

КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВІ НАУКИ

Кушерець Д. В.
Університет сучасних знань

ПРОТИДІЯ РЕЙДЕРСТВУ: АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВЧОГО ПОЛЯ

Досліджуються: стан законодавства стосовно протидії рейдерству, причини поширення цього небезпечного для економіки та суспільства явища, шляхи впорядкування законодавчих норм, покликаних ліквідувати рейдерські захоплення.

Особлива увага приділяється питанням непорушності прав приватної власності та законодавчому їх забезпеченню.

Ключові слова: рейдерство, протидія, законодавство, норми законів, соціальна спрямованість економіки, право власності, правомірна підприємницька діяльність.

1. Порушуються загальні питання протидії рейдерським захопленням з точки зору зв'язку наукових досліджень і практичних завдань.

2. Ця тема має особливе значення, оскільки наукова спільнота відстає у плані вироблення та забезпечення ефективних рекомендацій і механізмів щодо протидії рейдерським захопленням, а також – практичне значення в озброєнні керівництва законодавчими методами протидії захопленню власності.

3. Аналізу рейдерства приділяють увагу все більше дослідників, з'являється щоразу більше авторських публікацій. Тим часом бракує узагальнюючих матеріалів.

4. Метою публікації є формулювання цілей протидії рейдерським атакам, вироблення моделі запровадження соціальної політики як важливого чинника у протидії рейдерським захопленням.

5. Виклад основного матеріалу повністю ґрунтується на наукових результатах.

6. Висновки дослідження містять рекомендації щодо перспектив подальшої розробки даної теми.

7. Дослідження стверджує, що лише наявність цілеспрямованої соціальної політики в державі, чіткі й вичерпні законодавчі норми сприятимуть подоланню такого негативного явища як рейдерство.

За приблизними підрахунками в Україні нині нараховується кілька сотень нормативно-правових актів різної юридичної сили та суб'єктів їх прийняття, які тією чи іншою мірою стосуються вирішення проблем протидії рейдерству. Аналіз чинного законодавства України свідчить, що, окрім ознаки різногалузевості, антирейдерському законодавству також притаманні полісуб'єктність (різносуб'єктність) його формування та різна юридична сила актів, що складають його структуру. Окрім власне Конституції та низки законів України до законодавчих норм відносяться також постанови нормативного характеру Верховної Ради України, укази та розпорядження Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, відомчі нормативні акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади тощо.

Ключовими в Конституції України нормами, що, безумовно, можуть бути розцінені як антирейдерські, на наш погляд, є положення, зафіксовані в частинах 3-4

статті 13 Основного Закону держави, де зазначено: “Власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству. Держава забезпечує захист прав усіх суб’єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб’єкти права власності рівні перед законом”. З нею кореспондується зміст частини 6 статті 41 Конституції України: “Використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства”.

Водночас, відповідно до статті 19 Конституції України “органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України”.

Згідно з частиною 4 статті 41 Основного Закону України, “ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним”. Зазначимо, що у своєму Рішенні від 16.10.2008 р. № 24-рп/2008 Конституційний Суд України вказав, що “відповідно до статті 8 Основного Закону держави в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Одним із проявів цього конституційного принципу є непорушність права приватної власності та недопустимість протиправного позбавлення такого права”.

Отже, вищенаведені положення Конституції України у принциповому плані визначають рамки правомірної підприємницької діяльності, а також правомірної поведінки посадових осіб органів публічної влади. Вони також фіксують кілька важливих в антирейдерському плані моментів: 1) визначають неприпустимість використання власності на шкоду людині і суспільству; 2) державний захист прав усіх суб’єктів права власності і господарювання; 3) формулюють принцип презумпції правомірності дозволеного для органів та посадових осіб публічної влади; 4) встановлюють заборону протиправного позбавлення права власності; 5) фіксують принцип непорушності права приватної власності.

По суті ці положення складають своєрідний “фундамент” чинного законодавства держави, спрямованого на протидію рейдерству, оскільки формулюють категоричні вимоги як до суб’єктів господарювання, так і до органів та посадових осіб публічної влади України.

Ряд інших статей Конституції України встановлює обмеження щодо певних категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямовані на недопущення конфлікту інтересів (статті 42, 78, 103, 120, 127), що можуть бути розцінені як антирейдерські, адже вони виконують певну профілактичну роль щодо запобігання використанню органів та посадових осіб публічної влади у рейдерській діяльності тощо.

Практично всі означені конституційні положення знайшли своє органічне продовження та розвиток насамперед у відповідних законах, що мають характер статусних або функціональних.

Характерно, що перші кроки у структуруванні відповідного законодавства пов’язуються не з введенням у дію власне законів, а з прийняттям певних підзаконних нормативно-правових актів вищих органів державної влади у цій сфері, що засвідчило наявність політичної волі вищого державного керівництва країни щодо необхідності вироблення ефективних законодавчих механізмів протидії цьому антисуспільному явищу.

Зокрема, саме на здійснення таких заходів з протидії рейдерству було спрямовано Указ Президента України № 103/2007 від 12.02.2007 р. “Про заходи щодо посилення захисту права власності”, а дещо пізніше – у квітні 2009 р. оприлюднено Указ Президента України № 191/2009 від 26.03.2009 р. “Про додаткові заходи щодо посилення захисту права власності”. Цими указами Кабінетові Міністрів України за участю Верховного Суду України та Генеральної прокуратури України для забезпечення захисту прав та законних інтересів акціонерів при вирішенні корпоративних конфліктів було доручено проаналізувати факти рейдерства та за результатами аналізу, з урахуванням міжнародного досвіду вирішення подібних питань, внести в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України проекти законодавчих актів, зокрема й щодо встановлення кримінальної відповідальності за рейдерство.

Важливо, що Кабінетом Міністрів України Розпорядженням від 9.06.2010 р. за № 1199-р було затверджено План заходів щодо протидії протиправному поглинанню та захопленню підприємств. Серед відповідних кроків, зокрема, Урядом України передбачалося проаналізувати акти законодавства та внесені до Верховної Ради України законопроекти, спрямовані на протидію рейдерству, і подати Мін’юсту пропозиції щодо внесення змін до них з метою унеможливлення протиправного поглинання та захоплення підприємств, в яких, зокрема, передбачити: забезпечення збереження суб’єктами управління об’єктами державної власності цілісних майнових комплексів державних підприємств під час їх відчуження; доповнення ГПК окремою главою щодо спеціальних процедур розгляду господарськими судами корпоративних спорів; механізм недопущення прийняття посадовими особами органів управління господарських товариств, державна частка у статутному капіталі яких перевищує 50%, рішень про відчуження майнових комплексів та акцій товариств; визнання в разі неможливості скликання та проведення щорічних загальних зборів правомочними повторних загальних зборів акціонерних товариств, державна частка у статутному капіталі яких перевищує 50%, якщо для участі в них зареєструвалися акціонери, які в сукупності є власниками більш як 50% акцій товариства; ведення обліку акцій акціонерних товариств, державна частка у статутному капіталі яких перевищує 50%, визначеним Кабінетом Міністрів України державним банком, який має ліцензію на здійснення професійної діяльності на ринку цінних паперів.

У той же час вбачалося за необхідне здійснити законодавчі кроки щодо:

– розширення повноважень суб’єктів управління об’єктами державної власності під час проведення процедур банкрутства підприємств державного сектору економіки, підвищення ефективності управління такими підприємствами, а також щодо врегулювання порядку продажу майна боржника в процедурах банкрутства;

– вдосконалення регулювання діяльності учасників депозитарної системи, створення єдиного центрального депозитарію та формування ефективної системи депозитарного обліку цінних паперів;

– забезпечення прозорості в діяльності фінансових установ, підвищення вимог до оприлюднення інформації про діяльність фінансових установ, у тому числі про реальних їх власників, удосконалення корпоративного управління у фінансових установах;

– визначення обсягу та порядку надання органам державної контрольно-ревізійної служби відомостей з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців;

– розробки та затвердження Концепції системи електронного документообігу між усіма учасниками депозитарної системи (емітентами та депозитаріями, реєстраторами та номінальними утримувачами, депозитаріями та зберігачами, депозитаріями-кореспондентами, біржами, розрахунковими банками) з використанням шифрування даних та електронного цифрового підпису;

– розробки та затвердження нової редакції Порядку контролю за додержанням ліцензійних умов провадження господарської діяльності арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів) тощо.

У такий спосіб було викладене певне концептуальне бачення щодо зміцнення системності законодавства у галузі протидії рейдерству, заповнення у ньому відповідних прогалин та усунення наявних суперечностей.

Особливу роль мають відігравати законодавчі акти, ухвалені в антирейдерських цілях протягом останнього часу, зокрема такі як: “Про цінні папери та фондовий ринок” від 23.02.2006 р.; “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення підсудності справ з питань приватизації та з корпоративних спорів” від 15.12.2006 р.; “Про мораторій на відчуження майна, яке перебуває у володінні Федерації професійних спілок України” від 22.02.2007 р.; “Про внесення зміни до статті 67 Господарського процесуального кодексу України щодо забезпечення позову” від 17.09.2008 р.; “Про акціонерні товариства” від 17.09.2008 р.; “Про внесення змін до деяких законів України щодо недопущення захоплення підприємств, установ, організацій” від 18.09.2008 р.; “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за правопорушення на ринку цінних паперів” від 25.12.2008 р.; “Про мораторій на відчуження від редакцій державних та комунальних засобів масової інформації приміщень та майна” від 15.01.2009 р.; „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії протиправному поглинанню та захопленню підприємств” від 17.09.2009 р.; “Про посилення захисту майна редакцій засобів масової інформації, видавництв, книгарень, підприємств книгорозповсюдження, творчих спілок” від 20.05.2010 р.; “Про судоустрій і статус суддів” від 7.07.2010 р.; “Про внесення змін до Закону України “Про акціонерні товариства” щодо вдосконалення механізму діяльності акціонерних товариств” від 3.02.2011 р.; “Про засади запобігання і протидії корупції” від 7.04.2011 р.; “Про Фонд державного майна України” від 9.12.2011 р.

Вище названі законодавчі акти приймалися в чітко виражених антирейдерських цілях. Ними, зокрема, були внесені зміни до ГПК, ЦПК, КАС, ЦК, КК, КПК, КУпАП, а також до законів України “Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні”, “Про міліцію”, “Про виконавче провадження”.

Водночас, попри наведені вище позитивні характеристики, законодавчі норми, що передбачені в цих законах, досить повільно реалізуються на практиці, зокрема, і в контексті вимог, сформульованих у ЦК та ГК, які визнані основними джерелами корпоративного права України, оскільки в них вміщені найбільш загальні та принципові положення щодо статусу суб'єктів господарської діяльності та захисту їх

прав від рейдерських посягань. Оскільки, як зазначено раніше, рейдерство ґрунтується на доктрині визнання зловживання правом цивільним правопорушенням, що зумовлює необхідність встановлення санкцій за такі дії, то цілком закономірно, що стаття 16 ЦК наводить способи захисту прав та інтересів, які можна застосовувати і в корпоративних відносинах. Так, у законах України “Про господарські товариства” та “Про акціонерні товариства” зазначаються особливі способи захисту прав учасників товариств, наприклад: визнання недійсними рішень загальних зборів акціонерів; вимога про надання товариством інформації про його діяльність; вимога про виплату дивідендів; про отримання частини прибутку при ліквідації товариства тощо. Вони впливають із основних способів захисту прав, передбачених ЦК, і конкретизуються відповідно до сфери корпоративних правовідносин.

ЦК в аспекті протидії рейдерству встановлює межі здійснення цивільних прав, зазначаючи неприпустимість зловживання такими правами, а також неприпустимість порушення моральних засад суспільства в ході здійснення цих прав. У той же час фахівці зауважують, що наявність оціночних аспектів у формулюванні таких правил може використовуватися і в протилежних цілях, зокрема з огляду на широту суддівського розсуду в цих питаннях. До того ж питання неприпустимості зловживання цивільними правами потребували б докладнішого розкриття в інших положеннях ЦК, чого дотепер не зроблено.

Відповідно до частин 2-3 статті 386 ЦК власник, який має підстави передбачати можливість порушення свого права власності іншою особою, може звернутися до суду з вимогою про заборону вчинення нею дій, які можуть порушити його право, або з вимогою про вчинення певних дій для запобігання такому порушенню. Власник, права якого порушені, має право на відшкодування завданої йому майнової та моральної шкоди. Встановлюється також право власника витребувати своє майно від особи, яка без відповідної правової підстави заволоділа ним (стаття 387 ЦК). Щоправда, реалізація такого права обмежується статтею 330 ЦК, відповідно до якої, „якщо майно відчужене особою, яка не мала на це права, добросовісний набувач набуває право власності на нього, якщо відповідно до статті 388 цього Кодексу майно не може бути витребуване у нього”. Неважко спрогнозувати, що в разі судових спорів такі положення ЦК можуть використовуватися в рейдерських цілях, природно, із залученням недобросовісних суддів.

Захист від рейдерських захоплень передбачається і в положеннях ЦК, що встановлюють інститут негаторного позову (позову щодо усунення перешкод у здійсненні власником права користування та розпорядження своїм майном, стаття 391 ЦК), а також що передбачають застосування судових позовів щодо визнання права власності (стаття 392 ЦК) та щодо визнання незаконним правового акта, що порушує право власності (стаття 393 ЦК).

Зауважимо, що нині ефективним державним засобом запобігання рейдерству в провідних країнах світу вважається запровадження регулювання облікової системи ринку корпоративних цінних паперів. Не є винятком у цьому сенсі й Україна. Зокрема, Закон України “Про цінні папери та фондовий ринок” регулює відносини, що виникають під час розміщення, обігу цінних паперів та провадження професійної діяльності на фондовому ринку. Він у цілому спрямований на захист власників цінних

паперів від протиправного заволодіння належними їм майновими правами. Так, йдеться про можливість блокування додаткових емісій, які використовуються рейдерами у власних цілях. З цього приводу Закон встановлює інститут недобросовісної емісії цінних паперів (стаття 36), розуміючи під нею дії, що порушують процедуру емісії, встановлену цим Законом, і є підставою для прийняття рішення про відмову в реєстрації проспекту емісії та випуску цінних паперів, зупинення відкритого (публічного) розміщення цінних паперів. При цьому підставами для визнання емісії цінних паперів недобросовісною є: 1) порушення емітентом вимог цього Закону, невідповідність поданих емітентом документів або відомостей, що в них містяться, вимогам законодавства та/або переліку, визначеному НКЦПФР; 2) порушення порядку прийняття рішення про відкрите (публічне) розміщення цінних паперів; 3) внесення недостовірних відомостей до проспекту емісії цінних паперів та документів, які подаються для реєстрації випуску цінних паперів і проспекту їх емісії; 4) систематичне або грубе порушення емітентом прав інвесторів. Характерно, що Законом передбачено, що порядок прийняття рішення про відмову в реєстрації проспекту емісії та випуску цінних паперів, зупинення відкритого (публічного) їх розміщення встановлюється НКЦПФР. Вона ж наділена правом у разі недобросовісної емісії тимчасово зупинити відкрите (публічне) розміщення цінних паперів.

Законом установлено також, що в разі визнання емісії недійсною або незатвердження у встановлені законодавством строки результатів розміщення цінних паперів органом емітента, уповноваженим приймати таке рішення, або невнесення (незатвердження) у встановлені законодавством строки змін до статуту, пов'язаних із збільшенням статутного капіталу АТ з урахуванням результатів розміщення акцій, емітент цінних паперів зобов'язаний повернути інвесторам гроші (майно, майнові права), що надійшли як плата за розміщені цінні папери, а інвестори зобов'язані повернути емітентові сертифікат (сертифікати) цінних паперів, у разі його (їх) отримання, в строки, визначені проспектом емісії, але не більше 6 місяців, в порядку, встановленому НКЦПФР.

До зазначеного Закону "примикає" у питаннях протидії рейдерству також Закон України "Про державне регулювання ринку цінних паперів" від 30.10.1996 р. Ним, зокрема, установлено, що державне регулювання ринку цінних паперів здійснюється з метою: реалізації єдиної державної політики у сфері випуску та обігу цінних паперів та їх похідних; створення умов для ефективною мобілізації та розміщення учасниками ринку цінних паперів фінансових ресурсів з урахуванням інтересів суспільства; одержання учасниками ринку цінних паперів інформації про умови випуску та обігу цінних паперів, результати фінансово-господарської діяльності емітентів, обсяги і характер угод з цінними паперами та іншої інформації, що впливає на формування цін на ринку цінних паперів; забезпечення рівних можливостей для доступу емітентів, інвесторів і посередників на ринок цінних паперів; гарантування прав власності на цінні папери; захисту прав учасників фондового ринку; інтеграції в європейський та світовий фондові ринки; дотримання учасниками ринку цінних паперів вимог актів законодавства; запобігання монополізації та створення умов розвитку добросовісної конкуренції на ринку цінних паперів; контролю за прозорістю та відкритістю ринку цінних паперів (стаття 2 Закону). Фактично кожна з наведених цілей є частковим

елементом мети захисту від рейдерства, протидії йому. І ефективно державне регулювання відповідних правовідносин має цьому усіляко сприяти.

Проте значна кількість нормативних документів аж ніяк не свідчить про їх високу якість. Більше того, у ході формування корпусу антирейдерського законодавства порушена логіка законотворчої діяльності: не ухвалено і досі ще не прийнято концепцію чи стратегію протидії рейдерству, яка б на нормативному рівні визначила шляхи та етапи його створення. Відтак, формування такого законодавства відбувалося спорадично, значною мірою шляхом спроб і помилок, без урахування необхідності глибокого науково-теоретичного опрацювання відповідних законопроектних новацій тощо. Внаслідок таких обставин та факторів було сформовано недостатньо досконале та наділене численними прогалинами антирейдерське законодавство, що досить часто, особливо в останні роки, зазнає фрагментарних змін.

Тим часом, все антирейдерське законодавство має орієнтуватися на створення нормативних умов для здійснення правомірної господарської діяльності, розвитку економіки України в умовах цивілізованої, здорової та законслухняної конкуренції; обмеження, нейтралізації та усунення випадків протиправного заволодіння правами на об'єкти власності тими чи іншими особами чи групами осіб у протиправний спосіб; мінімізацію соціально шкідливих для економіки та інших сфер суспільного життя наслідків рейдерства; чітке визначення ознак рейдерства, передбачення адекватних заходів з протидії цьому соціальному злу; усунення випадків зрощення рейдерства та корупції тощо.

Тому справедливо констатувати, що єдиного, уніфікованого законодавчого акту в цій сфері досі так і не створено. Більше того, не припинилися дискусії щодо необхідності та доцільності наявності спеціального комплексного антирейдерського закону, який би містив первинні правові норми (а не норми щодо внесення змін до чинних законів) – за аналогією зі спеціальним законом щодо запобігання та протидії корупції. Дані обставини не можуть не позначатися на якості та ефективності застосування відповідних законодавчих приписів.

Істотною і ледь не головною проблемою антирейдерської законотворчості в Україні є її “відставальний” характер, оскільки законодавець просто не встигає за дедалі більш витонченишими інтелектуальними схемами, які безупинно генеруються рейдерами в ході їх практичної діяльності. До того ж і самі темпи законодавчого процесу об'єктивно не можуть бути такими, які б випереджали продукування та швидке поширення нових рейдерських схем протиправного заволодіння об'єктами власності в державі.

Самі ж рейдери, як зауважується в науковій літературі з цього приводу, “зацікавлені не в упорядкуванні законодавства, а навпаки – у збереженні множинності та заплутаності законодавства, щоби легше було ловити рибку в каламутній воді” [1]. Сучасні дослідники також цілком слушно наголошують і на тому, що перспективне подальше обґрунтування та формування ефективних організаційно-правових механізмів подолання рейдерства в Україні лежить, зокрема, і в площині забезпечення підвищення якості інститутів – формальних і неформальних правил ведення бізнесу, що виступає основою створення комфортних умов господарювання і є головною

умовою для забезпечення високих темпів росту вітчизняної економіки й підвищення її конкурентоспроможності [2].

Слушно, до прикладу, зазначає М. В. Степанов, “ефективність кримінально-правової політики протидії злочинам проти власності залежить не лише від якості кримінально-правових норм, що регулюють коло розглядуваних суспільних відносин, але більшою мірою, від впроваджуваних економічних, фінансових та інших заходів, спрямованих на стабілізацію економіки [3]. Зазначені міркування повною мірою стосуються і сфери вироблення та реалізації законодавчих засад протидії рейдерству в Україні.

Законодавчі новели часто використовуються як в антирейдерській діяльності правоохоронних та судових органів, так і застосовуються самими рейдерами в цілях відпрацювання більш витончених схем і форм протиправної діяльності.

Започаткована останніми роками суттєва новелізація антирейдерського законодавства, наповнення його нормами заборонного та правопоновлювального змісту ще не дали бажаного кумулятивного ефекту. Відкритим поки залишається і питання щодо криміналізації рейдерства як такого.

Недостатність структуризації антирейдерського законодавства України зумовлюється й відсутністю чітко сформульованих та артикульованих цілей реформування такого законодавства. Відсутність же спільних цілей у такому реформуванні не дозволяє осмислити напрями та межі цього реформування як комплексну проблему, сформулювавши базові настанови щодо цих питань та в аспекті перспективної новелізації згаданого законодавства в найближчій перспективі.

Проведений аналіз вказує і на те, що в цьому законодавстві домінують загальнорегулятивні та функціональні законодавчі акти над статусними. Навіть побіжний аналіз дозволяє зробити висновок про те, що має місце безумовне домінування підзаконного нормативно-правового регулювання над рівнем законів.

Водночас, навіть узяті в певній цілісності, всі ці законодавчі акти виконують охоронну, регулятивну, правопоновлювальну, економічну, стимуляційну, ціннісно-орієнтаційну та інші соціально важливі функції в регулюванні господарських правовідносин у державі, зокрема і в аспекті протидії рейдерській діяльності. Їх поступове зміцнення вбачається в широкій реалізації програмно-цільового підходу щодо реформування комплексу відповідного законодавства, тісній взаємодії правотворчості з правозастосовчою практикою.

Мають, очевидно, слушність і науково-практичну перспективність пропозиції деяких фахівців-вчених та практичних працівників щодо доцільності формування програми (стратегії) законодавчої протидії рейдерству як соціальному явищу тощо – за аналогією з Концепцією боротьби з корупцією на 1998-2005 рр., що була свого часу затверджена Указом Президента України від 24.04.1998 р. № 367/98. Саме в такому програмному документі мають бути акумульовані найсуттєвіші елементи (форми, напрями, етапи тощо) такої протидії. Цей документ має одночасно узагальнити нинішній стан чинного законодавства України з протидії рейдерству і накреслити шляхи його подальшого реформування. При цьому така програма (стратегія) повинна бути чітко узгоджена з базовими вимогами щодо здійснення економічної, адміністративної та судової реформ у нашій державі, їх всебічного та комплексного

законодавчого й організаційного забезпечення.

Між тим, деякі правила, візьмомо для прикладу, цивільного законодавства України виявляються взагалі сприятливими для рейдерських дій. Так, відповідно до частини 3 статті 6 ЦК “сторони в договорі можуть відступити від положень актів цивільного законодавства і врегулювати свої відносини на власний розсуд. Сторони в договорі не можуть відступити від положень актів цивільного законодавства, якщо в цих актах прямо вказано про це, а також у разі, якщо обов’язковість для сторін положень актів цивільного законодавства випливає з їх змісту або із суті відносин між сторонами”. Такий припис отримав досить прохолодну оцінку серед цивілістів і різко негативну – серед юристів-господарників. Якщо цивілісти відзначали, що таке “положення надзвичайно ускладнює правозастосування та вирішення цивільно-правових справ у судах”, то господарники відзначали, що запровадження інституту укладання договорів з “відступом від законодавства” означає не що інше, як “свободу рук для сильного, відкритий шлях для тиску на слабкого або шлях для спільних махінацій... Посібники рейдерства домагаються в потрібних випадках використання положень ЦК”.

Положення ЦК та ГК стали відправними у законодавчому регулюванні порядку створення, функціонування та припинення діяльності суб’єктів підприємницької діяльності, а безпосереднє продовження вони отримали в ряді інших, ухвалених на їх виконання законах. З-поміж них лише Закон України “Про господарські товариства” був ухвалений ще в 1991 р. Він, зокрема, створюючи певні бар’єри на шляху рейдерської діяльності, тим не менше визнається фахівцями морально застарілим та таким, що вимагає кардинального перегляду у нових соціально-економічних умовах, надто ж у зв’язку з ухваленням в 2009 р. Закону України “Про акціонерні товариства”.

Водночас відповідно до статті 20 ГК держава забезпечує захист прав і законних інтересів суб’єктів господарювання. При цьому кожний суб’єкт господарювання має право на захист своїх прав і законних інтересів. Права та законні інтереси зазначених суб’єктів захищаються шляхом: визнання наявності або відсутності прав; визнання повністю або частково недійсними актів органів державної влади та органів місцевого самоврядування, актів інших суб’єктів, що суперечать законодавству, ущемлюють права та законні інтереси суб’єкта господарювання; визнання недійсними господарських угод з підстав, передбачених законом; відновлення становища, яке існувало до порушення прав та законних інтересів суб’єктів господарювання; припинення дій, що порушують право або створюють загрозу його порушення; присудження до виконання обов’язку в натурі; відшкодування збитків; застосування штрафних санкцій; застосування оперативного-господарських санкцій; застосування адміністративно-господарських санкцій; установлення, зміни і припинення господарських правовідносин; іншими способами, передбаченими законом, зокрема Господарським кодексом України (від 16.01.2003 р.).

З огляду на антирейдерську спрямованість ГК, констатовану юристами-господарниками, пропозиції щодо його скасування цілком справе дливо розцінюються як такі, що створюватимуть, за висловом В. К. Мамутова [4], ситуацію “рейдерства в законі”, торуватимуть шлях криміналізації господарських відносин, економіки України в цілому [5].

Органічним законодавчим продовженням антирейдерського спрямування ЦК та ГК стало прийняття та введення в дію законів України “Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності” від 11.09.2003 р. та “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців” від 15.05.2003 р., які покликані істотно перешкоджати криміналізації та тінізації економіки країни, а також передбачають посилення державного контролю щодо здійснення господарської діяльності у рамках чинного правового господарського порядку.

Щодо Закону України “Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності” слід зазначити, що він законодавчо закріпив новий напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб’єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб’єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України.

Характерно, що в розвиток цього Закону нещодавно парламентом був також прийнятий Закон України “Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування” від 14.12.2010 р.

Закон України “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців” мав на меті спрощення процедур державної реєстрації суб’єктів підприємницької діяльності, виключення випадків довільної відмови реєструючих органів у реєстрації, що мало сприяти ефективному формуванню системи законослухняних суб’єктів цивільно-правових відносин, їх реорганізації та ліквідації, унеможливити маніпуляції у цій сфері, забезпечити інтереси розвитку ринкової економіки та вільного підприємництва в Україні. Разом з тим, спрощення реєстраційних процедур, очевидно, повинно було бути збалансовано посиленням кримінальної та адміністративної відповідальності суб’єктів підприємницької діяльності за ненадання, несвоєчасне надання чи надання недостовірних відомостей про юридичну особу.

Саме тому, як наслідок, практика реєстрації юридичних осіб в Україні замість посилення порядку та дисципліни в цій сфері отримала небачених розмірів шахрайські дії, пов’язані з внесенням до ЄДРПОУ недостовірних відомостей, зареєстрованих державними органами. Оскільки ж перевірка відповідних даних до обов’язку реєструючих органів не була віднесена, це призвело до численних судових спорів та використання маніпуляцій з ЄДРПОУ в рейдерських схемах. І це при тому, що, як зазначається в науковій літературі, перевірка документів не лише на предмет їх кількості, але і якості є суттю, основою державної реєстрації юридичних осіб. Саме недосконалість чинного закону в цій частині стала підставою для наступного внесення до нього змін, на чому ми зупинимося нижче.

У зв’язку з питаннями відповідальності рейдерів за вчинені протиправні діяння не можна не згадати специфіку комплексу охоронних норм, викладених переважно в КК та в КУпАП, зокрема і тих, які можуть (і повинні) використовуватися в ході протидії рейдерству.

Зокрема, поряд з групою вчених, які наполягають на виокремленні в спеціальну статтю кримінальної відповідальності за рейдерство (П. В. Берназ і О. О. Середа, О. Б. Таращанська, О. Ю. Федоров та ін.) [7], більш переконливою видається дещо інша позиція. Відповідно до неї вважається, що чинне кримінальне законодавство дає достатньо адекватний кримінально-правовий інструментарій для того, щоб належним чином реагувати на кожне з діянь, що входять до системи заходів з протиправного захоплення підприємств, зокрема: стаття 189 “Вимагання”, стаття 190 “Шахрайство”, стаття 206 “Протидія законній господарській діяльності”, стаття 219 “Доведення до банкрутства”, стаття 223 “Порушення порядку випуску (емісії) та обігу цінних паперів”, стаття 232-1 “Розголошення або використання неоприлюдненої інформації про емітента або його цінні папери”, стаття 350 “Погроза або насильство щодо службової особи чи громадянина, який виконує громадський обов’язок”, стаття 358 “Підроблення документів, печаток, штампів та бланків, їх збут, використання підроблених документів”, стаття 364 “Зловживання владою або службовим становищем”, стаття 365 “Перевищення влади або службових повноважень”, стаття 366 “Службове підроблення”, стаття 368 “Одержання хабара”, стаття 369 “Давання хабара”, стаття 375 “Постановлення суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови” тощо. Загалом же, за висновками фахівців, можна нарахувати від 10 до 20 статей КК, які передбачають кримінальні покарання за діяння, що є складовими рейдерства. Водночас фахівці Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності нарахували 61 статтю КК, які можуть бути використані у протидії рейдерству.

На завершення зазначимо, що сама лише законотворча практика не спроможна істотно змінити ситуацію з протидією рейдерству на краще, оскільки поряд з власне законодавчими існує нагальна потреба формування також відповідних моральних бар’єрів та стандартів корпоративної етики й репутації у відповідності з європейськими та світовими нормами ведення бізнесу.

Отже, нині можна з повним правом констатувати потребу мати комплексне законодавство про протидію рейдерству. Воно має складатися з різноманітних нормативно-правових актів, об’єднаних у єдиний – антирейдерський – комплекс, у якому міститимуться правові положення різних галузей законодавства, що надає відповідному правовому утворенню цільового регулятивного характеру. Вони об’єднуються залежно від виокремлення цілей запобігання рейдерству, припинення рейдерських посягань, поновлення порушених прав фізичних та юридичних осіб, притягнення винних осіб до юридичної відповідальності, контролю та нагляду за здійсненням відповідних примусових заходів тощо.

При цьому таку систему складають ті нормативно-правові акти, які забезпечують цілісне правове регулювання діяльності держави, її органів та функціонування корпоративних відносин у цілому (тобто охоплюють регулятивним впливом як “горизонтальні”, так і “вертикальні” відносини), забезпечують цільовий характер регулювання та досягають певного синергетичного ефекту.

Окрім усього цього антирейдерське законодавство має бути однією із складових соціально-економічної політики держави.

Використані джерела:

1. *Мамутов В. К.* “Рейдерство в законі” // Шляхи подолання рейдерства: удосконалення законодавства та посилення реагування правоохоронних органів на протиправні дії його організаторів і виконавців. Матер. комітетських слухань, проведених 17 вересня 2008 р. – К. : Верховна Рада України, Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, Міжвідомча комісія з питань протидії протиправному поглинанню та захопленню підприємств, 2008.
2. *Мельник М. І.* Організаційно-правовий механізм подолання рейдерства в Україні: суть та основні напрями вдосконалення // Науковий вісник Львівського державного ун-ту внутрішніх справ. – 2009. – № 1. – С. 9-10.
3. *Степанов М. В.* Уголовно-правовая политика противодействия преступлениям против собственности: Теоретико-прикладной анализ : дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2005. – 277 с. // <http://www.new-disser.ru/order/166506/>.
4. *Мамутов В. К.* “Рейдерство в законі” // Шляхи подолання рейдерства: удосконалення законодавства та посилення реагування правоохоронних органів на протиправні дії його організаторів і виконавців. Матер. комітетських слухань, проведених 17 вересня 2008 р. – К. : Верховна Рада України, Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, Міжвідомча комісія з питань протидії протиправному поглинанню та захопленню підприємств, 2008. – С. 34-41.
5. *Кузьмін Р.* Скасування Господарського кодексу – шлях до криміналізації // Право України. – 2006. – № 12. – С. 32-34; *Прилуцький Р.* Моделі правового регулювання сфери господарювання і фінансово-економічн криза в Україні // Право України. – 2010. – № 6. – С. 122-127.
6. *Алехин П. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации. – М., 1997. – С. 317; *Добровольский В. И.* Анализ и комментарий корпоративного законодательства и судебной практики. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – С. 275; *Бурлуцкая Т. П.* Регистрация юридических лиц. – М. : Вершина, 2004. – 344 с.; *Марков В. І.* Створення та реєстрація суб'єктів підприємництва недержавного сектору економіки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / НАН України. Ін-т екон.-прав. дослідж. – Донецьк, 2004. – 20 с.; *Спасибо-Фатеева .* Деякі міркування стосовно пропозицій про реформування корпоративного законодавства: [організаційно-правові форми юрид. осіб та держ. реєстрація госп. товариств] // Юрид. радник. – 2007. – № 5. – С. 15-18.
7. *Берназ П. В., Серета О. О.* Рейдерство в Україні: визначення поняття // Проблеми цивільного та господарського права. – 2008. – № 1. – С. 82-84; *Таращанська О. Б.* Державна протидія рейдерству в корпоративному секторі економіки України // http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2010_2/txts/10tobseu.pdf; *Федоров А. Ю.* Рейдерство и корпоративный шантаж (организационно-правовые меры противодействия). – М. : Волтерс Клувер, 2010. – С. 265.
8. *Мойсик В.* Проблеми законодавчого регулювання протидії “рейдерству” в Україні // Шляхи подолання рейдерства: удосконалення законодавства та посилення реагування правоохоронних органів на протиправні дії його організаторів і виконавців. Матер. комітетських слухань, проведених 17 вересня 2008 р. – К. : Верховна Рада України, Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, Міжвідомча комісія з питань протидії протиправному поглинанню та захопленню підприємств, 2008. – С. 23.

Кушерец Д. В. Противодействие рейдерству: анализ законодательного поля

Исследуются: состояние законодательства относительно противодействия рейдерству, причины распространения этого опасного для экономики и общества явления, пути совершенствования законодательных норм, способствующих ликвидации рейдерских захватов.

Особое внимание уделяется вопросам неприкосновенности прав частной собственности и законодательному их обеспечению.

Ключевые слова: *рейдерство, противодействие, законодательство, нормы законов, социальная направленность экономики, право собственности, правомерное предпринимательская деятельность.*

Kusherets D. V. Countering raiders: an analysis of the legislative field

The state of the legislation concerning the raiding opposition, the reasons of the expanding of this economically and socially dangerous phenomenon, the ways of improvement of the legislative regulations, assisting elimination of raiding capture are investigated.

A particular concern is given to the issues of inviolability of private property rights and their legislative providing.

Keywords: *raiding, opposition, legislation, legal norms, the social orientation of the economy, property rights, legitimate business activities.*

Корж І. Ф.
Академія правових наук України

ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

У статті розкриваються об'єкти та суб'єкти спеціального державного управління, його силові та спеціальні засоби, механізми, форми та методи, наводяться практичні приклади їх застосування державами в минулому та на сучасному етапі розвитку світового співтовариства.

Ключові слова: *управління; система управління; управлінський вплив; правові, неправові і позаправові форми управління; внутрішнє і зовнішнє соціальне середовище; об'єкти та суб'єкти управління.*

Побудова України як суверенної демократичної, правової, соціальної держави, яка має ефективно здійснювати конституційні функції забезпечення законних прав і свобод людини і громадянина і кваліфіковано вирішувати завдання прогресивного руху країни, неможлива без її демократичної трансформації, кардинального перетворення її сутності [1, с. 5]. Мова йде, насамперед, про створення необхідних умов забезпечення ефективного, передусім публічно-владного, управлінського впливу держави на різні сфери життєдіяльності українського суспільства, насамперед на таку специфічну сферу, як державна безпека. Сьогодення вимагає переосмислення старих і вироблення нових соціальних знань про державу, владу, управління тощо, як багатомірних, але єдиних за природою соціальних феноменів, які органічно пов'язані із соціальним буттям, з різноманітними соціальними відносинами, є імперативними чинниками суспільного життя, специфічними соціальними регуляторами. Теоретичні дослідження та відповідні напрацювання щодо проблем безпеки, у тому числі управління у сфері державної безпеки, мають такі українські дослідники, як В. Ананьїн, О. Белов, О. Білорус, О. Гончаренко, В. Горбулін, В. Гошовська, О. Данільян, О. Дзьобань, С. Єрохін, О. Лісничук, Е. Лисицин, В. Ліпкан, В. Лутай, О. Маначинський, Є. Марчук, В. Мунтіян, Н. Нижник, В. Олуйко, В. Паламарчук, Г. Перепелиця, В. Пилипчук, С. Пирожков, Г. Ситник, С. Сьомін, С. Толстой та інші.

Мета дослідження. Існує гостра необхідність в ефективному вирішенні проблем державного будівництва для забезпечення сталого і безпечного розвитку суспільства, а це, у свою чергу, потребує розвитку національної школи управління, у тому числі у сфері державної безпеки. **Завданням статті** є розкриття теоретичного розуміння засад управління у сфері державної безпеки; форм, засобів, механізмів та методів управління у зазначеній сфері; на конкретних прикладах показати особливості управління у сфері державної безпеки.