ЗАКОН ПРО ОЛІГАРХІВ - ЗАСІБ «ЗАПОБІГАННЯ ЗАГРОЗАМ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ» АБО ФІКЦІЯ?

ЮЛДАШЕВ Олексій Хашимович - доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри господарського та трудового права МАУП,

ОЗЕРАНСЬКА Світлана Іванівна - здобувач кафедри господарського та трудового права МАУП

DOI 10.32782/NP.2021.4.9

Закон «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаних з надмірним впливом осіб, які мають значну економічну або політичну вагу в суспільному житті (олігархів)», мав би бути спрямований на вирішенні проблеми подолання олігархічної суті держави України. Проблема олігархів, олігархічної суті нашої держави є реальною, дійсною і надзвичайно важливою. Закон про олігархів повинен підсилювати їх відповідальність, оскільки вони мають незрівнянно більше можливостей для підкупу влади, здійснення інших вищезазначених небезпечних діянь. Суспільна небезпечність олігархів щодо підкупу зростає пропорційно росту згаданих можливостей, загрожуючи національній безпеці. Посилюючи юридичну відповідальність за підкуп, закон про олігархів має стосуватися більш широкого кола можновладців, розширювати перелік суспільно небезпечних діянь олігархату, які повинні підлягати покаранню. До таких діянь слід віднести лобіювання законопроектів, нецільове спрямування, використання, розкрадання коштів держбюджету, забезпечення призначення своїх ставлеників і т.д. і т.п. Пропонується закріпити в законі про олігархів заходи щодо відміни рішень, прийнятих на угоду олігарху з наступним покаранням відповідних службовців і самого олігарха. Оскільки жодна чинна влада не захоче приймати (підписувати) такий закон, то тому його прийняття доцільно було б перенести до умов укладання суспільного договору – передвиборних умов для кандидата у президенти. Такі умови повинні стати обов'язковими для обраної особи. А їх

невиконання повинно призводити до автоматичного відсторонення обранця і до призначення наступних виборів.

Ключові слова: олігарх, загрози національній безпеці, надмірний вплив, економічна вага, політична вага, суспільна небезпека, олігархічна суть держави, підкуп держслужбовців.

Актуальність проблеми

Закон «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаних з надмірним впливом осіб, які мають значну економічну або політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» [1] (далі – закон про олігархів), як і будь-який закон, за своєю природою є управлінським рішенням, спрямованим на вирішення тої або іншої проблеми. Під проблемою, згідно з теорією системного аналізу, будемо розуміти різницю між бажаним і фактичним - тим, що є насправді. Оцінюючи це рішення, слід визначити сутність проблеми, принаймні, відповісти - чи це дійсна проблема або це псевдопроблема («ще» не проблема, «вже» не проблема чи «ніколи» не проблема). Це по-перше. По-друге. Якщо ж це дійсна проблема – то слід дослідити, наскільки вона є важливою. По-третє. Слід відповісти: чи це рішення вирішує проблему, чи ні. І нарешті (по-четверте). Доцільно поставити питання: наскільки ефективно вирішується проблема. Як зробити, щоб упередити її виникнення у подальшому.

Проблема олігархів, олігархічної суті нашої держави є реальною, дійсною і над-

звичайно важливою. А отже, і дуже актуальною. Ця актуальність визначається масштабом загроз національній безпеці, пов'язаним із «надмірним впливом» з боку олігархів. Зі ст. 1 Конституції України випливає, що Україна – демократична, соціальна держава. Демократична, соціальна – це її бажаний стан. Фактично держава Україна є, за своєю сутністю, олігархічною країною, країною з тотальною корупцією. Різниця між цими станами і є проблемою. Важливість її вирішення важко переоцінити. Закон про олігархів визнає їх загрозою національній безпеці. Але чи вирішує цей закон зазначену проблему?

Забігаючи наперед, скажемо, що ні, не вирішує. Закон про олігархів не є справжнім засобом запобігання загрозам національній безпеці з боку останніх. Він є фікцією, тобто ілюзією, вигадкою – тим, «що не відповідає дійсності, не збігається з реальними явищами та процесами». Якщо це так, тобто якщо закон про олігархів - фікція, то потрібно відповісти, а **ЯК** слід було б вирішувати проблему олігархів. Як це зробити найбільш конструктивним (практично результативним), найефективнішим способом.

Зазначені питання є вкрай актуальними, і відповіді на них надзвичайно важливі і для країни, і для влади. Конструктивні пропозиції щодо усунення проблеми олігархів, відповіді на питання «**ЩО**» і «**ЯК**» треба зробити для цього – безумовно, сприятимуть усуненню загроз національній безпеці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблеми зародження, розвитку та суспільної небезпеки поширення олігархії в усіх сферах суспільного життя (у т.ч. і на сторінках видань «Право UA», «Європейські перспективи») розглядав М. Швайка, аналіз прийнятого «закону про олігархів» проводили І. Мизіна, М. Михальченко, Р. Рябошапка, В. Полохало, Т.Хутор та інші.

Мета статті

Мета статті полягає у висвітленні проблеми олігархів, їх небезпеки для суспіль-

ства, викладенні пропозицій щодо вирішення цієї проблеми, «переведення» олігархів зі статусу нуворишів, що «зрослися» з державною владою у ранг просто нуворишів, звичайних багатіїв.

Основні результати дослідження

Почнемо з визначення сутності олігархії, причин її зародження, розширення та суспільної небезпеки для всіх сфер життєдіяльності країни. Спробуємо, перш за все, дати відповідь – хто такі олігархи? Із 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 олігарх - особа, яка має «значну економічну та політичну вагу в суспільному житті», створює загрози національній безпеці, пов'язані із «надмірним впливом» з боку олігархів.

Зазначимо, що для боротьби із загрозами з боку олігархів національній безпеці країни потрібно, як мінімум, щоб ці загрози були б десь формально, юридично позначені як такі. А цього немає. У розділі II Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента від 14 вересня 2020 року № 392/2020, серед переліку поточних та прогнозованих загроз національній безпеці, загрози, пов'язані «з надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті» - не згадуються. Ні серед поточних, ні серед прогнозованих загроз. Не згадується термін «олігарх» і у Стратегії економічної безпеки України на період до 2025 року [2]. Хоча здавалось би, увесь цей документ мав би бути присвячений саме цій проблемі. Те ж саме можна сказати і про національне антикорупційне та кримінальне законодавство. Жодного положення, жодної статті, де олігархи розглядались би як суб'єкт або як кваліфікуюча ознака злочину.

Тоді можливо, олігархи взагалі не загроза або якась нова загроза, якої під час підготовки стратегій безпеки або проєктів антикорупційного чи кримінального законодавства - не було? Ні, це не так. Ще Аристотель, вирізняючи форми держави, їх

перехід з однієї в іншу, писав, що олігархія є небезпечною для суспільства, результатом викривлення такої форми правління, як аристократія. При цьому олігархію він вважав набагато гіршою формою, ніж попередня (аристократія), [3].

Справедливість аристотельської оцінки влади можна, до речі, підтвердити посиленням на слова російського імператора Миколи I (царизм, з певною долею умовності, можна віднести до аристократії) про те, що в його оточенні «не крадуть тільки він сам і його нащадок». [4] Якщо царську владу, знову ж таки достатньо умовно, можна віднести до такої, яка, в певній мірі, ще турбується про благо своїх підданих, не пов'язана безпосередньо, не злилася з крадіжками державної скарбниці, то наступні форми державного устрою - тиранія (такою можна вважати більшовицьку, радянську владу) і, особливо олігархію (неототалітарну [5], нинішню пострадянську владу) – характеризуються відповідно повним беззаконням, масовим винищенням власних громадян (радянська тиранія) або повним злиттям з розкрадачами бюджету, національних багатств (влада в пострадянській Україні).

Наша держава, за своєю суттю є кланово-олігархічною, яку небезпідставно порівнюють, за ступенем безпечності, з режимом внутрішньої окупації [6]. Такою вона стала, принаймні, починаючи з часів президентства Л. Кучми. У доповіді президента Ющенка “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році” зазначалось, що за 1990-1999 роки «у країні сформувався кланово-олігархічний політичний режим, який взяв курс на послідовне згортання демократії» [7]. Отже, припущення, що олігархія - нова загроза, якої під час підготовки Стратегії національної безпеки України не було, – не правильне.

Перехід від української колишньої партійно-радянської номенклатури (тиранії) до кланово-олігархічної (неототалітарної, нинішньої пострадянської влади) яскраво описав Микола Михальченко у статті «Кланово-олігархічний режим: негативи і позитиви функціонування»: «...колишня партійно-радянська номенклатура в умо-

вах незалежності разом з «директорами» і головами колгоспів відкинула «чисті» комуністичні гасла, згадала гасло Непу («нової економічної політики» більшовиків на початку 20-х років XX століття) — «Збагачуйтесь!» і завзято почала грабувати державу і народ України». «Панувала мафіозно-бандитська солідарність грабіжників» [8]. І це замістило червоні гасла: рівності і соціальної захищеності, які декларувалися комуністичною партією. Чому декларувалися? Тому, що представники компартії, які проголошували гасла боротьби з олігархами, у той же час були політичним придатком цих самих олігархів. І це «не було непоміченим у суспільстві».

Слід наголосити на відмінностях між звичними олігархами в зарубіжних країнах і нашими українськими. Відмінності полягають у способах одержання багатства та шляхах його збереження. Іноземні, наприклад, американські олігархи збагачувалися і збагачуються, примножуючи національне багатство. Саме через це вони здобували вплив на владу. Українські олігархи – навпаки: стали такими, завдячуючи владі, через доступ до державної (колись: загальнонародної) власності, національних ресурсів. Тобто якщо це не зовсім кримінальний, то, у всякому разі, повністю аморальний шлях набуття активів. Відбулося це, як уже зазначалось, за часів і завдяки зусиллям другого президента України Л.Кучми. Не випадково перші українські олігархи називали його «татом». Про це дуже яскраво пише М.А. Швайко [9, 10].

Наступні (після Л.Кучми) президенти України вже самі, по суті, будучи «породжені» олігархами, могли б, по великому рахунку, називатися «дітьми» олігархів. Володимир Ільченко у своїй публікації «Чим українські мільяртери відрізняються від американських?» [11] зазначає, що «олігархи в Україні постали в результаті розвалу соціалістичної системи, коли значна частина державного майна перейшла в їхню власність. Вони й далі продовжують ставитися до державного бюджету як до джерела збагачення. Крім того, їхній бізнес часто пов'язаний з російським, особливо з нафтогазовим, і вони залежні від Росії». Дійсно,

у подальшому, українські олігархи отримували можливість збагачуватися через державний бюджет, вивід прибутків в офшори.

Ще раз наголосимо, наявність багатства – це не синонімом чогось негативного. Зокрема, американські мільярдери створили могутню економіку США. Джон Рокфеллер започаткував і розвинув нафтопереробну промисловість Сполучених Штатів. Його компанія Standard Oil охоплювала нафтовидобувні підприємства, трубопроводи, залізниці, нафтопереробні заводи, бензозаправки тощо. Ендрю Карнегі створив металургійну галузь, Генрі Форд – автомобільну, Олександр Белл – телекомунікаційну і т.д. Завдяки їм усім Америка стала найпотужнішою економікою у світі. Крім того, американські мільярдери величезні кошти витрачали й витрачають на розвиток науки, благодійність. На цьому ми наголошуємо, щоб підтвердити відмінність між українськими і американськими олігархами, ступені їх небезпечності для країни (якщо американські магнати уявляють певну загрозу лише конкурентній економіці, то наші – для національної безпеки у цілому) і, головне, наголосити на відмінності у засобах боротьби з ними. Уряд США бореться з олігархами як з монополістичною загрозою. Так, ще Теодор Рузвельт боровся з монополією, впливом однієї особи на економіку, шляхом застосування антитрастового закону проти імперії Рокфеллера. Кінець кінцем суд розчленував Standard Oil на 34 менші компанії. У нас же боротьба з олігархією повинна мати зовсім іншу сутність. Це має бути боротьба з розкраданням національного багатства, бюджету, боротьба з корупцією. Тому антимонопольного законодавства буде недостатньо. Наразі, не можемо погодитися з президентом України, коли він, анонсуючи закон про олігархів, казав, намагаючись підкреслити значущість авансованого закону, про використання американського досвіду, трасового законодавства. Як ми казали, потрібні інші методи, принципово інші засоби.

Результати досліджень свідчать, що в пострадянській країні олігархи завжди були і є загрозою не тільки для конкурентної економіки країни, а й для її національної без-

пеки у цілому. Кланово-олігархічні системи склалися практично у всіх колишніх радянських республіках, за винятком, можливо, прибалтійських. Пострадянські держави можна поділити на два види: переважно авторитарні (Росія, Білорусія, Азербайджан, колишні середньоазіатські республіки) і переважно кланово-олігархічні. «Переважно авторитарні» означає, що керівник держави (як правило, це президент) очолює наймогутнішу промислово-фінансову групу, яка сконцентрувала у своїх руках і економічну, і політичну владу. Приклад – РФ. «Переважно кланово-олігархічні держави» характеризуються відносною рівністю влади декількох олігархічних кланів, які всі найважливіші політичні питання (скажімо, вибори президента країни, депутатів парламенту) вирішують за взаємною згодою. Україна належить до останніх. Як в авторитарній, так і в кланово-олігархічній державі відбувається зрощування, злиття економічної і політичної влади. Таке зрощування (злиття) відбувається шляхом підкупу

Введемо тезу про те, що авторитарна, кланово-олігархічна система державного управління органічно пов'язана з розкраданням державного (муніципального) бюджету, майна, з корупцією у державній владі. Розкрадання бюджету, майна і корупція – це ніби зворотна частина зазначеної системи. Боротьба із зазначеними явищами в умовах авторитарної (кланово-олігархічної) системи – це все утопія, фікція. Зрозуміло, що в умовах такої системи неможливо приймати дійсно конструктивні, ефективні рішення стосовно нейтралізації небезпечного впливу олігархів, зокрема. Це ж саме стосується подолання корупції або організації необхідних для цього дієвих механізмів, створення органів боротьби з розкраданням бюджету і корупцією, які б реально боролися з нею.

Насправді, чи можуть українські депутати прийняти дієвий закон про боротьбу з олігархами, перебуваючи на повному утриманні у них, отримуючи горезвісні «конверти» з грошима від останніх, про що неодноразово повідомлялося у пресі[12, 13].

Аналіз положень Закону щодо ознак олігарха, а отже, і підстав для подальшого

накладення на нього санкцій, свідчить, що серед цих ознак не позначено головне - суспільно небезпечні діяння олігархів. Не вказано те, що робить їх загрозою національній безпеці. Тобто, перш за все, потрібно дати визначення олігарха через його дії, що становлять небезпеку для суспільства. До таких дій слід віднести: «чорне» фінансування політичних партій, підкуп президента, народних депутатів, депутатів місцевих рад, представників державної виконавчої влади; лобіювання потрібних для олігарха законопроектів, проштовхування своїх ставлеників на критичні для бізнесу посади, використання ЗМІ у власних інтересах, з метою одержання власної вигоди та ін. У нашій країні існує (не можемо сказати, що діє, але точно існує) відповідне кримінальне та антикорупційне законодавство. За антикорупційним законодавством, той, хто надає або обіцяє надати майнову чи особисту вигоду особі, що займає державну посаду у зв'язку з виконанням відповідної функції – підлягає покаранню у вигляді позбавлення волі. Те ж саме знаходимо і у кримінальному законодавстві. За підкуп держслужбовця загрожує кримінальна відповідальність, зокрема, покарання згідно зі статтею 369 Кримінального кодексу України (ККУ). Закон про олігархів повинен лише підсилювати цю відповідальність стосовно олігархів, оскільки останні мають незрівнянно більше можливостей для підкупу влади, здійснення інших вищезазначених небезпечних діянь. Суспільна небезпечність олігархів щодо підкупу зростає пропорційно росту згаданих можливостей, загрожуючи національній безпеці.

Посилюючи юридичну відповідальність за підкуп, закон про олігархів має стосуватися більш широкого кола можновладців, розширювати перелік суспільно небезпечних діянь олігархату, які повинні підлягати покаранню. До таких діянь, як зазначалось, слід віднести лобіювання законопроектів, нецільове спрямування, використання, розкрадання коштів держбюджету, забезпечення призначення своїх ставлеників і т.д. і т.п. Частина такого роду діянь законодавчо вже визнається як суспільно небезпечні. Мається на увазі вищезгадане

українське антикорупційне і кримінальне законодавство. Ми говоримо в цьому випадку лише про акцентування, посилення уваги до олігархів, їх юридичної відповідальності. І це повинно було б бути головним у законі про олігархів. адже саме тут у нас є, можна сказати, «резерви». Резерви в можливостях і необхідності посилення відповідальності, покарань за підкуп чиновників. За жорсткістю покарань за такого роду дії ми поступаємося багатьом цивілізованим країнам, де показники корупційності влади значно нижчі. Наприклад, статтею 369 «Пропозиція або давання хабара» Кримінального кодексу України передбачено, що кримінальна відповідальність за відповідні дії, у т.ч. і давання хабара службовій особі, яка «займає особливо відповідальне становище», становить максимально до десяти років. У той час, наприклад, за кримінальним законодавством Польщі пропонування хабара особі, яка займає державну посаду, у зв'язку з виконанням цієї функції, тягне покарання у вигляді позбавлення волі на термін до 12 років [14]. При цьому у Польщі олігархічні клани не домінують, не правлять країною. Тому у них як великої проблеми олігархів немає. У нас це величезна проблема. Олігархи в Україні загрожують національній безпеці. На кожну проблему має бути рішення. Між тим ні новий закон, ні Кримінальний кодекс України, ні антикорупційне законодавство взагалі ніяк не реагують на проблему олігархів. У ККУ передбачено настання підвищеної кримінальної відповідальності за давання хабара службовій особі, яка «займає особливо відповідальне становище», якщо ці діяння здійснено «організованою групою осіб чи її учасником». Тобто покарання за суб'єктністю законодавцем вирізняється. Логічно було б виділити як обтяжливу обставину, коли хабар надходить від олігарха за лобіювання вигідного йому закону. Або якщо в результаті тиску олігарха на керівництво країною відбувається пограбування України, незаконне заволодіння державними активами. Однак про це чомусь не йдеться. Тому пропонуємо включити в закон про олігархів положення про те, що повідомлення про тиск олігарха на владу

(лобіювання законопроекту, просування свого ставленика, виплата депутату «зарплати» у конверті, розкрадання бюджету і т.п.) - мають стати підставою для внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР та початку досудового розслідування. Для цього слід внести відповідні зміни в ККУ і в Кримінально-процесуальний кодекс (КПК), зокрема, у ст. 214 КПК України. Водночас, при одержанні повідомлення про тиск олігарха на владу слід було б розпочинати розслідування і про походження його активів з метою перевірки їх законності. Усе це має бути чітко сформульовано, перш за все, у законі про олігархів, що сприяло б його дієвості, ефективності, упередженню підкупу влади.

Продовжимо аналіз положень закону про олігархів. Наступна ознака – це участь у політичному житті України. Доцільність виділення цієї ознаки викликає сумнів. Справді, що поганого в тому, коли особа, нехай навіть і олігарх, бере участь у фінансовій підтримці, зміцненні європейської та глобальної безпеки, захисту прав людини в Криму тощо. А ось розкрадання держбюджету, підкуп чиновника, сприяння олігархом призначенню свого ставленика на критичну для олігарха посаду – це те, що не позначено як дії, які тягнуть відповідальність, мають каратися. А це і є як раз ті загрози національній безпеці, на запобігання яким і мав би бути спрямований закон про олігархів. До речі, згідно з «Позицією ЦППР щодо законопроекту про олігархів пов'язаного із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну або політичну вагу в суспільному житті (олігархів)», «заборона для осіб, включених до Реєстру олігархів, здійснювати офіційні внески (прямо або опосередковано через інших осіб) на підтримку політичних партій відповідно до Закону України “Про політичні партії в Україні” не вирішує ні проблему “чорного” фінансування політичних партій поза межами вимог згаданого закону, ні проблему підкупу народних депутатів України, депутатів місцевих рад» [15].

Викликають запитання і наступні ознаки олігарха, зокрема, ознака, позначена у законі про олігархів як вартість активів

особи. Ну і що, коли ця вартість перевищує «один мільйон прожиткових мінімумів»? Чи ми стаємо на шлях, коли людей переслідують за те, що вони багаті та успішні? Особливо безглуздою видається ця ознака у теперішній час, коли країна відчуває гостру потребу в інвестиціях, коли їх запрошують ледь не на будь-яких умовах, пропонують «інвестиційних нянь» аби тільки прийшов інвестор. А тут таке нехтування можливостями залучити додаткові кошти. Інша справа, що в законі про олігархів, на жаль, нічого не сказано про те, як саме здобуте багатство – сам заробив, чи одержав (за безцінь) завдяки близькості до влади, перебуванню у владі тощо. Або як використовується багатство – з користю для суспільства чи зі шкодою для нього (наприклад, на фінансування ворога тощо). Те ж саме стосується ознаки - «має значний вплив на засоби масової інформації». По-перше, у законі теж не сказано, який саме це вплив – негативний чи позитивний. Неважко уявити, що людина може вимагати від журналістів додержання міжнародних стандартів у сфері журналістики, норм журналістської етики, забороняє використання фейків і т.д.

Щодо ознаки, за якою виділяються особи, які є кінцевим бенефіціарним власником компанії/компаній - природних монополій або займають монополію (домінуюче) становище на ринку (частка ринку від 35%)». Так, це порушує антимонопольне законодавство. Однак винними в цьому, у першу чергу, є антимонопольні органи, які у нас діють (у багатьох випадках) явно в інтересах олігархів, а не суспільства.

Слабкість, якщо не сказати абсурдність введених ознак олігарха, санкцій та підстав для їх застосування, можна проілюструвати посиланням на колишнього мера Нью-Йорка М. Блумберга. Так, він цілком відповідає ознакам олігарха за трьома (необхідними для застосування санкцій) ознаками: був у лавах і Демократичної, і Республіканської партій США, тобто «бере участь у політичному житті»; має «значний вплив на засоби масової інформації» (є фундатором і власником найкрупнішого інформаційного агентства «Bloomberg L.P.»). І, нарешті, Блумберг повністю відповідає ознакам олі-

гарха за вартістю активів (є одним з найбагатших людей у світі). Однак нікому в США, де з олігархами борються не для виду, і в голову не прийде вважати Блумберга загрозою для країни. Скоріше, навпаки, його віднесуть до драйверів росту держави.

Неможливо також уявити, що Блумберг розкрадає держбюджет США або втручається в інформаційну політику свого агентства, перешкоджає законній журналістській діяльності. Там це не пройде; у них зовсім інші стандарти у роботі ЗМІ, до яких нам ще дуже далеко. Наші журналісти, преса поки що не стали дійсно четвертою владою в суспільстві, яка в інших країнах поєднується з високим рівнем неупередженості, дотриманням нею правил чесної гри.

Перш ніж переходити до формулювання більш коректних ознак олігарха, зазначимо, що особливий критиці дістали положення закону про визнання особи олігархом. «Алгоритм ухвалення рішення про визнання особи олігархом РНБО на підставі подання КМУ, будь-якого члена РНБО, НБУ, СБУ або АМК України - пишуть експерти ЦППР - несе в собі ризики зловживання такими повноваженнями та використання їх Президентом для політичних цілей, адже саме Президент формує персональний склад РНБО та вводить у дію рішення, ухвалені РНБО». [16].

У ЗМІ чи не одностайно охарактеризували закон про олігархів як такий, що: 1) містить положення, які «суперечать Конституції України та міжнародним стандартам прав людини» [17]; 2) є інструментом розправи з неугодними медіа, політичними опонентами і бізнесменами [18, 19].

На користь останнього (інструмента розправи з неугодними політичними опонентами) свідчить, на наш погляд, і те, що Закон вводиться в дію «терміном на 10 років», тобто на час перебування нинішнього президента у владі. Виникає питання: а що, після спливу цього строку боротьба з олігархами стане не актуальною?

Перейдемо до формулювання більш коректних ознак щодо вирізнєння олігарха в Україні, а також до визначення бажаної реакції держави на його небезпечні дії.

Почнемо з визначення стратегії боротьби з олігархами. Її етапами мають бути наступні цілі: а) нейтралізація загроз національній безпеці, що виникають через вплив олігархів на владу. Це вплив на законодавчу (лобіювання законопроектів, постанов та інших нормативних актів, що мають діяти на користь олігархів), виконавчу (блокування дії антимонопольного, екологічного законодавства, призначення ставлеників олігархів тощо), судову владу (виключення можливості «купівлі» потрібних судових рішень) і ЗМІ - так звану четверту владу (примушування журналістів до порушення міжнародних стандартів забезпечення свободи вираження поглядів); б) упередження загроз, пов'язаних із впливом олігархів на державну владу запобігання їм.

Говорячи про нейтралізацію загроз національній безпеці, що виникають через вплив олігархів на владу, слід ввести критерії цього впливу. Одним із критеріїв впливу олігарха на законодавчу владу має стати одержання депутатами від нього грошей (чи обіцянка винагородження) за виконання ними своїх функцій на користь олігарха - депутатська корупція. До речі, термін «депутатська корупція» практично не вживається. Ми звикли до терміна «судова корупція». Складається враження, що представники законодавчої і виконавчої влади навмисно роздмухують масштаби корумпованості третьої гілки влади (судової корупції), щоб відволікти увагу від себе, від власної корупції. Складається відома ситуація, коли злодій волає: «тримайте злодія». Якщо будь-яка влада дійсно (а не на словах) прагне позбавитися корупції – вона, перш за все, повинна починати з себе.

Щодо кількісних критеріїв впливу олігарха на законодавчу владу, то це може бути «протягнення» через парламент хоча б одного законопроекту та/або призначення на ключову державну посаду ставленика (ставлеників) олігарха. Критерієм впливу олігарха на виконавчу владу є призначення нею на ключову державну посаду хоча б одного свого ставленика, просунутого олігархом. Можливо, знадобиться довести, що цей ставленик діє на своїй посаді в інтересах олігарха. У такому випадку винні пред-

ставники влади мають нести спільну (солідарну) відповідальність (разом з олігархом) за шкоду, спричинену державі, суспільству.

Висновки

Перераховані ознаки і критерії українського олігарха мали б слугувати для визначення його таким. Дії з незаконного лобіювання законопроектів, просування своїх (корумпованих) ставлеників на посади у владі як такі, що загрожують національній безпеці.

Стосовно бажаної реакції держави на небезпечні дії олігархів. Закон про олігархів мав би: 1) визначати подальшу долю управлінських рішень (законопроектів, про призначення (обрання) на посаду), прийнятих на угоду (в інтересах) олігархів. Такі рішення повинні класифікуватися як дефектні (нікчемні) з усіма наслідками, що випливають з цього, а також 2) передбачати покарання за прийняття пролобійованого олігархом закону, за призначення на посаду кандидата, висунутого олігархом. Каратися повинні і сам олігарх, і ті, хто приймав закон, призначав на посаду. Що стосується подальшої долі, будемо казати, дефектних (нікчемних) управлінських рішень, у т.ч. і щодо призначень. Безумовно, має бути передбачена їх відміна, а також має надаватися можливість відшкодування шкоди, якої зазнало суспільство внаслідок запровадження дефектного рішення.

Для обґрунтування юридичної спроможності цих пропозицій з позицій теорії обрання влади ми інтерпретуємо як укладення народом з обраними суспільного договору (контракту). За цим контрактом влада зобов'язується, безумовно, не тільки не красти, а й ухвалювати рішення, які є в зоні її юридичної відповідальності, згідно зі суспільними інтересами, а не інтересами олігархів. Ці рішення є також відповідними угодами, що укладаються населенням з владою. Таке розуміння юридичної природи законопроектів і рішень про призначення є дуже важливим. Адже у цьому випадку і законодавці, а також ті, хто призначає (як і самі призначені) мають усвідомити свою відповідальність перед народом, а не перед олігархами, які лобіюють законопроекти,

домагаються призначень. Це по-перше. По друге, відповідні угоди, як нікчемні, мають бути, за цивільним законодавством, скасовані з усіма наслідками, що передбачені законом для такого роду угод. Культю колективного (за умовчанням, як безкарного) рішення бути не повинно. Винні - учасники будь-якого колективного рішення мають бути покарані. Відповідні дії народних депутатів – голосування за гроші, як і одержання «зарплати» у «конвертах», підкупи за разові голосування – це корупційні, злочинні дії. До них слід віднести і дії підписантів законопроекту, а також чиновників, які призначили ставленика олігарха. Притягуватися до юридичної відповідальності мають як особи (зокрема, президент, міністр), що призначили, так і члени комісій, які обрали, рекомендували такого ставленика. Це має бути відповідальність як політична, так і кримінальна. Безумовно, винними мають ставати не тільки ті, хто прийняв (підписав) закон, призначив (призначили) на посаду, а й самі олігархи. Щодо кадрових призначень з боку президента країни. Потрібно ввести жорстку персональну відповідальність президента країни за результати діяльності всіх його призначенців. При цьому слід затвердити (ми можемо надати проекти відповідних документів): 1) перелік обов'язкових підстав, за наявності яких службовець не може залишатися на посаді, повинен піти, подавши у відставку; 2) норми, які передбачали б обов'язковість проведення аудиту при звільненні держслужбовців з подальшим вирішенням питання щодо притягнення до відповідальності. При звільненні держслужбовця, призначеного президентом, останній має нести не тільки особисту відповідальність за призначення, а й також (у разі спричинення шкоди) солідарну (разом з безпосереднім виконавцем державної функції) відповідальність. Встановлення жорсткої його персональної (а також і солідарної, разом з безпосереднім винуватцем) відповідальності за дії (їх наслідки) призначених чиновників допоможе вгамувати величезну пристрасть президентів до призначень на державні посади своїх друзів, спонсорів, тих, хто допомагав одержати владу. Це також стане пев-

ною перешкодою у намаганнях змінювати конституційні норми в частині кадрових призначень, призупинить тенденції до авторитаризму, узурпації влади.

Закріплення в законі про олігархів запропонованих нами заходів щодо відміни рішень, прийнятих на догоду олігарху з наступним покаранням відповідних службовців і самого олігарха, – сприятиме зазначеній цілі - подолання небезпеки з боку олігархату. Однак ми також впевнені і в тому, що жодна депутатська каденція, жоден президент не схочуть приймати (підписувати) такий закон. Тому його прийняття доцільно було б перенести до умов укладання суспільного договору – передвиборних умов для кандидата у президенти. Такі умови повинні стати обов'язковими для обраної особи. А їх невиконання під час каденції має призводити до автоматичного відсторонення відповідного чиновника і до призначення наступних виборів.

Література

1. Постанова Верховної Ради України від 1 липня 2021 року № 1620-ІХ «Про прийняття за основу проекту Закону України про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну або політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1620-20#Text>
2. Стратегія економічної безпеки України на період до 2025 року. Затверджена Указом Президента України від 11 серпня 2021 року № 347/2021 // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/>
3. Арістотель. Політика / Пер. з давньогрецької, авт. передм. О. Кислюк. — К.: Основи, 2005. — 3 вид. — 239 с.
4. Завьялова Л., Орлов К. Великий князь Константин Константинович и великие князья Константиновичи. СПб. 2009.
5. Тезу про неототалітарний характер політичного режиму в Україні запропонував В. Полохало [Полохало В. Політологія посткомуністичних суспільств в Україні та Росії // Політична думка. – 1998. – №2),
6. Чорноморець О. Режим внутрішньої окупації або кланово-олігархічна система держави Україна // <https://pravyysektor.info/oriyentury>
7. Доповідь “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році” підготовлена в рамках виконання Розпорядження Президента України від 19 липня 2005 року № 1122/2005-рп “Про підготовку щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України” // ligazakon.ua/l_nav_doc2.nsf/vWWWGroupParam1/topical_text
8. Михальченко М. Кланово-олігархічний режим: негативи і позитиви функціонування // http://old.ipiend.gov.ua/uploads/nz/nz_49
9. Швайка М. А. Олігархічне розкрадання багатств України і пограбування народу – загроза її незалежності [Електронний ресурс] / М. А. Швайка // Сучасні питання економіки і права. - 2013. - Вип. 1. - С. 24-36.
10. Швайка М. А. Пограбування народу олігархами і корупціонерами під виглядом імітації так званих глибоких ринкових економічних реформ – загроза незалежності України [Електронний ресурс] / М. А. Швайка // Інтелігенція і влада. Серія : Історія. - 2011. - Вип. 22. - С. 150-160.
11. Чим українські мільярдери відрізняються від американських? // www.ukrinform.ua > rubric-world > 3247428-akborotisa-z-oligarhami-am..
12. Нардепам от «Слуг» платят зарплаты в конвертах. Есть записи, – Скороход // <https://www.bagnet.org/news/politics/1321812/>
13. «50-100 тисяч за деякі відставки»: Разумков просить правоохоронців перевірити чутки про підкуп нардепів // <https://www.unn.com.ua/uk/news/1944911-50-100-tisyach-za-deyaki-vidstavki-razumkov-prosit-pravookhorontsiv->
14. Мизіна І. <https://yuristvpolski.com.ua/shho-zagrozhuje-vodiyevi-za-samu-sprobudachi-habara-posadovij-osob>
15. Позиція ЦППР щодо законопроекту про олігархів пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну або політичну вагу в суспільному житті (олігархів) // Конституційний процес в Україні: Політико-правові аспекти. 2021, № 5-6 (25

квітня - 15 червня) Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів С. 92 - 96

16. Позиція ЦППР щодо законопроекту про олігархів пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну або політичну вагу в суспільному житті (олігархів) // Конституційний процес в Україні: Політико-правові аспекти. 2021, № 5-6 (25 квітня - 15 червня) Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів С. 92 - 96

17. Законопроект про олігархів «готує позасудову розправу» – правозахисник // <https://www.radiosvoboda.org/a/zskonoprojekt>

18. Соратник Тимошенко «розсекретив» основну мету закону про олігархів: <https://glavcom.ua/country/politics/soratnik-timoshenko-rozsekretiv-osnovnu-metu-zakonu-pro-oligarhiv-787581.html>

19. Хутор Т. Закон про олігархів чи популістична ширма для ручного популістична ширма для ручного управління країною // Українська правда > columns > 2021/09/23

*Ozeranska Svitlana Ivanivna,
applicant of the Department of Economic and
Labor Law MAUP*

THE LAW ON OLIGARCHIES - A MEANS OF "PREVENTING THREATS TO NATIONAL SECURITY" OR FICTION?

The Law "On Prevention of Threats to National Security Related to Excessive Influence of Persons Who Have Significant Economic or Political Significance in Public Life (Oligarchs)" should be aimed at solving the

problem of overcoming the oligarchic nature of the state of Ukraine. The problem of oligarchs, the oligarchic essence of our state is real, real and extremely important. The law on oligarchs should strengthen their responsibility, because they have incomparably more opportunities to bribe the government, commit other above-mentioned dangerous acts. The oligarchs' public danger of bribery is growing in proportion to the growth of these opportunities, threatening national security. Increasing the legal responsibility for bribery, the law on oligarchs should apply to a wider range of authorities, expand the list of socially dangerous acts of the oligarchs, which should be punished. Such actions should include lobbying for bills, misuse, use, embezzlement of the state budget, ensuring the appointment of their protégés, etc. etc. It is proposed to enshrine in the law on oligarchs measures to overturn decisions taken in favor of the oligarch, followed by punishment of the relevant officials and the oligarch himself. Since no current government wants to adopt (sign) such a law, it would be appropriate to postpone its adoption to the conditions of concluding a social contract - pre-election conditions for a presidential candidate. Such conditions should become mandatory for the selected person. And their non-fulfillment should lead to the automatic removal of the elected candidate and to the appointment of the next elections. Key words: oligarch, threats to national security, excessive influence, economic weight, political weight, social danger, oligarchic essence of the state. bribery of civil servants.