заходів

Формально законопроект № 3059 охоплює ключові пункти Плану заходів, зокрема в загальних рисах:

- 1) визначає, хто має право бути суб'єктом лобіювання;
- 2) встановлює права та обов'язки суб'єктів лобіювання, механізми та інструменти їх діяльності;
- 3) запроваджує Електронний реєстр суб'єктів лобіювання, визначає чіткий обсяг інформації, яку має надати особа, що бажає бути зареєстрована як суб'єкт лобістської діяльності;
- 4) розкриває інформацію про діяльність лобістів і лобістських фірм шляхом внесення інформації до реєстру про договори про надання лобістських послуг, зацікавлених осіб, шляхів фінансування, забезпечує відкритий і безкоштовний доступ до реєстру;
- 5) встановлює механізми контролю за діяльністю суб'єктів лобіювання, обмеження у взаємодії суб'єктів лобіювання й охоплених осіб.

Зіставивши структуру відповідного пункту Плану заходів з положеннями законопроекту № 3059, вважаємо обґрунтованим припущення, що цю частину Плану заходів було підготовлено на основі згаданого законопроекту.

Проте формальне врахування в законопроекті № 3059 положень Плану заходів не розв'язує основні проблеми, закладені в ньому.

Щодо можливості для олігархів та інших груп впливу не виконувати або обійти закон

Законопроект № 3059 передбачає вкрай обмежений інструментарій притягнення до відповідальності за його невиконання та обхід, а саме:

- 1) повідомлення Мін'юстом органів правопорядку про виявлення фактів неподання, несвоєчасного подання або подання завідомо недостовірної інформації суб'єктом лобіювання до Електронного реєстру суб'єктів лобіювання (стаття 10);

- 2) задекларована, але не підкріплена змінами до КК України відповідальність будь-якої особи, яка свідомо не виправляє помилки щодо реєстрації протягом 60 днів з моменту отримання повідомлення державного реєстратора про такі помилки або не дотримується будь-яких інших положень цього закону (стаття 10);
- 3) припинення права на здійснення лобістської діяльності, виключення з Електронного реєстру суб'єктів лобіювання (стаття 17).

Проте ніщо в законопроекті не заважає лобісту не реєструватися в Електронному реєстрі суб'єктів лобіювання та відповідно не зазнавати передбачених у ньому обмежень.

Щодо ризику непропорційно суворого покарання за порушення закону про лобізм та нейтралізації олігархами опонентів і викривачів

Пунктом 4 статті 10 законопроекту № 3059 встановлено, що будь-яка особа, яка свідомо не виправляє помилки щодо реєстрації протягом 60 днів з моменту отримання повідомлення державного реєстратора про такі помилки або не дотримується будь-яких інших положень цього закону, підлягає кримінальній відповідальності.

Поширення потенційного кримінального покарання на будь-яку особу не узгоджується з логікою законопроекту № 3059, який обмежує коло учасників правовідносин у сфері лобіювання (що цілком логічно).

Друга частина проблеми — закладена в законопроекті вимога про притягнення саме до кримінальної відповідальності за порушення будь-яких положень закону про лобіювання. Таке формулювання вкрай розмите та дозволяє притягати до кримінальної відповідальності навіть за незначні порушення. Це положення не лише створює класичний корупційний ризик, а й дає олігархам інструменти для нейтралізації «незручних» суб'єктів лобіювання або організацій громадянського суспільства чи окремих активістів, які не зареєструвалися як суб'єкти лобіювання, тому що такими не є (не відстоюють приватні інтереси), але щодо яких може бути необґрунтовано розпочато кримінальне переслідування з надуманих причин (наприклад, якщо їхніми жертводавцями або контрагентами є суб'єкти господарювання, які вбачають діяльність відповідної організації корисною через адвокацію антикорупційних заходів, але корисною не для себе персонально, а для всієї галузі, тобто вигодонабувачами вони будуть у загальному порядку).

Щодо можливості для олігархів уникати відповідальності, «жертвуючи» офіційними лобістами

Створення на законодавчому рівні інституту суб'єктів лобіювання дозволить олігархам і просто зловмисникам уникати відповідальності за вчинені порушення й просування негативних змін. Так, у договорі про надання послуг з лобіювання, зрозуміло, не буде передбачено нічого «крамольного» та вартото засудження. Натомість у разі скандалу чи кримінального розслідування замовнику та органам правопорядку буде легко знайти «цапа відбувайла» в особі лобістської компанії, залишаючи безкарними самих олігархів та інших замовників.

Законопроект № 3059 не містить ефективних запобіжників проти таких сценаріїв.

Щодо очевидних прогалин у визначенні лобістського впливу

Відповідно до частини 1 статті 5 законопроекту № 3059 лобістським впливом вважається будь-яке усне або письмове повідомлення (зокрема, в електронній формі), адресоване від імені клієнта охопленій суб'єктом лобіювання особі про:

- 1) необхідність розроблення, зміни або ухвалення нормативно-правового акта, організаційно-розпорядчого акта;
- 2) запровадження та виконання державних програм, державної політики (зокрема, щодо необхідності обговорення, присудження або управління державними контрактами, позиками, дотаціями, дозволами або ліцензіями);
- 3) призначення особи на посаду, призначення чи затвердження на яку здійснюється за рішенням ВРУ, КМУ, указом Президента України.

Найбільше нарікань викликає третій пункт. По-перше, не зрозуміле вкрай вузьке коло суб'єктів, вплив на кадрові призначення яких вважається лобістським (для олігархічного впливу та незаконного лобізму необов'язково заповнювати саме топпозиції, велике значення можуть мати посади заступників міністрів і навіть керівників департаментів центральних органів виконавчої влади або певні посади в органах місцевого самоврядування). По-друге, законопроект не визначає як лобістський вплив зусилля щодо звільнення відповідної особи з посади, її відкомандирування, переведення або вчинення маніпуляцій з її повноваженнями, непризначення певної особи на посаду тощо, що для олігархічних груп може становити не менший інтерес, ніж кадрове призначення.

Щодо обмежень у виконанні чиновниками своєї роботи та ризику «самоцензури» контактів зі стейкхолдерами

Положення частин 5–8 статті 6 законопроекту № 3059 встановлюють, що суб'єктом лобіювання (лобістом) не можуть бути:

- 1) особа,
 - на яку поширюється Закон «Про державну службу»;
 - яка безпосередньо визначена в законі про лобіювання як охоплена особа;
 - яка має непогашену чи не зняту в установленому законом порядку судимість;
 - яка притягалася на підставі обвинувального вироку, який набрав законної сили, до кримінальної відповідальності за вчинення корупційного злочину, злочину проти власності;
 - яка визнана судом недієздатною чи обмежено дієздатною;
- 2) народний депутат України чинного скликання ВРУ (повноваження якого не припинено чи не закінчено у зв'язку із закінченням строку повноважень народного депутата України);

- 3) особа, яка займала посаду, що належить до посад державної служби категорії «А» і «Б», протягом двох років після звільнення з такої посади;
- 4) особа, визначена в статті 3 Закону «Про запобігання корупції», на момент зайняття нею посади та протягом двох років після її звільнення з такої посади.

У разі ухвалення законопроекту № 3059 у такій редакції нове регулювання створить для посадових осіб та їхніх напрямів роботи низку серйозних проблем.

По-перше, усіх суб'єктів владних повноважень законодавство обмежує, що вони можуть робити, а що ні: законопроект з украї розмитим формулюванням лобізму та без деталізації його положень у профільних законах («Про державну службу», «Про запобігання корупції» тощо) створить для них велику плутанину в питанні, чи є їхні дії лобізмом, що сковуватиме буквально кожен їхній крок, навіть суспільно корисний.

По-друге, суб'єкти владних повноважень вдаватимуться до ще більшої «самоцензури» під час комунікації із суб'єктами господарювання, представниками бізнес-спільнот, іншими стейкхолдерами та громадянським суспільством, тобто будуть обмежені у «зворотному зв'язку» та фаховій допомозі (у перспективі це спричинить зниження ефективності роботи багатьох суспільних процесів), тоді як симбіоз олігархів і посадовців-корупціонерів як діяв, так і діятиме.

По-третє, немає жодних причин обмежувати в лобістській діяльності осіб, визначених у статті 3 Закону «Про запобігання корупції», які не є особами, уповноваженими на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування: аудиторів, нотаріусів, приватних виконавців, оцінювачів, експертів, арбітражних керуючих тощо. Те саме стосується кандидатів у народні депутати України, депутати місцевих рад, на посади сільських, селищних, міських голів і старост (пункт 4 частини 1 статті 3 Закону «Про запобігання корупції»).

По-четверте, положення законопроекту № 3059 про заборону здійснювати лобістську діяльність посадовим особам протягом двох років з дня звільнення може нівелювати правонаступність державної політики та знизити якість її реалізації через обмеження контактів влади з професійним середовищем, оскільки колишні чиновники є носіями досвіду, інституційної пам'яті, попередніх досягнень і деякою мірою безоплатною для бюджету опорою інституцій в умовах дефіциту кадрів і браку досвіду в наступників.

Якщо ж діяльність ексчиновників у минулому або після звільнення містить ознаки злочину чи корупційного правопорушення, то така практика карається в загальному порядку, що не потребує додаткового регулювання законопроектом № 3059.

Універсальним компенсатором і запобіжником проти «тіньового» лобізму, коли інші запобіжники не спрацювали, особливо на рівні законодавчого процесу, є публічність, обов'язкове завчасне оприлюднення проєктів і супровідних матеріалів, що дає можливість долучитися до цього процесу, втручатися та впливати на нього всім зацікавленим особам, зокрема громадянському суспільству.

Щодо необґрунтованого оприлюднення захищених законом персональних даних фізичних осіб

Частина 4 статті 7 законопроекту № 3059 пропонує встановити, що Електронний реєстр суб'єктів лобіювання відкритий для будь-кого для ознайомлення з внесеною до нього інформацією як про суб'єктів лобіювання, так і про договори про надання послуг з лобіювання.

Водночас пункти 3, 11 частини 3 статті 8 і пункт 3 частини 1 статті 9 законопроекту № 3059 включають до реєстру інформацію про фактичне місце проживання фізичної особи — лобіста та фізичної особи — замовника послуг з лобіювання. Оприлюднення такої конфіденційної інформації необґрунтоване, створює ризики вчинення тиску на фізичних осіб і ставить під загрозу їхню безпеку.

Щодо створення штучних бар'єрів у роботі інститутів громадянського суспільства, активістів та адвокаційників і збереження практик корупційного й іншого незаконного лобізму

Громадянське суспільство, активісти та особи, які займаються професійною адвокацією, фінансуються із широкого кола джерел — від міжнародних фондів до оплати юридичних, адвокаційних послуг та індивідуальних пожертв. Частиною цієї роботи є, зокрема, підтримуваний фінансово діалог з представниками влади, аналіз / висвітлення / розробка / спільна розробка документів і супроводження (адвокація) змін до законодавства, реформ, технічних та управлінських рішень.

Окрім того, певною мірою схожу роль виконують бізнес-асоціації, які напряду та відкрито фінансуються бізнесом і просувають інтереси суб'єктів господарювання як на рівні галузі, так і індивідуально.

Безумовно, у бізнесі, серед громадськості та активістів, як і в будь-якій спільноті, є недобросовісні особи й навіть трапляються учасники корупційних схем, які прикривають свою незаконну діяльність громадською роботою чи відстоюванням інтересів «підопічних» галузей.

Мірилом дій і бездіяльності цих суб'єктів загалом є те, чи законні вони, і, якщо ні, то необхідне належне реагування адміністративного апарату, правоохоронної та судової систем.

Законопроект № 3059 у нинішній редакції жодним чином не посилює наявні інструменти протидії негативному олігархічному впливу, корупції та нелегальним лобістським практикам. Видається вкрай сумнівним, що олігарх або інший зловмисник включити у договір з лобістською фірмою щось викривальне. В Електронному реєстрі суб'єктів лобіювання та договорах про надання лобістських послуг, навіть публічних, не буде вказано нічого незаконного, шкідливого або навіть спірного, уся інформація в них і документах лобістських фірм, за поодинокими незначними винятками, буде «стерильною».

Усе «цікаве» для органів правопорядку, антикорупційних інституцій і суспільства буде поза офіційною документацією та практикуватиметься за межами процедур, описаних у законопроекті.

Якби законопроект № 3059 діяв як закон останні кілька років, його положення ніяк би не допомогли уникнути чи припинити схеми на кшталт «Роттердам+», легалізації незаконних забудов, ухвалення лобістських (у негативному сенсі цього слова) змін до законодавства про публічні закупівлі та будь-які інші серйозні безчинства. Законопроект № 3059 у цьому плані не ефективний, що ставить під сумнів доцільність його ухвалення (особливо в такій редакції) та можливість «полагодити» в другому читанні.

Для присікання негативних (незаконних, корупційних) лобістських практик було б більш ніж достатньо нинішнього правового інструментарію, якби він виконувався фактично та з адекватно визначеними пріоритетами, на що спрямувати зусилля, час і ресурси (фокусування на масових і найбільш масштабних порушеннях).

Своєю чергою відсутність у законопроекті № 3059 відмежування лобізму на користь приватних осіб від адвокації суспільних, соціальних, галузевих, загальних інтересів і законних бізнес-інтересів, велика складність відрізнити одне від іншого так, щоб цим не зловживали, містять однозначний ризик — створення для громадськості та бізнес-асоціацій додаткових бюрократичних обмежень, примноження паперотворчості, що відволікатиме від роботи та «відсіє» невеликі організації, які не зможуть собі дозволити додатковий непрофільний штат.

Навіть якщо зазначені обмеження і не будуть масово застосовуватися на практиці, такий закон про лобізм створює додаткові можливості для тиску на громадськість.

У цьому контексті слід погодитися з позицією Головного науково-експертного управління Апарату ВРУ, яке у своєму висновку звертає увагу на загрози можливого обмеження впливу організацій третього сектору на ухвалення рішень органами влади внаслідок розвитку лобістської діяльності. Адже формування корпусу «офіційних лобістів» автоматично створюватиме обмеження для участі всіх інших фізичних та юридичних осіб у процесі правотворчості й нову монополію для «справжніх професіоналів» лобістської діяльності.

Висновки щодо законопроекту № 3059:

- 1) Законопроект № 3059, хоча формально і враховує ключові пункти Плану заходів, усе ж не забезпечує справжньої прозорості діяльності осіб, які намагаються впливати на зміст розроблюваних правових актів або управлінських рішень (лобістської діяльності), і не сприяє обмеженню пов'язаних з такою діяльністю корупційних ризиків.
- 2) Законопроект № 3059 у нинішній редакції не створює цілісної системи запобігання і протидії політичній корупції та зловживанням надмірним впливом олігархами.
- 3) Законопроект № 3059 у запропонованій редакції не допомагає нейтралізувати негативні, нелегальні, корупційні та неетичні аспекти лобістської діяльності.
- 4) Законопроект № 3059 істотно ускладнює суспільно-корисну роботу посадових осіб і спонукає їх до обмеження контактів зі стейкхолдерами на шкоду ефективності служби в інтересах держави й суспільства.

- 5) Законопроект № 3059 необґрунтовано створює додаткові бюрократичні труднощі в діяльності інститутів громадянського суспільства та бізнес-асоціацій, а також можливості для тиску на них.
- 6) Заходи, запропоновані в законопроекті № 3059, не створюють дієвих запобіжників проти зловживань з боку олігархів і не дають іншим стейкхолдерам (наприклад, медіа та громадськості) таких інструментів, які б виправдовували нові бюрократичні процедури та ресурсні затрати на його імплементацію.

Рекомендації: відкликати законопроект № 3059 або зареєструвати доопрацьований законопроект з питань лобіювання на заміну, який реально нейтралізує зловживання з боку олігархів, усуне негативні аспекти лобістської діяльності та не створить невинуватих бюрократичних обмежень.

2.4. Прогалини антиолігархічного законодавства

Деякі із заходів, передбачених Законом проти олігархів, ще не дали ефекту, і не відомо, чи дадуть його, інші заходи ще взагалі не застосовувалися.

Внесла свої корективи й повномасштабна війна, яка відтермінувала виконання Закону проти олігархів, але водночас сприяла тому, що держава вжила більш радикальні заходи щодо недружніх олігархів, зокрема російських, або використала деякі активи олігархів, потрібні для оборони.

Закон проти олігархів не передбачає й інших, окрім названих міністром юстиції України, важливих антиолігархічних заходів. Відповідно здійснювати їх, напевно, не планується. Ідеться, зокрема, про такі заходи:

у політичній сфері:

- забезпечення реальної політичної незалежності прокуратури, насамперед Генерального прокурора, і відповідно фактичне, а не юридичне скасування недоторканності народних депутатів України;
- забезпечення незалежності ЦВК і недопущення нею участі у виборах як кандидатів на посади Президента України, народних депутатів України всіх осіб, які грубо порушили виборче законодавство;
- жорсткий контроль за фінансами політичних партій;
- надання громадянам України права самостійно, на власний розсуд, спрямовувати хоча б незначний (1–3) відсоток власного податку з доходів фізичних осіб на фінансування політичної партії, політика якої відповідає їхнім поглядам, або певної громадської чи релігійної організації;
- ліквідація сотень «політичних партій», які насправді не є ними, а були створені, зокрема, олігархами, як правило, для розв'язання тактичних виборчих питань, а також визначення в законі жорсткіших критеріїв, яким мають відповідати справжні, а не фейкові політичні партії;

у фінансово-економічній сфері:

- забезпечення справжньої незалежності АМКУ, щоб він був здатний виконувати конституційні завдання щодо недопущення зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірного обмеження конкуренції та недобросовісної конкуренції, притягнення до відповідальності за такі порушення; припинення порушень Конституції Президентом України в частині призначення заступників голови та державних уповноважених АМКУ. Цікавою видається пропозиція надати повноваження ВРУ призначати персональний склад керівництва АМКУ, а йому — затверджувати керівників регіональних відділень за поданням обласних рад²⁵⁸;
- повна прозорість і законність управління державними фінансами з приділенням особливої уваги діяльності Рахункової палати та Державної аудиторської служби України, результативності їхніх перевірок і притягненню до кримінальної відповідальності всіх осіб, викритих у викраденні державного й комунального майна, нецільовому використанні бюджетних коштів, здійсненні видатків бюджету чи наданні кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням, інших зловживаннях у цій сфері;
- вжиття заходів для розвитку і підтримки (спрощення фінансової звітності, дерегуляція тощо) конкурентного бізнесу, який витискав би олігархів з неправомірно зайнятих ними позицій у секторах фінансів, промисловості, інфраструктури, сільського господарства тощо;
- знищення «сірих» податкових схем, усунення наявних схем уникнення сплати податків, забезпечення невідворотності покарання за ухилення від сплати податків у великих й особливо великих розмірах і відмивання майна злочинного походження у великих й особливо великих розмірах;
- удосконалення законодавства та практики його застосування щодо гарантування права власності та недопущення рейдерства;

в інформаційній сфері:

- унеможливлення концентрації медіа в руках однієї особи, тобто гарантування дії положень Закону «Про медіа» про прозору структуру власності суб'єкта у сфері аудіовізуальних медіа, а також узгодження положень Закону «Про медіа» та Закону проти олігархів, які: а) унеможливають перебування у власності однієї й тієї ж особи більше ніж одного суб'єкта у сфері аудіовізуальних медіа та б) обмежують істотну участь, тобто пряме та/або опосередковане володіння однією і тією ж особою самостійно чи спільно з іншими особами 10 відсотками статутного капіталу та/або права голосу часток (паїв, акцій) суб'єкта у сфері медіа;
- забезпечення невторчання власників у редакційну політику ЗМІ;
- повна заборона політичної реклами, окрім передвиборчих дебатів кандидатів на виборні посади, а також заборона розміщення політичної агітації на об'єктах

²⁵⁸ Рохов Руслан, Малишев Борис, Марусяк Олександр. Країни гублять погано здизайновані Конституції // Ліга.Блоги, 26 жовтня 2021. URL: <https://blog.liga.net/user/rrokhov/article/41925>

культурної спадщини, зовнішній поверхні транспортних засобів громадського користування, зокрема таксі, на будівлях станцій метрополітену, автобусних і залізничних вокзалів, портів та аеропортів, поширення агітаційних матеріалів через телерадіотрансляційні або інші інформаційні мережі сповіщення пасажирів й інформаційні табло в приміщеннях станцій і вагонах метрополітену, автобусних і залізничних вокзалів, портів та аеропортів, у транспортних засобах громадського користування, реклами книг, випусків друкованих медіа чи програм аудіовізуальних медіа з використанням елементів агітації, зовнішньої реклами політичного змісту в населених пунктах і в межах смуги відведення автомобільних доріг, адже саме ці види реклами найбільше впливають на підсвідомість виборців, що вміло використовують ті особи, які мають незрівнянно більші фінансові можливості для виготовлення й поширення такої реклами;

- забезпечення свободи пошуку й поширення інформації про корупцію;

у правовій сфері:

- забезпечення справжньої незалежності судів, зокрема через формування такого складу ВРП, який буде турбуватися про авторитет правосуддя, а не інтереси окремих суддів та прокурорів, і реально очищувати судову систему від недобросовісних і непрофесійних представників, забезпечення чесності та невідкупності суддів, прокурорів, а також слідчих, адвокатів, державних і приватних виконавців, інших представників системи правосуддя в її найширшому розумінні;
- забезпечення справжньої незалежності КСУ через відповідність його суддів високим моральним якостям і визнаному рівню професійності на основі проведення чесного конкурсного відбору майбутніх суддів єдиною конкурсною комісією;
- інвентаризація та скасування законів, пролобійованих олігархами в попередні роки з метою створення для себе економічних переваг;
- внесення змін до Конституції України, завдяки яким законодавча ініціатива народних депутатів України стане обмеженою — лише колективною (щоб не витратити ресурси на розгляд контрверсійних ініціатив, слід допускати до розгляду лише законопроекти, підтримані парламентською фракцією чи парламентською групою або, як виняток, групою народних депутатів України, яка становить не менше ніж 5 % від складу парламенту);
- законодавче уточнення змісту понять «потенційний конфлікт інтересів» і «реальний конфлікт інтересів», особливо стосовно таких категорій осіб, як народні депутати України, службові особи Офісу Президента України, радники вищих посадових осіб держави;
- законодавче уточнення змісту поняття «зловживання службовим становищем», що вживається в КК України. Таке поняття має охоплювати діяння публічної службової особи, яка шляхом використання службових повноважень, становища чи пов'язаних з ними можливостей незаконно: користувалася державним чи комунальним майном або надала його в користування (оренду, лізинг) іншій особі; одержала чи надала сприяння іншій особі в одержанні кредиту, субсидії, субвенції, дотації,

пільги; звільнила себе чи іншу особу від обов'язкового платежу або зменшила його; встановила або збільшила собі чи іншій особі надбавку, доплату, премію, іншу заохочувальну, компенсаційну чи гарантійну виплату; набула неправомірну вигоду шляхом використання державного або комунального майна чи бюджетних коштів не за їх цільовим призначенням; набула неправомірну вигоду шляхом оплатного вилучення чужої речі, за якого відбулася її заміна на рівноцінний еквівалент; надала неправомірну вигоду шляхом завищення вартості виконаних іншою особою робіт чи наданих нею послуг; придбала товар, роботу чи послугу до чи без проведення або з порушенням процедури закупівлі (спрощеної закупівлі), визначеної законом, або уклала договір про закупівлю, який передбачає оплату замовником товару, роботи чи послуги до чи без проведення процедури закупівлі (спрощеної закупівлі), або з порушенням такої процедури, визначеної законом; набула чи надала іншій особі неправомірну вигоду шляхом вчинення іншої дії чи бездіяльності;

- належна криміналізація відповідно до міжнародних зобов'язань України та в межах адаптації національного законодавства до нормативно-правових актів ЄС інших проявів корупції, а також криміналізація не лише легалізації (відмивання) активів (доходів), одержаних злочинним шляхом, а й використання активів (доходів), одержаних злочинним шляхом, для вчинення іншого злочину, і забезпечення пропорційних санкцій за такі діяння — як у законі, так і на практиці;
- криміналізація антиконкурентних узгоджених дій суб'єктів господарювання, заборонених законодавством про захист економічної конкуренції, якщо вони спричинили істотну майнову шкоду. Обтяжуючими ознаками такого злочину можуть бути вчинення його з використанням влади, службових повноважень, професійних обов'язків чи пов'язаних з ними можливостей або з використанням медіа, інформаційної системи чи мережі Інтернет, а особливо обтяжуючими — вчинення його в складі або за завданням організованої групи чи злочинної організації;
- реальна відповідальність юридичних осіб за корупційний підкуп (із застосуванням до них не лише штрафів, а багатьох інших заходів, що, до речі, передбачено численними директивами ЄС і важливо в контексті євроінтеграції України; ідеться про обмеження здійснення юридичною особою певної діяльності: анулювання загального чи спеціального дозволу (ліцензії, концесії); обмеження права вчиняти певні правочини, брати участь у публічних закупівлях чи аукціонах, випускати цінні папери, утворювати нові юридичні особи, заборона функціонування філіалу, підрозділу чи закладу, який використовувався для вчинення кримінального правопорушення), а також багаторічне чи навіть довічне позбавлення права обіймати певні посади для осіб, які вчинили корупційні правопорушення;
- притягнення до кримінальної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень народних депутатів України і депутатів місцевих рад, міністрів і керівників центральних органів виконавчої влади, інших публічних службовців, які отримують (часто — на постійній основі) неправомірну вигоду від олігархів і їхніх представників за дії чи бездіяльність при виконанні ними представницьких або службових повноважень (незаконне лобювання, ухвалення замовних рішень, протекціонізм при призначенні на посади певних осіб тощо);

- з метою зосередження уваги НАБУ, САП і Вищого антикорупційного суду (далі — ВАКС) на топкорупції збільшення встановленого законом розміру завданої злочинном шкоди як критерію підслідності НАБУ з 500 до 5 000 прожиткових мінімумів (понад 10 млн гривень) з одночасним переглядом визначеного в статті 216 Кримінального процесуального кодексу України переліку суб'єктів, діяння яких підслідні НАБУ (зокрема, слід передати до ДБР розслідування щодо посадових осіб місцевого самоврядування, інспекторів ВРП і ВККСУ, військовослужбовців, окрім тих, які обіймають найвищі посади, керівників великих підприємств державної і комунальної власності, окрім монополістів);

у сфері адміністрування:

- належна процедура добору кадрів на посади вищого корпусу державної служби, яка дозволила б призначати незалежних професіоналів;
- уніфікація та спрощення всіх адміністративних процедур;
- невідкладне затвердження Державної програми з виконання Антикорупційної стратегії та поступове виконання всіх передбачених нею заходів;
- реальний контроль за реалізацією всіх перелічених та інших необхідних заходів, моніторинг та оцінювання їх здійснення.

Ці пропозиції переважно охоплюються **трьома «Д»: «демонополізація економіки», «демонополізація медіа» і «дедемонізація олігархів».**

2.5. Висновок Венеційської комісії щодо Закону проти олігархів: оцінка

Хоча, з одного боку, треба обмежити вплив олігархів на політику й економіку, але з іншого — не порушувати права людини й не полювати на «олігархічних відьом», висловлювалося припущення, що Венеційська комісія розкритикує Закон проти олігархів ущент.²⁵⁹

Дещо іншу думку висловила в січні 2023 року віцепрем'єр-міністерка з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України:

По-перше, певною мірою закон свою роль частково виконав. Деякі найбільш відомі особи вийшли з медійного бізнесу або публічно заявили, що вони не підтримують жодних політичних партій. По-друге, у нас в принципі вся підзаконна база готова для того, щоб імплементувати закон. Є кілька принципових позицій Венеційської комісії, що тягнуть за собою зміни до законодавства, ми також готові їх ухвалити. Тут немає жодних підводних каменів. По-третє, ситуація дуже змінилася з часу ухвалення закону, що, нагадаю, було до повномасштабного вторгнення Росії. У нас війна, і, очевидно, що питання створення реєстру олігархів не може бути пріоритетним. Ми боремося на полі бою, боремося також за те, аби утримати керованість держави — фінансову, економічну. І я бачу розуміння цього з боку Єврокомісії²⁶⁰.

²⁵⁹ Кандидат авансом... Op. cit.

²⁶⁰ Ольга Стефанішина: «Нам треба вже зараз закладати фундамент для тієї країни, якою Україна буде завжди» // Дзеркало тижня, 30 січня 2023. URL: <https://zn.ua/ukr/international/olha-stefanishina-nam-treba-vzhe-zaraz-zakladati-fundament-dlja-tijeji-krajini-jakoj-ukrajina-bude-zavzhd.html>

КМУ згідно з розпорядженням від 24 лютого 2023 року № 177-р змінив термін формування Реєстру олігархів — через три місяці з дня опублікування висновку Венеційської комісії.

За словами міністра юстиції Дениса Малюська, імплементація Закону проти олігархів — це умова, яку Україні поставили європейські колеги для початку перемовин про вступ нашої держави до ЄС. Якщо ж Україна імплементує закон і загалом механізм обмежень олігархів не так, як це бачать європейські партнери та Венеційська комісія, це заблокує подальші перемовини і вступ до ЄС відповідно до висновку Європейської Комісії.

Органи влади готові імплементувати закон хоч зараз, оскільки всі реєстри, акти та методики готові, але імплементація закону без висновку Венеційської комісії створила б чимало ризиків.²⁶¹

10 березня 2023 року з'явилася інформація про нібито наявність проекту висновку Венеційської комісії, і його положення відразу ж проаналізував журналіст Сергій Сидоренко.²⁶²

Згідно із цим аналізом, висновок ставить українську владу перед викликом: антиолігархічне законодавство має бути докорінно переглянуте, якщо не скасоване.

Проблема олігархії — не нова, вона властива багатьом державам Східної Європи. Однак Україна є першою у світі державою, яка вирішила ухвалити спеціальне законодавство про боротьбу з олігархами. Утім, український приклад ініціював подібні рішення та процеси також в інших державах регіону — Грузії, Молдові.

Першість України була зумовлена, зокрема, значним впливом олігархів; саме тому це стало одним з «кандидатських критеріїв».

Однак згодом у Європі переоцінили згаданий вплив, і ці висновки доволі революційні. І в ЄС, і в Раді Європи тепер кажуть, що *вага олігархів різко зменшується*, і вони зараз уже не становлять такої небезпеки, як це було рік тому.

У проєкті рішення Венеційської комісії ідеться про це доволі обережно: «Агресивна війна РФ проти України, спільно із законодавчими ініціативами уряду України, схоже, знизила вплив та потужність певних олігархів».

Поза тим, Україна має право продовжувати процес деолігархізації. Підхід, заснований на персональних санкціях проти олігархів, який передбачений антиолігархічним законом 2021 року, прийнятний, навіть якщо традиційний західний підхід концентрується на системних інструментах, на кшталт антимонопольного законодавства. Річ у тім, що в державах з глибоким проникненням олігархії «стандартний» інструментарій може бути неефективним. «Стратегія деолігархізації має брати до уваги особливості країни».

²⁶¹ У Мін'юсті назвали причину відстрочки формування реєстру олігархів // РБК-Україна, 3 березня 2023. URL: <https://www.rbc.ua/rus/news/min-yusti-nazvali-prichinu-vidstrochki-formuvannya-1677831363.html>

²⁶² Кінець закону про олігархів? Які претензії до нього підготувала «Венеційка» // Європейська правда, 10 березня 2023. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2023/03/10/7157764/>

Але вплив на олігархів має свої межі, які український закон перетинає.

Значна частина рекомендацій Венеційської комісії стосуються того, як Україна планує боротися з впливом олігархів на політичне життя.

Комісія, по суті, стала на захист цього впливу, але в обмеженому обсязі. Експерти дійшли висновку, що повне блокування доступу олігархів (які самі є громадянами і, можливо, політиками) до політичного життя зруйнувало б демократичні принципи. Таку загрозу в Раді Європи вважають достатньо високою. «Рішення про те, кого визнавати олігархом, не має ухвалюватися за партійними ознаками», — попереджає Венеційська комісія.

Експертів особливо непокоїть те, що закон доволі нечітко визначає, хто є олігархом. Так, РНБОУ, яка входить до президентської вертикалі і яку очолює та фактично контролює Президент України, має надширокі повноваження в тому, кого визнавати «олігархом», а кого — ні. І це саме собою створює ризик зловживань. «Президент потенційно може використати свій політичний вплив, щоби змусити РНБОУ визнати олігархами своїх політичних опонентів», — ідеться в проєкті рішення Венеційської комісії.

Але ще важливіше те, що навіть у разі визнання за тим чи іншим бізнесменом статусу олігарха *він або вона не мають бути повністю відсторонені від політики*, а також від права фінансувати політичні партії та політичні кампанії. Варіантом може бути встановлення максимального внеску, який має право виділити будь-який громадянин України на фінансування партії чи кампанії.

Україна має передбачити дієвий механізм оскарження рішення про внесення в Реєстр олігархів, якого зараз немає. Потенційний олігарх має мати доступ до документів про присвоєння йому цього статусу ще на етапі розгляду такого подання, а процес повинен бути значно тривалішим, щоб юристи мали можливість аргументовано заперечити проти цього. Зараз закон дає лише п'ять днів на заперечення з боку «кандидата в олігархи» і право ухвалити рішення без його або її пояснень.

Також, на думку Венеційської комісії, потрібно змінити механізм виключення олігарха з реєстру, якщо він або вона позбулися олігархічних ознак.

Венеційська комісія також ставить під серйозний сумнів зобов'язання політиків звітувати після зустрічі з особою, внесеною в Реєстр олігархів. А зобов'язання олігархів заповнювати е-декларації й розкривати свої активи так, як це роблять держслужбовці, розкритикувала вшент, запевнивши, що це точно порушує принципи Європейської конвенції з прав людини.

Внесення згаданих пропозицій може змінити антиолігархічний закон до невпізнаваності. Але, хай там що, узгодження закону з порадами Венеційської комісії є однією з умов початку переговорів про вступ до ЄС. Тож після отримання висновку Венеційської комісії Київ може постати перед непростим вибором.

На думку Венеційської комісії:

- 1) з урахуванням особливостей українського контексту антиолігархічні заходи, які базуються на персональних санкціях, цілком прийнятні;
- 2) повне блокування доступу олігархів до політичного життя не відповідає демократичним принципам, його можна обмежити лише частково;
- 3) процедура визнання особи олігархом не забезпечує законного права особи на оскарження рішень і дій влади, а також є надто політизованою та містить ризики зловживання з метою усунення політичних конкурентів, а тому потребує вдосконалення;
- 4) обов'язок особи, внесеної до Реєстру олігархів, подавати декларацію згідно із Законом «Про запобігання корупції» порушує принципи Європейської конвенції з прав людини.

Таким чином, Закон проти олігархів потребує суттєвих змін, які б не лише забезпечили зниження впливу олігархів на політичне, економічне і суспільне життя, а й узгоджувалися з демократичними принципами та забезпечували основні права і свободи людини.

РОЗДІЛ 3. ВИКОНАННЯ АНТИОЛІГАРХІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

3.1. План заходів щодо запобігання зловживанню надмірним впливом особами, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами), та його виконання

На виконання Закону проти олігархів розпорядженням КМУ від 24 листопада 2021 року № 1582 затверджено План заходів щодо запобігання зловживанню надмірним впливом особами зі значною економічною та політичною вагою в суспільному житті (олігархами).

Окрім того, з посиланням на зазначений Закон затверджені:

- Порядок контролю за надходженням, обліком та використанням коштів фонду ініціативної групи всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, фонду агітації щодо ініціативи проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою політичної партії, громадської організації, фонду всеукраїнського референдуму (постанова ЦВК і НБУ від 4 лютого 2022 року № 20);
- Умови забезпечення приватним акціонерним товариством «Українська фінансова житлова компанія» доступного іпотечного кредитування громадян України (постанова КМУ від 2 серпня 2022 року № 856);
- зміни до Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого постановою КМУ від 2 липня 2014 року № 228 (постанова КМУ від 2 вересня 2022 року № 983). Цими змінами на Мін'юст покладено завдання із забезпечення проведення перевірки ділової репутації покупця (потенційного покупця) засобу масової інформації і повноваження проводити перевірку звернення такого покупця (потенційного покупця) та надсилати РНБОУ результати перевірки з оцінкою інформації про виявлення відповідності або невідповідності покупця (потенційного покупця) вимогам Закону проти олігархів, а також інформувати відповідного покупця (потенційного покупця) про результати перевірки.

Що стосується виконання Плану дій, то станом на 1 травня 2023 року повністю або частково виконано десять заходів із загальною кількістю двадцяти запланованих. Решта — не виконані (детальніше див. Додаток 2). Однак робити висновки про виконання Плану дій зарано, оскільки 24 лютого 2023 року КМУ своїм розпорядженням № 177 вніс до нього зміни, згідно з якими строки виконання деяких заходів перенесено до отримання висновку Венеційської комісії щодо Закону проти олігархів, а інших — до завершення або припинення воєнного стану.

Серед заходів, які можна позначити як «низько висячі плоди», слід назвати:

- супроводження у ВРУ проєктів законів «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення діяльності Антимонопольного комітету України» (реєстраційний № 5431) і «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за порушення законодавства

про захист економічної конкуренції» (реєстраційний № 5432). Проєкт Закону № 5431 ще 13 липня 2021 року ухвалено за основу, 27 липня 2022 року надано порівняльну таблицю до другого читання; проєкт Закону № 5432 1 червня 2021 року включено до порядку денного ВРУ;

- схвалення плану заходів з реалізації Стратегії енергетичної безпеки. Проблем з розробленням і затвердженням цього плану не повинно бути;
- призначення членів ВККСУ в межах виконання завдань, визначених Стратегією розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки, затвердженою указом Президента України від 11 червня 2021 року № 231.

Окрім воєнного стану, який ускладнює реалізацію всіх реформ, основними перешкодами на шляху прогресу в реалізації ключових частин Закону проти олігархів є такі:

- 1) сумнівна, як уже зазначалося (див. підрозділ 2.1 цієї Книги), конституційність окремих положень Закону. Протягом усього часу його застосування це питання буде поставати перед КСУ та судами загальної юрисдикції. Відповідно до частини 1 статті 8 Конституції України в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Оскільки юридична визначеність є невід’ємним елементом конституційного принципу верховенства права (*the rule of law*), то наявність у Законі великої кількості положень, які мають вади юридичної визначеності, є ознакою неконституційності такого акта. Будь-які нормативно-правові акти з явними ознаками їх неконституційності виконувати складно;
- 2) виконання Закону проти олігархів наразі фактично ускладнюється і тим, що, за прогнозами фахівців, очікується негативний висновок Венеційської комісії щодо його положень з пропозиціями змінити деякі (або й багато) з них. Невизначеність, чи будуть чинними ті або інші положення Закону, стримує від їх застосування;
- 3) за логікою авторів Закону проти олігархів, для знищення системи олігархії достатньо встановити кілька заборон і покласти кілька обов’язків (див. підрозділ 2.1 цієї Книги). Проте більша частина цих заборон і обмежень уже передбачена чинним законодавством, і це не дуже допомогло подолати олігархічну систему;
- 4) ані Законом проти олігархів, ані Планом дій не передбачені деякі важливі антиолігархічні заходи (див. підрозділ 2.5 цієї Книги). Відповідно здійснювати їх не планується;
- 5) Законом проти олігархів не визначено порядок здійснення моніторингу та оцінювання ефективності реалізації всіх передбачених антиолігархічним законодавством заходів. У поєднанні з юридичною невизначеністю та ризиками суб’єктивного підходу до реалізації положень Закону це також не сприятиме прогресу в реалізації цих заходів.

3.2. Державна програма з виконання Антикорупційної стратегії в частині обмеження надмірного впливу олігархів на економічне, політичне та суспільне життя

Антикорупційна стратегія на 2021–2025 роки, затверджена Законом від 20 червня 2022 року № 2322-IX, прямо не згадує про вплив олігархів як корупційний фактор, але Державна антикорупційна програма з її виконання містить два заходи (1.5.1.5.1 та 1.5.2.1.1), які передбачають розроблення законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо мінімізації потенційного олігархічного впливу на політичні партії, залучення до діяльності політичних партій осіб з інвалідністю та удосконалення механізму державного фінансування статутної діяльності політичної партії». Цей акт має відновити фінансову звітність політичних партій та обмежити загальний річний розмір внеску на їх підтримку.

В окремих положеннях Антикорупційної стратегії йдеться про заходи, які мають або можуть мати антиолігархічний характер. Ці положення розвинуті в Державній програмі з виконання Антикорупційної стратегії.

Так, по-перше, у пункті 2.3.3 Антикорупційної стратегії зазначено, що діяльність суб'єктів, які здійснюють вплив (лобіювання) на ухвалення парламентом рішень, є непрозорою та непублічною.

Із цього випливає, що така практика здійснюється переважно в інтересах осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів), з порушенням правил етики й моралі, в умовах конфлікту інтересів тощо. Окрім того, вона фактично є безкарною. Як наслідок, негативне сприйняття суспільством такої діяльності суб'єктів впливу, поширення корупційних практик, а також ухвалення рішень в інтересах вузького кола осіб.

У США, Канаді, Франції, Великій Британії, Грузії, Литві, Польщі та інших країнах діяльність суб'єктів впливу законодавчо врегульована. Цінним може бути досвід країн Східної Європи, які ментально й історично близькі до України. Так, у Литві на законодавчому рівні визначені саме поняття лобістської діяльності, а також інші суміжні поняття; встановлені обмеження на зайняття такою діяльністю; передбачені рамки незаконної діяльності та діяльності, яка не є лобістською. Також створено спеціальний орган, наділений реєстраційними та контрольно-наглядовими функціями за здійсненням діяльності суб'єктів впливу. У Польщі лобістська діяльність здійснюється на засадах відкритості й інституційності, а процедура ухвалення нормативно-правових актів передбачає прозорі заходи консультування із заінтересованими сторонами.²⁶³

Інституалізація діяльності суб'єктів впливу тягне за собою вдосконалення нормативного регулювання в дотичних питаннях, зокрема пов'язаних з конфліктом інтересів. Законодавче регулювання діяльності суб'єктів впливу (лобіювання) дозволить посилити громадський контроль за процедурою ухвалення рішень органами законодавчої і виконавчої влади.

²⁶³ Інститут лобіювання в Україні та за кордоном. *Op. cit.*

Має бути створено реєстр суб'єктів впливу (лобістів). У країнах, де діяльність суб'єктів впливу законодавчо врегульована, існує практика реєстрації та акредитації такої діяльності, що сприяє її прозорості й контролюваності.

Державна антикорупційна програма передбачає заходи з розроблення законопроекту, який має забезпечити прозорі правила взаємодії суб'єктів та об'єктів лобювання, механізми контролю за лобістською діяльністю та юридичну відповідальність учасників лобістських правовідносин.

По-друге, у пункті 3.2.5 Антикорупційної стратегії вказано на недостатній обсяг інформації про діяльність АМКУ й наділення його низкою дискреційних повноважень, що ускладнює громадський контроль за його діяльністю та зумовлює високий рівень корупційних ризиків, відсутню дієву програму пом'якшення відповідальності учасників картелю, які повідомили про картель і надали докази.

У ЗМІ час від часу виринають повідомлення про монополію в стратегічно важливих та/або соціально чутливих сферах економіки, проте реакція АМКУ залишається малопомітною чи взагалі непомітною.

Закон «Про Антимонопольний комітет України» морально застарілий, такий, що не відповідає Конституції України та суперечить низці інших законів. Як відомо, будь-яка нерегульованість процедур і колізій у законодавстві посилює дискреційність повноважень і сприяє корупції.

Зокрема, у статті 85 Конституції України передбачено, що голову АМКУ призначає ВРУ за поданням Президента України. Однак у Законі (стаття 9) визначено, що таке призначення здійснює Президент України за поданням ВРУ. Щонайменше ця колізія робить процедуру призначення непрозорою та непідконтрольною.

Чинним законодавством не передбачено прозорої процедури відбору кандидата на посаду голови АМКУ, відсутні чіткі вимоги до нього та обмеження щодо зайняття цієї посади, а його повноваження визначені досить формально. Усе це призводить до проблем, зазначених у пункті 3.2.5 Антикорупційної стратегії (див. підрозділи 2.4.3 і 2.4.4 цієї Книги). Окрім того, відповідно до Закону проти олігархів голова АМКУ може здійснювати подання про визнання особи такою, яка має значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархом), що підвищує його суспільну роль і робить більш вразливим до недоброчесного впливу та незаконного втручання в його діяльність.

Таким чином, законодавче врегулювання прозорої процедури відбору кандидата на посаду голови АМКУ на засадах доступності й змагальності, закріплення чітких вимог до кандидатів на посаду, визначення обмежень щодо зайняття цієї посади дозволить підвищити прозорість діяльності голови АМКУ.

Державна антикорупційна програма містить заходи, спрямовані на підвищення прозорості діяльності АМКУ, звуження надмірної дискреції в його повноваженнях, але не передбачає вдосконалення механізмів призначення і звільнення посадових осіб АМКУ.

По-третє, додатковим заходом громадського контролю за діяльністю АМКУ та мінімізації корупційних факторів стане включення до пункту 1 статті 3 Закону «Про запобігання корупції» як окремої категорії суб'єктів голови АМКУ, його заступників, державних уповноважених АМКУ, членів адміністративних колегій АМКУ, комісій з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель, уповноважених з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель, адміністративних колегій територіальних відділень АМКУ.

Такий крок усуне колізію в самому Законі (статті 51-3, 56 визначають, що члени АМКУ належать до службових осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, і відповідно щодо них здійснюється повна перевірка декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і спеціальна перевірка, але стаття 3 Закону не відносить їх до суб'єктів, на яких поширюється його дія), дозволить посилити відповідальність членів АМКУ за вчинення корупційних і пов'язаних з корупцією правопорушень (зокрема, пов'язаних з конфліктом інтересів), а також сприятиме посиленню громадського контролю та підвищенню прозорості в діяльності АМКУ.

3.3. Практичне застосування положень Закону проти олігархів в частині визнання осіб олігархами

Попри те, що олігархи мають величезний вплив на державу й суспільство саме завдяки ЗМІ, якими вони володіють, Закон проти олігархів змушує їх вилучити ЗМІ зі своїх активів. У липні 2022 року Рінат Ахметов «відпустив» свою медіаімперію, здебільшого для того, щоб мати можливість спростувати свою класифікацію як олігарха.²⁶⁴ Хоча це може здатися нелогічним, контекст війни добре пояснює: оскільки його бізнес руйнується під фізичними наслідками російських обстрілів, а грошей дедалі меншає, він стає незацікавленим у захисті іміджу цього бізнесу.²⁶⁵

8 листопада 2021 року Петро Порошенко передав права власності на телеканали «Прямий» та «5 канал» їхнім працівникам.²⁶⁶

Дещо пізніше Вадим Новинський здав мандат народного депутата. За словами міністра юстиції Дениса Малюська, це означає, що профілактична мета досягнута, адже метою було саме позбавити окремих людей ознак олігархів, а не вносити їх до реєстру. Також про вплив закону, навіть ще на етапі розгляду проєкту, свідчить масована інформаційна кампанія, у тому числі на міжнародній арені.²⁶⁷

²⁶⁴ Akhmetov Exits Media Business, Says Doesn't Want to Be Labeled Oligarch // The Kyiv Independent, July 11, 2022. URL: <https://kyivindependent.com/news-feed/akhmetov-transfers-media-empire-to-state-says-doesnt-want-to-be-labeled-oligarch>

²⁶⁵ Коли у олігарха немає потреби захищати бізнес, він втрачає інтерес до медіа. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=gT6XegFR1QY>

²⁶⁶ Не хоче в список олігархів: Порошенко продав права на «5 канал» і «Прямий» своїм медіавникам // Українська правда, 8 листопада 2021. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2021/11/8/7313266/>

²⁶⁷ Малюська: Ахметов більше не олігарх, зокрема завдяки Новинському // Економічна правда, 14 липня 2022. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2022/07/14/689174/>

Утім, висловлювалися й інші думки. Наприклад, Ярослав Юрчишин зазначив: поки Закон проти олігархів не почали виконувати, він висить як дамоклів меч, і будь-кого, хто має бізнес-зв'язки з політикою і медіаактивність, можна спробувати віднести до олігархів — законно чи незаконно — і відповідно пробувати впливати на них тими чи іншими методами. Власне, саме публічне втілення закону і дасть відповіді на багато питань: чому його так довго не виконують. Бо як рушниця, яка ще має вистрілити, цей закон вигідніший владі, аніж втілений у життя.²⁶⁸

Політолог Ігор Рейтерович вважає, що олігархія не знищена, оскільки Реєстр олігархів залишається порожнім. На його думку, удар по олігархах завдала саме війна. Вони стали біднішими в економічному плані, і в них не залишилося сил, часу, ресурсів на ведення якоїсь політичної діяльності.²⁶⁹

3.4. Інші антиолігархічні заходи держави

У листопаді 2022 року акції п'яти великих компаній, які належать бізнесменам зі списку українського «Forbes», було відчужено у власність держави. У списку емітентів «Укрнафта», «Укртатнафта», «Мотор Січ», «АвтоКрАЗ» і «Запоріжтрансформатор». «Рішення пов'язано з тим, щоб наша відсіч агресії Росії була максимально ефективною, — сказав на брифінгу міністр оборони Олексій Резніков. — Починаючи від постачання до Збройних Сил України паливно-мастильних матеріалів та ремонту техніки і закінчуючи іншими секторами». Акції підприємств були прирівняні до військового майна та будуть під управлінням Міністерства оборони України, уточнив Прем'єр-міністр Денис Шмигаль. Держава скористалася можливістю вилучати приватну власність під час воєнного стану. Тому суттєві активи втратили учасники списку найбагатших українців «Forbes» Ігор Коломойський, Геннадій Боголюбов, Костянтин Жеваго, Костянтин Григоришин та Вячеслав Богуслаєв. Також рішення розповсюджується на міноритарні пакети. Зокрема, у вільному доступі продавалися акції «Мотор Січі» і «Укрнафти».²⁷⁰

«Forbes» оцінює відчужені державою активи на 956,5 млн доларів. До 24 лютого їхня сукупна вартість була у 2,5 рази вищою — 2,426 млрд доларів. Найдорожчі з відчужених активів, за оцінкою «Forbes», — «Укрнафта» та «Укртатнафта», які були основою бізнес-імперії неформальної групи «Приват» Коломойського та Боголюбова. В «Укрнафті» партнерам належать близько 42 % акцій, ще 50 % плюс одна акція — державі в особі НАК «Нафтогаз України». Окрім стратегічного значення всіх п'яти компаній, відчужені підприємства мають ще одну спільну рису: проблеми із законом або відкриті кримінальні провадження щодо кожного з власників. Тому ризик, що вони намагатимуться

²⁶⁸ «Думали, що можна порухувати на пальцях двох рук». *Op. cit.*

²⁶⁹ Олігархів нищить війна, а не президент, але Мінські домовленості дали можливість підготувати армію — Рейтерович // Громадське радіо, 27 лютого 2023. URL: <https://hromadske.radio/news/2023/02/27/oliharkhiv-nyshchyt-viyna-a-ne-prezydent-ale-mins-ki-domovlenosti-daly-mozhlyvist-pidhotuvaty-armiu-reyterovych>

²⁷⁰ Іра Крицька, Ігор Орел, Денис Каціло, Сергій Шевчук. Велике відчуження. Чому держава забрала активи Коломойського, Жеваго, Богуслаєва, Григоришина та чий бізнес наступний // Forbes Ukraine, 7 листопада 2022. URL: <https://forbes.ua/company/velike-vidchuzhennya-chomu-derzhava-zabrала-aktivi-kolomoyskogo-zhevago-boguslaeva-ta-grigorishina-ta-chiy-biznes-nastupniy-07112022-9574>

оскаржити це рішення, — мінімальний.²⁷¹ Утім, сама процедура, за якою ці активи були вилучені, передбачає в майбутньому можливість їх повернення попереднім власникам або отримання компенсації від держави.

Як відомо, продукція Кременчуцького автозаводу пов'язана з потребами Збройних Сил України. Вантажівки «КрАЗ» використовуються для перевезення вантажів та військових і переміщення реактивних систем залпового вогню, потужності «Мотор Січі» дозволяють виготовляти та ремонтувати двигуни для літаків і гелікоптерів Мі-8МСБ-В, «Укрнафта» й «Укртатнафта» мають забезпечувати Збройні Сили України паливом.

Проти Новинського введені санкції, Коломойського позбавили українського громадянства, у Фірташа відчужено мережу облгазів, а в Костянтина Жеваго компанію «АвтоКрАЗ», яка виготовляє великовантажні автомобілі. У грудні останнього затримали в Куршевелі на запит української сторони, яка домагається екстрадиції бізнесмена. Компанії, пов'язані з ним, обвинувачують в ухиленні від сплати 10 млрд гривень податків. «Це все ознаки того, що вплив олігархів зменшується. І це, безумовно, наслідок війни і посилення ролі держави в умовах війни», — упевнений політолог Володимир Фесенко.²⁷²

²⁷¹ Ibidem.

²⁷² Галина Корба. Війна проти олігархів. Як багаті та впливові втрачають свої суперсили // BBC News Україна, 25 лютого 2023. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/articles/cv23d2k38v7o>

ВИСНОВКИ

1. Олігархи України є реальною частиною української влади. Вони прагнуть володіти і володіють різноманітними суспільними ресурсами:

- 1) економічними. Це наслідок незаконної приватизації, монополізації, встановлення контролю над підприємствами, що залишаються у власності держави й громад, а також над державним і місцевими бюджетами з метою особистого збагачення. Останнє здійснюється трьома основними способами: закупівля товарів для потреб підприємства за завищеними цінами та надання / отримання «відкату»; реалізація готової продукції державних і комунальних підприємств за завищеними цінами й тарифами з осіданням маржі на «підприємствах-прокладках»; пряме розкрадання активів державних і комунальних підприємств;
- 2) фінансовими (податкові пільги, афілійовані банки, що обслуговують переважно інсайдерів, вигідні державні кредити, несплата податків, швидке повернення ПДВ, врятування від банкрутства, відсутність корпоративного контролю тощо);
- 3) інформаційними (телебачення і радіо, інші медіа, лідери суспільної думки). Олігархи використовують медіа для підвищення впізнаваності лояльних до них політиків, медіакілерства опонентів, нав'язування вигідної оцінки подій і впливу на політичні процеси, штучного введення в політику нових персоналій, а головне — для диктування своїх передвиборчих забаганок через нав'язливу політичну рекламу;
- 4) політичними (політичні партії, парламентські групи і фракції, важливі політичні посади, зокрема ті, що характеризуються значним впливом і незначною відповідальністю, як-от посади в Офісі Президента України, посади радників в уряді України, посади народних депутатів України тощо, і через них — вплив на перших осіб у державі);
- 5) адміністративними (важливі адміністративні посади в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, насамперед ті, що забезпечують контроль над регуляторними інституціями, щоб штучно обмежувати конкуренцію та перешкоджати входженню на ринок нових гравців, необґрунтовано підвищувати ціни для споживачів, перемагати в конкурсах);
- 6) юридичними (посади суддів і прокурорів, суддів КСУ, впливові адвокатські об'єднання та окремі адвокати тощо);
- 7) іншими, завдяки яким також можуть впливати на суспільство (церква, спортивні клуби, громадські організації тощо).

2. Задля потрапляння в органи державної влади та органи місцевого самоврядування олігархи створюють власні «політичні партії», просують своїх представників у парламент і місцеві ради, наймають менеджерів для керівництва цими «партіями», що дозволяє їм безперешкодно лобювати закони та підзаконні акти, потрібні для задоволення власних інтересів.

Значна кількість народних депутатів України є прямими ставлениками олігархів або підконтрольні їм чи час від часу виконують їхні побажання шляхом внесення проєктів законів; внесення поправок під час підготовки проєктів законів до другого читання; голосування або навпаки неголосування за певні закони; направлення депутатських запитів; публічних виступів; підписання і внесення конституційних подань; участі в парламентських слідчих комісіях тощо.

Аналогічна ситуація в багатьох місцевих радах.

Так само олігархи оплачують послуги своїх «делегатів» у виконавчій і судовій владі та органах місцевого самоврядування.

3. Олігархи намагаються блокувати ринкові й демократичні реформи, щоб забезпечити виживання монополій та утримати країну від західної інклюзії, яка здатна демонтувати їхні імперії.

У цьому контексті багато українських олігархів є спільниками російської влади. Росія багато років використовувала багатства викопного палива для зміцнення свого становища і статків, допомагаючи їм створювати свої бізнес-імперії, медіахолдинги й політичні мережі, формувати позитивну думку про Росію в українському суспільстві й негативну думку про корумповану та цинічну українську владу, неспроможну створити справжню державу та інтегрувати її в ЄС.

Олігархи майже не здійснюють інвестицій у модернізацію та розвиток.

Водночас олігархи за допомогою своїх зв'язків у верхівці держави створюють усе нові й нові корупційно-олігархічні схеми, як-от «Роттердам+», «Біржа вугілля Ахметова», блокування приєднання до єдиної системи електромереж Європи або законодавча заборона дрібним сонячним електростанціям віддавати свою енергію в мережу. Проте жодні схеми не можуть покращити становище суб'єктів господарювання, що не піддаються модернізації.

За минулі десять років частка олігархів в українській економіці зменшилася. З піку у 2011 році їхня частка в активах, виторгу та персоналі українських підприємств скоротилася вдвічі — частково через втрату активів у східних областях України та в Криму, а в основному через повільніше зростання їхніх бізнесів за решту економіки. Саме ті сектори економіки, що не були олігархічними, а це ІТ і певною мірою сільське господарство, стали головними джерелами відновлення економіки.

Проте ця ситуація відкриває «вікно можливостей» для трансформації олігархічної системи.

4. Олігархи станом на початок 2021 року володіли понад третиною (36 зі 100) найбільших підприємств в Україні і 11% всіх активів українських бізнесів. Вони захопили й контролюють найприбутковіші галузі економіки та підприємства, насамперед ті, у яких вимушена закуповуватися решта бізнесів і приватні споживачі. Ідеться про добування вугілля, залізної руди, нафти і газу, нафтопереробку, розподіл газу, виробництво й розподіл електроенергії, вугільну та іншу гірничодобувну промисловість, чорну металургію, виробництво труб, машин й електрообладнання, виробництво добрив, житлово-

комунальне господарство, харчування — саме ці галузі забезпечують максимальний рівень дохідності.

Вони мають монополії на стратегічно та соціально важливі товари.

Водночас олігархи намагаються утримувати в економічних «гетто» менший бізнес — його потужний розвиток є загрозою для них.

5. Тривала відсутність згаданого в Законі проти олігархів Реєстру олігархів сприяє початку й продовженню неофіційних торгів — за право не стати олігархом, тобто посилює корупційні ризики, причому на верхівці державної влади. Офіс Президента України та РНБОУ отримали інструменти політичного торгу й тиску на олігархів і можливість непублічно використовувати їх.

Тимчасове «просідання» гривні опускає «олігархічну планку» все нижче, потенційно розширюючи коло тих бізнесменів, які можуть потрапити в згаданий Реєстр. Інші критерії поняття олігарха також занадто слабкі й охоплюють велику кількість людей, які можуть потрапити під це визначення.

Визнання ж багатьох з них олігархами і невизнання олігархами тих, хто всі останні роки, маючи величезні статки й монопольне становище на ринку, активно втручався в політику з використанням медіа, повністю підірве саму ідею Закону проти олігархів і довіру до влади загалом.

Поки що Закон проти олігархів, хоча і створює для олігархів проблеми з іноземними банками та міжнародними партнерами, в Україні є лише жупелом для них.

6. Метою антиолігархічної реформи є перетворення олігархів на великих бізнесменів — поважних роботодавців, керівників модерних підприємств, платників великих сум податків, меценатів і поважних членів суспільства.

Гарантії успіху цієї реформи — належні демократичні законодавчі й інституційні механізми. Їх відсутність створює небезпеку відновлення системи відносин за допомогою олігархічного впливу, перетікання влади від старих олігархів до «младоолігархів».²⁷³

Між тим, останнім часом виникла небезпечна для демократії тенденція, пов'язана зі створенням нового політичного центру в особі Президента України та його Офісу: очільник Офісу Президента України та його заступники, радники і помічники Президента України мають мало чим обмежений (і практично не обмежений положеннями законодавства) політичний, адміністративний вплив, вплив на медіа тощо, завдяки чому отримують можливість втручатися від імені глави держави в усі події, що відбуваються в державі, економічно посилюватися чи посилювати своє оточення і водночас не нести відповідальності за провали, перекладаючи її на уряд, парламент, інші державні органи.²⁷⁴

²⁷³ Марк Чемпіон, Дарина Краснолуцька. Україна знищила своїх олігархів, але тепер боїться нових // Bloomberg, 6 квітня 2023. URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-04-06/how-to-rebuild-ukraine-root-out-corruption-oligarchs>

²⁷⁴ Один з прикладів цього: МВФ не зарахує Україні виконання маяка: у Раді підмінили податковий законопроект — Железняк // Економічна правда, 22 серпня 2023. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2023/08/22/703458/>

Центр влади в Україні сильно змістився від передбачених у Конституції України парламенту й уряду до РНБОУ, яка за своїми конституційними повноваженнями лише консультативний центр,²⁷⁵ і навіть воєнний стан не є законною підставою для такого зміщення. При цьому ключові державні рішення в парламентсько-президентській республіці ухвалює Президент України.

7. Окремі положення Закону проти олігархів мають ознаки невідповідності статтям 8, 19, 24, 38, 106 і 107 Конституції України, а процедура його розгляду та ухвалення, хоча і не має прямих ознак невідповідності статті 93 Конституції України, однак є суперечливою з погляду логіки парламентських процедур. При цьому офіційну відповідь щодо конституційності чи неконституційності зазначених положень Закону може дати лише КСУ. Проте, оскільки наразі в КСУ активно створюється провладна більшість, це може означати неможливість ухвалення або неможливість ухвалення об'єктивного рішення із цього питання.

8. Закон проти олігархів не створює цілісної системи запобігання надмірному впливу осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів), і тому не досягає поставленої перед ним мети, а аналіз його змісту демонструє переважно примітивно залякувальну та популістську природу цього акта та імовірність його вибіркового застосування в боротьбі з політичними чи економічними конкурентами.

9. План заходів щодо запобігання зловживанню надмірним впливом особами, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами), затверджений розпорядженням КМУ від 24 листопада 2021 року № 1582-р, містить лише двадцять заходів, половина з яких малозначуща в контексті деолігархізації. Станом на 1 лютого 2023 року повністю були виконані лише чотири з них: затверджене Положення про Реєстр олігархів (який не діє), затверджений Порядок проведення перевірки ділової репутації покупця (потенційного покупця) засобу масової інформації, а також ухвалені закони «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки» і «Про медіа». Частково виконані ще шість.

10. Процес імплементації Закону проти олігархів відбувається надзвичайно повільно. Він *de facto* мертвий, оскільки Закон «Про медіа», ухвалений наприкінці 2022 року, утворює прогалини й колізії із Законом проти олігархів, зокрема у визначенні ключових понять: медіа (ЗМІ), значний вплив, кінцевий бенефіціарний власник тощо. Для їх усунення КМУ пропонує до липня 2023 року надати пропозиції для узгодження Закону проти олігархів із Законом «Про медіа». Це означає, що протягом щонайменше пів року (навіть за умови запуску Реєстру олігархів) неможливо буде визначити, чи відповідає конкретна особа одному з критеріїв олігарха, а тому і виконувати Закон загалом.

11. Відповідно до Закону «Про медіа» діяльність Нацради унезалежено від впливу олігархів лише незначною мірою — закон не містить положень, які б запобігали впливу олігархів на діяльність Нацради, окрім вимоги щодо трансляції та оприлюднення записів засідань.

²⁷⁵ Роман Романюк. «Добрий день. Я — олігарх». *Op. cit.*

Процес призначення членів Нацради Президентом України залишається непрозорим і таким, що унеможлиблює контроль з боку суб'єктів у сфері медіа та громадськості. Потребує вдосконалення і порядок голосування ВРУ під час призначення членів Нацради.

Правове регулювання питань запобігання концентрації суб'єктів господарювання у сфері телебачення і радіомовлення, а також забезпечення захисту економічної конкуренції у сфері аудіовізуальних медіа залишилося без змін, перекочувавши із законів, які втрачають чинність.

12. Правовий аналіз чинних законів про політичні партії, вибори та інших законів про участь олігархів у політичному житті, медіа та політичної реклами, законодавчий процес, публічну службу, а також про монополізм, економічну конкуренцію, державну власність і державні фінанси, приватизацію показав, що всі вони мають серйозні вади і створюють можливості для впливу олігархів на економічне, політичне та суспільне життя.

13. Закон «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» після внесених до нього змін створює додаткові можливості для олігархів уникати фінансового моніторингу, приховувати свою причетність до певної юридичної особи. Його положення суперечать принципу правової визначеності, вступають у колізію з іншими законами, а також створюють необґрунтовану дискрецію щодо притягнення до відповідальності за порушення у сфері фінансового моніторингу.

14. Розгляд проєкту закону про врегулювання лобізму у ВРУ поставлено на паузу. Окрім того, існують обставини, які ускладнюють запровадження дієвих механізмів регулювання лобізму в Україні, а також значні сумніви, що буде досягнута надзвичайна обачливість, потрібна за цих обставин.

15. Законопроєкт № 5431, яким має бути посилено антимонопольні правила, містить значні вади. Так:

- без досягнення справжньої незалежності АМКУ закладена в законопроєкті модель посилення повноважень і дискреційних можливостей АМКУ створить істотні корупційні ризики, додаткові можливості (впливи) для олігархів і знизить ефективність виконання АМКУ своїх конституційних завдань щодо недопущення зловживання монополієм становим на ринку, неправомірного обмеження конкуренції та недобросовісної конкуренції, притягнення до відповідальності за порушення;
- він не створює цілісної системи недопущення зловживання монополієм становим на ринку, неправомірного обмеження конкуренції та недобросовісної конкуренції, притягнення до відповідальності за відповідні порушення і тому не досягає поставленої перед ним мети, а аналіз його змісту демонструє вибірковість реформування АМКУ.

16. Законопроєкт № 5432, спрямований ніби на посилення адміністративних санкцій за порушення законодавства про захист економічної конкуренції, містить суттєві недоліки

та корупціогенні фактори, що загрожує зниженням ефективності такої відповідальності і надає посадовим особам АМКУ додаткові інструменти для зловживань, вибірковості в накладенні санкцій і вимагання неправомірної вигоди.

17. Для повноцінного забезпечення справжньої партійної конкуренції, досягнення незалежності політичних партій та істотного обмеження олігархічного впливу на них законопроект № 5253-1 потребує вдосконалення, зокрема в частині запровадження державної фінансової підтримки партій, які не подолали прохідного бар'єра на останніх позачергових виборах народних депутатів України, але на їх підтримку було подано від 2 до 5 відсотків дійсних голосів виборців. Слід виконати приписи неврахованих пунктів Плану заходів про встановлення вичерпного переліку заборон на витрачання політичними партіями бюджетних коштів, визначення пріоритетних напрямів їх використання та усунення можливостей здійснення внесків на користь політичних партій фізичними особами, які не мають достатніх легальних доходів для здійснення таких внесків, а також вилучити із законопроекту положення, згідно з якими надання безоплатно чи на пільгових умовах товарів, робіт і послуг, необхідних для виконання заходів проти COVID-19, не вважається внеском на підтримку політичної партії на час карантину.

18. Вивчення досвіду інших країн показало, що вплив великого капіталу на економічне, політичне й суспільне життя є давньою проблемою, яка посилюється через глобалізацію бізнесу. Однак розвинені демократії демонструють ефективність заходів її подолання. Найбільшу стійкість до запобіжних заходів і відповідно низьку ефективність анти-олігархічних політик мають національні олігархії, тісно пов'язані з російським капіталом (Грузія, Литва, Бразилія).

Напрошується важливий в умовах російсько-української війни висновок, що для перетворення в Україні олігархів на великих бізнесменів на першому етапі необхідно розірвати зв'язок російського й українського бізнесів.

Україна стала першою у світі країною, яка ухвалила спеціальний антиолігархічний закон. Цей досвід узяти на озброєння Грузія і Молдова.

В інших країнах вживаються комплексні заходи щодо зниження впливу окремих осіб на політичне життя, економіку, медіа. Здебільшого йдеться про формування анти-монопольних та антикорупційних політик, а також забезпечення реальної незалежності відповідних державних інституцій і судової влади, запровадження оптимальних моделей фінансування політичних партій, які переважно включають обмеження максимальної суми внеску й оперативне звітування про великі внески, законодавче регулювання лобізму, правил етичної поведінки публічних службовців і запобігання конфлікту інтересів, ефективні органи правопорядку, прокуратуру та суди.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Сфери	Заходи	Стейкхолдери
Політична сфера	<p>1. Розробити довгострокову стратегію виходу олігархів з ключових галузей економіки України, медіа та органів влади.</p> <p>2. Очистити політичну систему від сотень «політичних партій», які насправді не є ними, тобто не беруть участі в загальнодержавних виборах протягом десяти років відповідно до вимог Закону «Про політичні партії в Україні».</p> <p>Визначити в законі більш жорсткі критерії, яким мають відповідати справжні, а не вигадані політичні партії.</p> <p>3. Встановити жорсткий контроль за фінансами політичних партій.</p> <p>Водночас надати громадянам України право самостійно, на власний розсуд, спрямовувати хоча б 1% відсоток власного податку з доходів фізичних осіб на фінансування політичної партії, політика якої відповідає їхнім бажанням, або певної громадської чи релігійної організації.</p> <p>4. Забезпечити реальну незалежність КСУ на основі проведення чесного конкурсного відбору майбутніх суддів єдиною конкурсною комісією, що гарантуватиме відповідність його суддів високим моральним якимостям і визнаному рівню професійності.</p> <p>5. Забезпечити реальну незалежність ЦВК і недопущення нею участі у виборах як кандидатів на посади Президента України, народних депутатів України всіх осіб, які грубо порушили виборче законодавство.</p> <p>Після закінчення війни провести вибори до органів влади за новими правилами, які унеможливлять участь у них ставлеників олігархів і приведуть у владу патріотів і професіоналів.</p> <p>6. Забезпечити реальну незалежність прокуратури, насамперед Генерального прокурора, і, таким чином, фактичне, а не юридичне скасування недоторканності народних депутатів України.</p> <p>Викривати народних депутатів України та депутатів місцевих рад, які протиправно діють в інтересах олігархів, і притягувати їх до кримінальної та інших видів відповідальності.</p>	Президент України

Сфери	Заходи	Стейкхолдери
Політична сфера	<p>7. Керуючись положенням статті 19 Конституції України, відповідно до якого «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України», визначити законом повноваження керівника Офісу Президента України та його заступників, радників і помічників Президента України, порядок їх взаємовідносин з іншими державними органами.</p> <p>Заборонити публічні виступи будь-яких осіб від імені Президента України та інших вищих посадових осіб держави.</p> <p>Встановити юридичну відповідальність за незаконне втручання в діяльність державних органів та посадових і службових осіб, які діють на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.</p>	Президент України
Фінансово-економічна сфера	<p>1. Забезпечити реальну незалежність АМКУ, який був би здатен виконувати конституційні завдання щодо недопущення зловживання монополієм становити на ринку, неправомірного обмеження конкуренції та недобросовісної конкуренції, притягнення до відповідальності за відповідні порушення.</p> <p>Припинити порушення Конституції Президентом України в частині призначення заступників голови та державних уповноважених АМКУ. Надати повноваження ВРУ на конкурсних засадах призначати персональний склад керівництва АМКУ, а керівництву АМКУ за поданням обласних рад, так само на конкурсних засадах, — затверджувати керівників регіональних відділень.</p> <p>2. Провести розслідування щодо ринків зі значною часткою олігархів, своєчасно визнавати їх монополізованими та за потреби застосовувати санкції (аж до примусового поділу). Зокрема, демонополізувати енергетичний сектор, поєднавши це із «зеленим курсом» та енергетичними реформами (розвитком чистої енергетики, відмовою від горючих корисних копалин і підвищенням енергоефективності).</p> <p>Створити інфраструктуру для оперативної ідентифікації монополістів.</p>	<p>Фонд державного майна України</p> <p>АМКУ</p> <p>Національна комісія з регулювання енергетики та комунальних послуг</p> <p>Бізнес-асоціації</p>

Сфери	Заходи	Стейкхолдери
<p>Фінансово-економічна сфера</p>	<p>3. Прозоро приватизувати всі державні й комунальні підприємства, якими олігархи користуються для особистого збагачення, насамперед регіональні енергетичні компанії, а також банки. Перетворити їх на підприємства, відкриті як для внутрішньої, так і іноземної участі. Модифікувати правила великої приватизації, щоб це унеможливило конкурси під конкретних гравців.</p> <p>Покращити корпоративне управління підприємствами, що залишаються під контролем держави, а також на законодавчому рівні чітко визначити їхній юридичний статус, що дозволить поширити на керівників таких підприємств дію Закону «Про запобігання корупції».</p> <p>4. Здійснити реприватизацію тих бізнес-активів олігархів, які були приватизовані за явно заниженою вартістю або з порушенням закону.</p> <p>КМУ — вивчити питання повернення державі олігархами тих активів, які є критичною інфраструктурою.</p> <p>Водночас уникнути загальної націоналізації бізнес-активів олігархів, оскільки це означає використання авторитарних методів й одержавлення економіки, що неприйнятно в умовах демократичної політичної системи та ринкової економіки.</p> <p>5. Передбачити адміністративні санкції за нездійснення олігархами інвестицій у модернізацію та розвиток підприємств.</p> <p>6. Ужити заходів для розвитку й підтримки (дерегуляція, спрощення фінансової звітності, трудового законодавства тощо) конкурентного бізнесу, який витискав би олігархів з неправомірно зайнятих ними позицій у секторах фінансів, промисловості, інфраструктури, сільського господарства тощо.</p> <p>Реально розширити участь малого й середнього бізнесу в роботі бізнес-асоціацій.</p> <p>7. Удосконалити банківське законодавство, забезпечити надійний корпоративний контроль у банках і запровадити рівні умови для всіх суб'єктів господарювання для отримання банківських кредитів.</p>	<p>Фонд державного майна України</p> <p>АМКУ</p> <p>Національна комісія з регулювання енергетики та комунальних послуг</p> <p>Бізнес-асоціації</p>

Сфери	Заходи	Стейкхолдери
Фінансово-економічна сфера	<p>8. Знищити «сірі» податкові схеми, усунути наявні схеми уникнення сплати податків, забезпечити прогресивне оподаткування прибутку й невідворотність покарання за ухилення від сплати податків, насамперед у великих й особливо великих розмірах, і відмивання майна злочинного походження, насамперед у великих й особливо великих розмірах.</p> <p>Ухвалити та імплементувати законодавство анти-VEPS (щодо ухилення від оподаткування через офшори).</p> <p>9. Удосконалити законодавство та практику його застосування щодо гарантування права власності та недопущення рейдерства.</p> <p>10. Запровадити нові підходи до ціноутворення на товари природних монополій (електрична енергія, природний газ, водопостачання та водовідведення) замість поточної моделі «витрати плюс».</p> <p>11. Включити осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів), до переліку СПФМ.</p> <p>12. Узгодити з об'єктивним станом економіки розміри порогових фінансових операцій, а також встановити санкції, пропорційні тяжкості порушень законодавства у сфері фінансового моніторингу.</p>	<p>Фонд державного майна України</p> <p>АМКУ</p> <p>Національна комісія з регулювання енергетики та комунальних послуг</p> <p>Бізнес-асоціації</p>
Інформаційна сфера	<p>1. Унеможливити концентрацію медіа в руках однієї особи чи групи осіб.</p> <p>Забезпечити невтручання власників у редакційну політику медіа та підтримку суспільного мовника.</p> <p>2. Виключити можливість будь-яких політичних програм у медіа, окрім новин і дебатів за участі представників усіх представлених у парламенті політичних сил.</p> <p>У Законі «Про рекламу» прямо заборонити політичну рекламу в медіа, окрім передвиборчих дебатів кандидатів на виборні посади, зовнішню політичну рекламу в населених пунктах і в межах смуги відведення автомобільних доріг.</p>	<p>ЗМІ</p> <p>Громадські організації</p>

Сфери	Заходи	Стейкхолдери
Інформаційна сфера	<p>3. Забезпечити належну свободу пошуку, зберігання, аналізу, використання і поширення інформації про корупцію.</p> <p>Розширити публічний моніторинг діяльності олігархів, їхнього бізнесу, статків і зв'язків. Підтримувати викривачів, зокрема журналістів і журналістські розслідування щодо протиправної діяльності олігархів. Забезпечити відкриття проваджень за матеріалами журналістів-розслідувачів.</p> <p>4. Медіа — навчитися працювати в ринкових умовах (заробляти на рекламі, підписці тощо), виключивши для себе підтримку від олігархів.</p> <p>5. Виховувати в громадян повагу до права, зокрема авторського, медіаграмотність, несприйняття корупційних практик.</p> <p>6. Забезпечити реальний і відповідальний контроль за реалізацією всіх антиолігархічних заходів, моніторинг та оцінювання їх здійснення.</p>	ЗМІ Громадські організації
Правова сфера	<p>1. Провести інвентаризацію законів, інших нормативно-правових актів та їх антиолігархічну експертизу.</p> <p>Під час проведення такої експертизи аналізувати проекти законів й інших нормативно-правових актів та чинні нормативно-правові акти та виявляти фактори, які сприяють або можуть сприяти посиленню впливу олігархів на суспільне життя або здатні продовжити існування такого впливу, зокрема виявити наявні в законодавстві будь-які пільги й переваги, якими користуються олігархи, і скасувати їх.</p> <p>2. Розробити й ухвалити закон про лобізм, обачливо врахувати обставини, які ускладнюють запровадження дієвих механізмів регулювання лобізму в Україні.</p> <p>Водночас внести зміни до Конституції України, завдяки яким законодавча ініціатива народних депутатів України має стати обмеженою — лише колективною (щоб не витратити ресурси на розгляд контрверсійних ініціатив, допускати до розгляду лише ті законопроекти, що ініційовані Президентом України чи урядом, або підтримані парламентською фракцією чи парламентською групою, або, як виняток, групою народних депутатів України, яка становить не менше ніж 5 % складу парламенту).</p>	ВРУ КМУ РНБОУ НБУ

Сфери	Заходи	Стейкхолдери
Правова сфера	<p>3. Законодавчо уточнити зміст понять «потенційний конфлікт інтересів» і «реальний конфлікт інтересів», зокрема щодо таких категорій осіб, як народні депутати України, службові особи Офісу Президента України, радники вищих посадових осіб держави.</p> <p>4. У встановлений строк виконувати заходи, передбачені Антикорупційною стратегією на 2021–2025 роки та Державною програмою з її виконання.</p> <p>5. Унеможливити приховування накопичення фінансових, медійних та інших ресурсів за непрозорими структурами власності та штучним поділом величезних корпорацій на менші підприємства.</p> <p>Запровадити й підтримувати стандарт звітування про те, хто є тими фізичними особами, які стоять за кінцевими бенефіціарами: якщо одна особа є власником материнської компанії, має простежуватися, що кошти, отримані дочірніми компаніями, потрапляють до того ж самого власника.</p> <p>6. Ухвалити закон про більш жорстке регулювання або примусовий поділ вертикально інтегрованого бізнесу.</p> <p>7. Поширити первинний фінансовий моніторинг на олігархів.</p>	<p>ВРУ</p> <p>КМУ</p> <p>РНБОУ</p> <p>НБУ</p>
Адміністративна сфера	<p>1. Уніфікувати й спростити всі адміністративні процедури, не допустити подальшого відкладення набрання чинності Законом «Про адміністративну процедуру».</p> <p>2. Забезпечити повну прозорість та законність управління державними фінансами з приділенням особливої уваги діяльності Рахункової палати та Державної аудиторської служби України, результативності їхніх перевірок і притягненню до кримінальної відповідальності всіх осіб, викритих у викраденні державного й комунального майна, нецільовому використанні бюджетних коштів, здійсненні видатків бюджету чи наданні кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням, інших зловживаннях у цій сфері.</p> <p>Провести реформу Державної податкової служби України та митниці.</p> <p>Посилити громадський контроль за діяльністю зазначених державних органів.</p>	<p>КМУ</p> <p>РНБОУ</p>

Сфери	Заходи	Стейкхолдери
Адміністративна сфера	<p>3. Якнайшвидше розпочати роботу Реєстру олігархів.</p> <p>4. Забезпечити застосування санкцій до російських олігархів, зокрема вилучення їхнього майна.</p>	<p>КМУ</p> <p>РНБОУ</p>
Судова і правоохоронна сфери	<p>1. Наполегливо здійснювати судову реформу, реформи прокуратури, органів правопорядку та державної служби. Вичавити ставлеників олігархів з влади, насамперед із судової системи, замінивши їх мотивованими, активними службовцями, підготовленими за новітніми освітніми стандартами.</p> <p>Забезпечити належну процедуру добору кадрів на посади вищого корпусу державної служби, яка дозволила б призначати незалежних професіоналів і круто підвищувати стандарти державного управління.</p> <p>Забезпечити реальну незалежність судів, зокрема через формування такого складу ВРП, який турбується про авторитет правосуддя, а не інтереси окремих суддів і прокурорів, і реально очищує судову систему від недоброчесних і непрофесійних представників, а також перезавантаження ВККСУ, посилення Громадської ради доброчесності, щоб забезпечити належні кваліфікаційне оцінювання суддів і відбір найкращих кандидатів на суддівські посади.</p> <p>Забезпечити умови, за яких звичайною практикою стануть чесність і непідкупність суддів, прокурорів, слідчих, адвокатів, державних і приватних виконавців, інших представників системи правосуддя в її найширшому розумінні.</p> <p>2. Посилити НАБУ, збільшивши кількість персоналу й ліквідувавши необґрунтовані обмеження щодо проведення оперативно-розшукової діяльності.</p> <p>НАБУ і САП — зробити пріоритетними розслідування поточних і перспективних кримінальних проваджень щодо злочинів, вчинених олігархами та їхнім оточенням.</p> <p>Удосконалити діяльність Бюро економічної безпеки України та інших державних органів, покликаних виявляти зловживання, що посягають на функціонування економіки держави.</p>	<p>ВРУ</p> <p>КМУ</p> <p>НАБУ</p> <p>САП</p> <p>ДБР</p> <p>Бюро економічної безпеки України</p> <p>ВАКС</p>

Сфери	Заходи	Стейкхолдери
Судова і правоохоронна сфери	<p>3. Підтримувати НАЗК і підвищувати ефективність, незалежність і добросовісність працівників НАБУ, САП, АРМА, а також відповідних антикорупційних підрозділів ДБР і Національної поліції з прозорим відбором керівників. Зміцнювати незалежність та операційну ефективність ВАКС.</p> <p>4. Збільшити з метою зосередження уваги НАБУ, САП і ВАКС на топкорупції встановлений законом розмір завданої злочинном шкоди як критерію підслідності НАБУ з 500 до 5 000 прожиткових мінімумів (понад 10 млн гривень) з одночасним переглядом визначеного в статті 216 Кримінального процесуального кодексу України переліку суб'єктів, діяння яких підслідні НАБУ (зокрема, слід передати до ДБР розслідування щодо посадових осіб місцевого самоврядування, інспекторів ВРП і ВККСУ, військовослужбовців, окрім тих, які обіймають найвищі посади, керівників великих підприємств державної і комунальної власності, окрім монополістів).</p> <p>5. Притягувати до кримінальної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень усіх народних депутатів України і депутатів місцевих рад, міністрів і керівників центральних органів виконавчої влади, інших публічних службовців, які отримують (часто — на постійній основі) неправомірну вигоду від олігархів і їхніх представників за дії чи бездіяльність при виконанні ними представницьких або службових повноважень (незаконне лобювання, ухвалення замовних рішень, протекціонізм при призначенні на посади певних осіб тощо), а також всіх осіб, які обіцяють, пропонують чи надають їм таку вигоду.</p> <p>6. Удосконалити положення КК України, усунувши з них суперечності, які заважають простій і точній кваліфікації службових зловживань, зокрема відмежуванню зловживання службовим становищем, що спричинило істотну шкоду чи тяжкі наслідки, від привласнення, розтрати й заволодіння чужим майном шляхом зловживання службовим становищем.</p>	<p>ВРУ</p> <p>КМУ</p> <p>НАБУ</p> <p>САП</p> <p>ДБР</p> <p>Бюро економічної безпеки України</p> <p>ВАКС</p>

Сфери	Заходи	Стейкхолдери
<p>Судова і правоохоронна сфери</p>	<p>Законодавчо уточнити зміст поняття «зловживання службовим становищем», що вживається в КК України. Таким поняттям мають охоплюватися діяння публічної службової особи, яка шляхом використання службових повноважень, становища чи пов'язаних з ними можливостей незаконно:</p> <ul style="list-style-type: none"> – користувалася державним чи комунальним майном або надала його в користування іншій особі; – одержала чи надала сприяння іншій особі в одержанні кредиту, субсидії, субвенції, дотації, пільги; – звільнила себе чи іншу особу від обов'язкового платежу або зменшила його; – встановила або збільшила собі чи іншій особі заохочувальну, компенсаційну чи гарантійну виплату; – набула неправомірну вигоду шляхом використання державного або комунального майна чи бюджетних коштів не за їх цільовим призначенням; – набула неправомірну вигоду шляхом оплатного вилучення чужої речі, за якої відбулася її заміна на рівноцінний еквівалент; – надала неправомірну вигоду за рахунок завищення вартості виконаних іншою особою робіт чи наданих нею послуг; – придбала товар, роботу чи послугу до чи без проведення або з порушенням процедури закупівлі (спрощеної закупівлі), визначеної законом, або уклала договір про закупівлю, який передбачає оплату замовником товару, роботи чи послуги до чи без проведення процедури закупівлі (спрощеної закупівлі), або з порушенням такої процедури, визначеної законом. <p>Належно криміналізувати відповідно до міжнародних зобов'язань України та в контексті адаптації національного законодавства до нормативно-правових актів ЄС усі прояви корупції і забезпечити пропорційні санкції за неї як у законі, так і на практиці.</p>	<p>ВРУ КМУ НАБУ САП ДБР Бюро економічної безпеки України ВАКС</p>

Сфери	Заходи	Стейкхолдери
Судова і правоохоронна сфери	<p>7. Забезпечити реальну відповідальність юридичних осіб за корупційний підкуп (із застосуванням до них не лише штрафів, а багатьох інших заходів, що, до речі, передбачено численними директивами ЄС і важливо в контексті євроінтеграції України; ідеться про обмеження здійснення юридичною особою певної діяльності: анулювання загального чи спеціального дозволу (ліцензії, концесії); обмеження права вчиняти певні правочини, брати участь у публічних закупівлях чи аукціонах, випускати цінні папери, утворювати нові юридичні особи, заборона функціонування філіалу, підрозділу чи закладу, який використовувався для вчинення кримінального правопорушення), а також багаторічне чи навіть довічне позбавлення права обіймати певні посади для осіб, які вчинили корупційні правопорушення.</p> <p>8. Ухвалити закон про кримінальну відповідальність за умисне невиконання санкцій чи визнаних Україною міжнародних санкцій особою, яка зобов'язана їх виконати, або умисне перешкоджання виконанню таких санкцій.</p>	<p>ВРУ КМУ НАБУ САП ДБР Бюро економічної безпеки України ВАКС</p>
Міжнародна сфера	<p>1. ЄС і державам «Великої сімки» — політично підтримувати наміри української влади знизити вплив олігархів, надавати технічну допомогу для імплементації Закону проти олігархів, залучати інвесторів у сектори на заміну олігархам і за можливості гарантувати такі інвестиції, підтримувати українські підприємства, які можуть створити конкуренцію олігархам.</p> <p>2. Органам правопорядку інших держав — активніше відкривати кримінальні провадження щодо злочинів українських олігархів.</p> <p>3. Прискорити надання Венеційською комісією висновку щодо Закону проти олігархів, після чого змінити антиолігархічне законодавство.</p>	<p>Інституції ЄС США та інші держави «Великої сімки» Міжнародні фінансові організації</p>

ДОДАТКИ

Додаток 1

Перелік основних актів антиолігархічного законодавства

Конституція України

Закон України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)»

Кримінальний кодекс України

Кримінальний процесуальний кодекс України

Кодекс України про адміністративні правопорушення

Виборчий кодекс України

Закон України «Про запобігання корупції»

Закон України «Про захист економічної конкуренції»

Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»

Закон України «Про політичні партії в Україні»

Закон України «Про Регламент Верховної Ради України»

Закон України «Про Службу безпеки України»

Закон України «Про Антимонопольний комітет України»

Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»

Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України»

Закон України «Про Національний банк України»

Закон України «Про Центральну виборчу комісію»

Закон України «Про центральні органи виконавчої влади»

Закон України «Про Фонд державного майна України»

Закон України «Про Кабінет Міністрів України»

Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України»

Закон України «Про прокуратуру»

Закон України «Про Рахункову палату»

Закон України «Про державну службу»

Закон України «Про Державне бюро розслідувань»

Закон України «Про Вищу раду правосуддя»

Закон України «Про Вищий антикорупційний суд»

Закон України «Про приватизацію державного і комунального майна»

Закон України «Про медіа»

Закон України «Про рекламу»

Антикорупційна стратегія на 2021–2025 роки, затверджена Законом України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки» від 20 червня 2022 року № 2322-IX

Стратегія розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки, затверджена указом Президента України від 11 червня 2021 року № 231/2021

Державна антикорупційна програма на 2023–2025 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 2023 року № 220

План заходів щодо запобігання зловживанню надмірним впливом особами, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами), затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 листопада 2021 року № 1582-р

Положення про Реєстр осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів), порядок його формування і ведення, затверджене рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 29 червня 2022 року, введене в дію указом Президента України від 29 червня 2022 року № 459/2022

Додаток 2

МОНІТОРИНГ ВИКОНАННЯ

Плану заходів щодо запобігання зловживанню надмірним впливом особами, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами) (затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 листопада 2021 року № 1582-р) (станом на 1 липня 2023 року)

Найменування заходу згідно з Планом	Відповідальні виконавці	Формальний результат	Строк виконання запланований / фактичний	Примітка щодо очікуваного результату
Затвердження Положення про Реєстр осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів), порядку його формування та ведення цього Реєстру	РНБОУ (за згодою) Мін'юст	Положення затверджено	Через три місяці з дня опублікування в основку Венеційської комісії 29 червня 2022 року	Указом Президента України від 29 червня 2022 року № 459/2022 введено в дію рішення РНБОУ «Про затвердження Положення про Реєстр осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів), порядок його формування і ведення»: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0012525-22#Text Має бути забезпечене функціонування належним чином усіх механізмів запобігання загрозам, встановленим Законом «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)», шляхом внесення змін до зазначеного комісії, зокрема щодо визначення Мін'юсту відповідальним за формування та ведення Реєстру осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів).

<p>Розроблення та затвердження Порядку проведення перевірки ділової репутації покупця (потенційного покупця) засобу масової інформації</p>	<p>Нацрада (за згодою) АМКУ Мін'юст Мінфін ДПС інші заінтересовані ЦОВВ</p>	<p>Порядок затверджено</p>	<p>Грудень 2021 року / 28 липня 2022 року</p>	<p>31 жовтня 2022 року між Апаратом РНБОУ і ТОВ «Айкіюжн П» укладено договір про послуги з розроблення програмного забезпечення «Реєстр осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)». Термін надання послуг — 21 листопада 2022 року. Інформація про укладений договір розміщена на Prozorro 1 листопада 2022 року. Очільник СБУ Василь Малюк в інтерв'ю Наталії Мосейчук заявив, що Реєстр створений і проходить сертифікацію: https://www.youtube.com/watch?v=TmvSXKejas0&t=4740s, інтерв'ю опубліковано в грудні 2022 року.</p>
<p>Розроблення та забезпечення функціонування Реєстру осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)</p>	<p>РНБОУ (за згодою) Мінцифри</p>	<p>Не виконано (у процесі виконання)</p>	<p>Квітень 2022 року</p>	<p>Керівник Офісу Президента України Андрій Єрмак в інтерв'ю «Forbes» 25 січня 2023 року заявив: «Реєстр буде обов'язково, але сьогодні є й інші пріоритети, у яких більш жорсткі часові рамки»: https://forbes.ua/war-in-ukraine/stavka-zelenskogo-yakiy-plan-u-prezidenta-ta-ukraini-na-2023-rik-velike-intervyu-z-andriem-ermakom-25012023-11290</p>

Найменування заходу згідно з Планом	Відповідальні виконавці	Формальний результат	Строк виконання запланований / фактичний	Примітка щодо очікуваного результату
<p>Супроводження у Верховній Раді України проєктів Законів України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення діяльності Антимонопольного комітету України» (реєстраційний номер 5431) та «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за порушення законодавства про захист економічної конкуренції» (реєстраційний номер 5432)</p>	АМКУ	<p>Не виконано, але початок покладено: проєкт Закону № 5431 7 лютого 2023 року включено до порядку денного ВРУ;</p> <p>проєкт Закону № 5432 7 лютого 2023 року включено до порядку денного ВРУ;</p> <p>проєкт Закону № 5432-1 7 лютого 2023 року включено до порядку денного ВРУ.</p>	До ухвалення законів	<p>Має бути вдосконалено:</p> <ul style="list-style-type: none"> - процедуру проведення перевірок суб'єктів господарювання; - процедуру застосування адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства про захист економічної конкуренції; - процедуру отримання інформації, що становить, зокрема, банківську, нотаріальну таємницю або міститься в податковій чи статистичній звітності; - доступ до автоматизованих реєстрів, баз даних, інших систем збирання, зберігання, обробки та пошуку інформації, відомостей; - систему оплати праці співробітників; - механізми відповідальності суб'єктів господарювання, що входять до групи компаній, яка порушила вимоги законодавства про захист економічної конкуренції.

		<p>Станом на 30 червня 2023 року проекти законів № 5431 і 5431-1 не розглядалися навіть у першому читанні.</p> <p>26 червня 2023 року у Верховній Раді зареєстровано проект Закону № 9330 про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення діяльності АМКУ</p>		<p>Вимагає окремого аналізу після набрання законами чинності.</p> <p>У пояснювальній записці до законопроекту № 9330 зазначено, що він спрямований на вдосконалення державної політики у сфері захисту економічної конкуренції, посилення інституційної спроможності АМКУ, підвищення ефективності системи захисту економічної конкуренції та розроблений відповідно до вимог статті 256 Угоди про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і її членами-членами, з іншої сторони, ратифікованої Верховною Радою України 16 вересня 2014 року.</p> <p>У науково-експертному висновку до законопроекту Головне науково-експертне управління двічі акцентує на тому, що у Верховній Раді вже зареєстрований проект Закону № 5431.</p>
--	--	---	--	---

Найменування заходу згідно з Планом	Відповідальні виконавці	Формальний результат	Строк виконання запланований / фактичний	Примітка щодо очікуваного результату
Розроблення та супроводження у Верховній Раді України законопроєкту про лобіювання	Мініюст НАЗК інші заінтересовані державні органи	Проєкт Закону № 3059-31 березня 2021 року надано на заміну після повернення на доопрацювання; проєкт Закону № 3059-117 березня 2021 року повернуто на доопрацювання; проєкт Закону № 3059-2 17 березня 2021 року повернуто на доопрацювання; проєкт Закону № 3059-3 17 березня 2021 року повернуто на доопрацювання.	Грудень 2023 року	<p>Має бути встановлено обов'язковість:</p> <ul style="list-style-type: none"> – державної реєстрації лобістської діяльності; – звітування лобістів про будь-які контакти й заходи з представниками органів влади; – опублікування договорів про надання послуг з лобіювання та фінансових звітів; <p>заборонено:</p> <ul style="list-style-type: none"> – готівкові розрахунки за надання послуг з лобіювання; – суміщення лобістської діяльності з іншими видами діяльності й отримання бюджетних коштів; <p>запроваджено:</p> <ul style="list-style-type: none"> – публічний реєстр лобістів; – контроль і відповідальність за порушення обмежень і обов'язків. <p>Вимагає окремого аналізу після набрання законом чинності.</p> <p>Голова НАЗК Олександр Новіков повідомив, що агентство розробляє альтернативний законопроєкт про лобізм з урахуванням звіту GRECO від 24 березня 2023 року: https://www.eurintegration.com.ua/articles/2023/03/24/7158586/</p>

<p>Виконання завдань, визначених Стратегією розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки, затвердженою указом Президента України від 11 червня 2021 року № 231</p>	<p>Верховний Суд (за згодою) ВРП (за згодою) ВКСУ (за згодою) ДСА (за згодою) КСУ (за згодою) Мініюст інші заінтересовані органи</p>	<p>У процесі виконання: Проект Закону № 9322 від 25 травня 2023 року щодо уточнення положень про конкурсний відбір кандидатів на посаду судді Конституційного Суду України з урахуванням висновку Венеційської комісії 10 червня 2023 року прийнятий за основу з доопрацюваннями. Альтернативні законопроекти №№ 9322-1, 9322-2, 9322-3 – відхилено. Проект Закону № 9444 від 30 червня 2023 року щодо відновлення розгляду справ стосовно дисциплінарної відповідальності суддів.</p>	<p>Грудень 2023 року</p>	<p>Має бути: – забезпечено належний доступ до правосуддя; – посилено функціональну та процесуальну спроможності Верховного Суду; – удосконалено організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади; – забезпечено послідовність дисциплінарної практики ВРП; – упроваджено цифрові технології в процес здійснення правосуддя; – удосконалено процес добору суддів КСУ та забезпечено їхню політичну неупередженість.</p> <p>У медіа з'явилася інформація, що ВКСК планує розмістити офіційне оголошення про початок формування Грамадської ради добросовісності «найближчим часом» (https://sud.ua/uk/news/publication/273703-obschestvennyy-sovet-dobroporuyadchnosti-budut-vybrat-v-blizhayshee-vremya). Станом на 30.06.2023 така інформація на сайті ВКСК не розміщувалася.</p>
--	--	--	--------------------------	--

Найменування заходу згідно з Планом	Відповідальні виконавці	Формальний результат	Строк виконання запланований / фактичний	Примітка щодо очікуваного результату
<p>Здійснення заходів, передбачених Планом дій щодо реалізації Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки, схваленим Комісією з питань правової реформи</p>	<p>Верховний Суд (за згодою) ВРП (за згодою) ВККСУ (за згодою) ДСА (за згодою) КСУ (за згодою) Мініюст інші заінтересовані органи</p>	<p>П–12 січня 2023 року з'їзд суддів обрав вісім членів ВРП. 1 червня 2023 року сформовано склад ВККС. 2 червня 2023 року відбувся з'їзд юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ, жодного кандидата до складу ВРП не обрано.</p>	<p>Грудень 2023 року</p>	<p>Має бути:</p> <ul style="list-style-type: none"> – забезпечено належний доступ до правосуддя; – посилено функціональну та процесуальну спроможності Верховного Суду; – удосконалено організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади; – забезпечено послідовність дисциплінарної практики ВРП; – впроваджено цифрові технології в процес здійснення правосуддя; – удосконалено процес добору суддів КСУ та забезпечено їхню політичну неупередженість. <p>У медіа з'явилася інформація, що ВККС планує розмістити офіційне оголошення про початок формування Громадської ради добросовісності «найближчим часом» (https://sud.ua/uk/news/publication/273703-obschestvennyy-sovet-dobroporядochnosti-budut-vybirat-v-blizhayshee-vremya). Станом на 30.06.2023 така інформація на сайті ВККС не розміщувалася.</p>

<p>Розроблення та подання в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України (щодо регулювання питань забезпечення безпеки постачання електричної енергії та природного газу)»</p>	<p>Міненерго Мінекономіки Мінфін НКРЕКП АМКУ ДРС Мін'юст</p>	<p>Проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України (щодо регулювання питань забезпечення безпеки постачання електричної енергії та природного газу)» (доопрацьований).</p> <p>Проте на розгляд КМУ його не подано.</p>	<p>Квітень 2023 року. 20 грудня 2021 року Міненерго повідомило про оприлюднення: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245602573&cat_id=167475 КМУ проект не розглядав.</p>	<p>Має бути:</p> <ul style="list-style-type: none"> – забезпечено системний підхід до визначення та уникнення ризиків з безпеки постачання електричної енергії; – посилено інституційну спроможність Міненерго в частині забезпечення безпеки постачання електричної енергії (затверджено графік ремонтів генеруючого обладнання, необхідних запасів палива, посилення зобов'язань виробників щодо їх дотримання, уточнення механізму здійснення заходів для запобігання порушенню безпеки постачання тощо); – посилено функції Держенергонагляду в частині нагляду (контролю) за дотриманням виробниками, операторами системи розподілу / оператором системи передачі та окремими категоріями споживачів вимог нормативно-правових актів у сфері електроенергетики, у тому числі шляхом застосування штрафних санкцій у разі скоєння правопорушення на ринку електричної енергії. <p>Аналогічний захід включено до проекту Плану відновлення України (матеріали робочої групи «Антикорупційна політика») із терміном виконання в січні 2023 року.</p>
---	--	---	---	---

Найменування заходу згідно з Планом	Відповідальні виконавці	Формальний результат	Строк виконання запланований / фактичний	Примітка щодо очікуваного результату
<p>Супроводження у Верховній Раді України проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання зловживанням на оптових енергетичних ринках» (реєстраційний номер 5322)</p>	<p>НКРЕКП Міненерго АМКУ НКЦПФР (за згодою)</p>	<p>Ухвалено 10 червня 2023 року: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3141-IX#Text</p>	<p>До ухвалення закону</p>	<p>Має бути:</p> <ul style="list-style-type: none"> - забезпечено цілісність і прозорість оптового енергетичного ринку; - вжито запобіжні заходи для зловживання учасників на оптових енергетичних ринках, зокрема через маніпулювання ринками, здійснення торгівлі на основі інсайдерської інформації; - встановлено відповідальність для учасників ринку за маніпулювання на енергетичних ринках та здійснення торгівлі на основі інсайдерської інформації; - встановлено вимоги та правила щодо прозорості та цілісності оптових енергетичних ринків; - забезпечено безпеку постачання енергоресурсів і стійкості енергетичних систем, а також прозорі правила конкуренції; - сформовано справедливі та конкурентні оптові ціни на енергоносії; - надано Регулятору право проведення моніторингу ситуації на оптових енергетичних ринках і можливість виявлення зловживань і оперативного реагування.

**БІЛА КНИГА
АНТИОЛІГАРХІЧНОЇ
РЕФОРМИ**

Автори:

Микола Хавронюк,
Ольга Піскунова,
Михайло Серебряков

ФОП Буря О.Д.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавництва ДК №4749

Підписано до друку: 05.09.2023

ФОП Буря О.Д.

Формат: 70×100/16

Ум. друк. арк.: 24,4. Обл.-вид. арк.: 25,2.