

УДК [342.922: 35.073.511] (477)

Ю.А. Хатнюк

КЛАСИФІКАЦІЯ СУБ'ЄКТІВ БОРОТЬБИ З РЕЙДЕРСТВОМ В УКРАЇНІ

Досліджуються проблеми визначення компетенції та особливостей діяльності суб'єктів боротьби з рейдерством як формою незаконного перерозподілу власності в Україні, здійснюється поглиблене вивчення й класифікація відповідних суб'єктів, а також окреслюються шляхи оптимізації взаємодії органів державної влади, які здійснюють діяльність у вказаній сфері.

Ключові слова: класифікація, суб'єкт, боротьба із рейдерством, органи державної влади, компетенція.

Постановка проблеми. Прагнення України ввійти до єдиного економічного європейського простору вимагає суттєвих змін у багатьох сферах життєдіяльності держави, зокрема корпоративній. Пріоритетне значення для належної і безпечної діяльності акціонерних товариств має протидія рейдерству, яке не тільки дезорганізує роботу суб'єктів господарської діяльності, а й спричиняє соціальну напругу в суспільстві. Скажімо, упродовж 2009 р. економіка України у зв'язку з перервами в роботі підприємств, яких атакували рейдери, зазнала збитків на суму понад 6,2 млн. грн. У 2010 р. втрати національної промисловості внаслідок корпоративних конфліктів із застосуванням рейдерських технологій сягнули 12,7 млн. грн.

У контексті реформування в державі системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів і адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу першочерговими визнаються проблеми визначення компетенції та особливостей діяльності суб'єктів боротьби з рейдерством [1]. Постановка таких завдань у межах дослідження, на нашу думку, дозволить створити базу не тільки для поглибленого вивчення та класифікації відповідних суб'єктів, а й визначити шляхи оптимізації взаємодії підрозділів внутрішніх справ з органами, які здійснюють діяльність у вказаній сфері.

Стан дослідження. У сучасній науці не достатньо приділено уваги питанням протидії рейдерству з боку державних органів, зокрема дослідженню класифікації, компетенції та особливостей діяльності суб'єктів боротьби з цим антисуспільним явищем.

Концептуальні основи проблеми рейдерства та способи його подолання були і є об'єктом дослідження вітчизняних та зарубіжних

учених, зокрема: Д. Андреева, Б. Андрушківа, П. Берназа, М. Белкіна, І. Богатирьова, Д. Брагіна, В. Галунько, Н. Гуторової, О. Дічека, А. Єфіменка, Р. Кальницького, А. Кирєєва, Е. Кісілюка, В. Куца, В. Лапчука, В. Мамутова, А. Марушака, С. Москаленка, А. Орлеана, Г. Паламарчука, О. Пашенка, В. Плакіді, З. Тарханова, Т. Устименко, В. Швеця та ін.

Виходячи з того, що проблеми класифікації суб'єктів боротьби з рейдерством, незважаючи на теоретичну і практичну важливість, у науці досліджені недостатньо, проте дана проблема є на сьогоднішній день надзвичайно актуальною, що й зумовлює потребу в її детальному розгляді.

Тому, **метою** даної статті є теоретичне дослідження існуючих наукових підходів щодо класифікації суб'єктів боротьби із рейдерством в нашій країні.

Виклад основних положень. З метою адекватного сприйняття та використання поняття «суб'єкт боротьби з рейдерством» доцільно визначити його зміст і походження. Словник української мови містить такі визначення поняття «суб'єкт»: у філософському розумінні – істота, здатна до пізнання навколишнього світу, об'єктивної дійсності та цілеспрямованої діяльності; у літературному – особа, група осіб, організація, яким належить активна роль у певному процесі [2, с. 442].

Аналіз сучасної юридичної літератури показує, що під поняттям «суб'єкт» В. Ортинський, З. Кісіль, М. Ковалів розуміють структурно окреслені спільноти людей з органами управління, що формуються ними, та керівним складом (на персональному рівні), наділеним управлінськими функціями [3, с. 14]. В. Колпаков під суб'єктом розуміє джерело впливу, того, хто виконує функції управління, впливає на об'єкт з метою переведення його у новий стан [4, с. 9].

Приєднуємося до думки науковців, які вважають, що державне управління як владно-організаційна діяльність певних органів (посадових осіб) здійснюється і за межами системи органів виконавчої влади методами адміністративно-правового регулювання:

а) всередині апаратів будь-яких органів державної влади – з боку керівних посадових осіб стосовно інших службовців органу;

б) всередині державних установ і організацій – з боку їх адміністрацій щодо іншого персоналу [5, с. 10–11].

При цьому функції виконавчої влади здійснюють не тільки суб'єкти державної влади, вони можуть бути делеговані державою органам місцевого самоврядування, окремим громадським організаціям (зокрема, професійними спілками) [6]. У цих випадках управлінські

відносини, що виникають у процесі діяльності недержавних суб'єктів виконавчої влади, за змістовними ознаками є однорідними з відносинами державного управління.

Тож частина функцій державного управління, як зазначає В. Погорілко, може реалізуватися поза виконавчою владою [7, с. 251], тому поняття «адміністративно-правове регулювання», як зазначають Н. Нижник та О. Машков, є ширшим від поняття «виконавча влада» [8, с. 8].

На нашу думку, «суб'єктом боротьби із рейдерством» слід вважати особу (людину), групу людей, які здійснюють послідовну діяльність у формі цілеспрямованого організаційного впливу на боротьбу із рейдерством. Виходячи з цього, суб'єкт адміністративно-правового регулювання боротьби із рейдерством у загальному вигляді може бути представлений як певна установа, в якій основним носієм прав і обов'язків є держава як система органів влади. Звідси суб'єкта боротьби з рейдерством можна означити як окремий державний орган, який у визначеній законодавством послідовності виконує функції, застосовує методи адміністративно-правового регулювання з метою організації забезпечення збереження життя та здоров'я, охорони честі та гідності, прав, свобод і законних інтересів у сфері підприємницької та господарської діяльності.

Водночас, виступаючи суб'єктом адміністративно-правового регулювання, людині властиво бути й об'єктом адміністративно-правового регулювання, бо вона відіграє головну, визначальну роль, через неї здійснюється персоніфікація державно-управлінських відносин [9, с. 43–44].

Аналіз законодавства, що регулює адміністративно-правові заходи боротьби з рейдерством дозволяє визначити такі суб'єкти: Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України; Верховний Суд України; Міністерство юстиції України; Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Генеральна прокуратура України, Служба безпеки України, Державна фінансова інспекція України, Фонд державного майна України, Міністерство внутрішніх справ України, Державна виконавча служба України, місцеві органи виконавчої влади, громадські організації. Окрім того, до суб'єктів боротьби із рейдерством доцільно віднести всі інші державні органи, представлені у складі Міжвідомчої комісії з питань протидії протиправному поглинанню та захопленню підприємств.

Незважаючи на значну кількість суб'єктів боротьби із рейдерством і відмінність їхнього правового статусу, всі вони мають характерні

ознаки, що проявляються через їх суть. До таких ознак можна віднести: прояв інтересів певної соціальної групи; системну організованість у структурі, функціях, діяльності; наявність у суб'єктів властивих лише їм функцій, але у межах діяльності з виконання загальних управлінських функцій (прогнозування, планування, організації, регулювання, контролю); власну організацію, зокрема організаційно-структурні компоненти; певне місце у структурі державного апарату, приймання чітко визначених видів рішень; урахування при виборі методів, форм, засобів впливу на об'єкт тих змін, що відбуваються у середовищі, в межах якого функціонує і розвивається судова система [3, с. 21].

Визначальним для класифікації суб'єктів адміністративно-правового регулювання боротьби з рейдерством є конституційне розмежування органів державної влади. О. Ярмиш та В. Серьогін визначають систему так:

- орган законодавчої влади – Верховна Рада України;
- глава держави – Президент України;
- система органів виконавчої влади:
 - а) Кабінет Міністрів України – вищий орган виконавчої влади;
 - б) міністерства, державні комітети, центральні органи зі спеціальним статусом – центральні органи виконавчої влади;
 - в) місцеві державні адміністрації – місцеві органи виконавчої влади;
- система державних органів судової влади [10, с. 44–45].

Деякі з зазначених органів можна віднести до суб'єктів боротьби з рейдерством умовно, оскільки окремі з них (наприклад, Верховна Рада України) регулюють адміністративно-правові заходи не безпосередньо, а через виконання функцій держави загалом.

У цьому випадку суб'єкти боротьби з рейдерством доцільно класифікувати на державні органи (органи виконавчої влади); недержавні органи (органи місцевого самоврядування); об'єднання громадян.

Крім того, за основу систематизації органів виконавчої влади можна взяти й інші критерії: обсяг, зміст і характер компетенції органів [11, с. 92]; територіальний масштаб їхньої діяльності [12, с. 67–71]; порядок вирішення підвідомчих питань; становище та місце у системі органів (підпорядкованість органів між собою); порядок утворення тощо [4, с. 112–139].

Залежно від того, яким обсягом компетенції наділені суб'єкти адміністративно-правового регулювання боротьби з рейдерством, вони поділяються на органи загальної компетенції; органи галузевої компетенції; органи спеціальної (функціональної або міжгалузевої) компетенції; органи предметної компетенції [12, с. 68–69].

Органи загальної компетенції – це органи, які в межах підвідомчої їм території здійснюють державне управління та координацію усіх або більшості підпорядкованих чи підконтрольних їм органів галузевої чи функціональної компетенції. Вони несуть відповідальність за стан справ на відповідній території (на всій території України, території Автономної Республіки Крим, області, району, міста). Поряд із загальними повноваженнями щодо вжиття заходів для забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і гармонійного розвитку особистості та забезпечення інтересів українського народу шляхом виконання Конституції та законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України та виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, вирішення питань державного управління у сфері економіки та фінансів, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, протидії корупції, інших завдань внутрішньої і зовнішньої політики, цивільного захисту, національної безпеки та обороноздатності, визначених у ст.ст. 2, 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [13], органи загальної компетентності здійснюють повноваження у сфері адміністративно-правового регулювання боротьби з рейдерством.

Наведений у ст. 116 Конституції України перелік функціональних напрямів діяльності Кабінету Міністрів України підтверджує, що за характером і обсягом повноважень він належить до органів загальної компетенції [14, с. 263].

Окрім Кабінету Міністрів України, до цих органів належать: Президент України, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування.

Реалізація державної політики у відповідному секторі покладається на органи галузевої компетенції. Критерієм ефективності виступають міра адаптації керівної системи до змін зовнішнього середовища, що дає їй можливість забезпечити самоорганізацію і досягнення мети, причому органи галузевої компетенції вирізняються рівнем складності структурної організації, функціональними можливостями.

Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [15] органами галузевої компетенції вважаються міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, що мають у своєму підпорядкуванні спеціальні підрозділи, на які покладені обов'язки забезпечувати боротьбу з рейдерством, інші структури, і, відповідно, керують певною галуззю (Служба безпеки України, Міністерство внутрі-

шніх справ України тощо), а також місцеві органи цих міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Особливістю цих органів є те, що організаційна діяльність суб'єктів адміністративно-правового регулювання не виходить за межі їх компетенції, їхнє головне завдання полягає у безпосередньому забезпеченні потреб суспільства [16, с. 27].

Органи спеціальної (функціональної або міжгалузевої) компетенції реалізують виконавчу, контрольню-наглядову, регулятивну, рестраційно-дозвільну функції державного управління. Органи спеціальної компетенції здійснюють галузеве та міжгалузеве функціональне державне управління [15].

Такі органи забезпечують реалізацію державної політики в певній сфері, здійснюють керівництво з питань, що мають загальний характер для всіх чи багатьох галузей господарства, соціально-культурного будівництва. Для функціональних відомств головне – зовнішня організаційна діяльність, управлінський вплив на інші відомства та об'єкти, що не перебувають у лінійному підпорядкуванні, адже міжгалузеве управління як діяльність з координації та контролю здійснюється щодо самостійних, структурно не підпорядкованих органів.

До суб'єктів адміністративно-правового регулювання боротьби з рейдерством, які наділені спеціальною (функціональною або міжгалузевою) компетенцією, слід віднести дві групи органів: по-перше, групу державних органів, що регулюють організацію боротьби з рейдерством; по-друге, групу державних органів, діяльність яких впливає на формування оперативно-тактичних, матеріально-технічних заходів.

У цьому випадку ознакою, що зумовлює коло прав і повноважень цієї групи суб'єктів, на думку А. Коваленко, є певна функція, що має виняткове державне і суспільне значення [17, с. 242]. При цьому органом предметної компетенції є суд, який приймає рішення або виносить постанову щодо проведення заходів боротьби з рейдерством.

За масштабом діяльності органи виконавчої влади поділяють на вищі, центральні, міжрегіональні, місцеві.

Вищим органом у системі органів виконавчої влади в Україні є Кабінет Міністрів України. Він – найважливіша складова і центральна ланка всього державного механізму, очолює систему органів виконавчої влади. У юридичній літературі зазначається, що уряд виступає як основний державний орган, що забезпечує проведення внутрішньої і зовнішньої політики держави, під його керівництвом перебуває державний апарат, фінанси країни, іноземні справи, він очолює систему органів виконавчої влади [10, с. 305].

Основні функції, повноваження та завдання Кабінету Міністрів України зводяться до забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, проведення державної політики у сферах економіки та фінансів, державної служби, кадрової і соціальної політики, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони довкілля, правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, зовнішньої політики, національної безпеки та обороноздатності. Кабінет Міністрів України здійснює й інші функції та повноваження, що визначаються Конституцією і законами України, а також актами Президента України [13].

Центральними є ті органи виконавчої влади, діяльність яких поширюється на всю територію України і охоплює всі або більшість сфер соціального та політичного життя держави. Вказані органи реалізують державну політику, здійснюють загальне або галузеве управління, спеціальний вплив на об'єкти незалежно від їх місцезнаходження на території України. Відповідно до Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» до центральних органів виконавчої влади, крім міністерств, належать державні служби, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом [18]. Водночас у державі передбачена модель управління, яка складається з трьох рівнів, що відображені в Основному законі України:

- 1) рівень вищого органу;
- 2) рівень центральних органів;
- 3) рівень місцевих органів [15, с. 15].

Міжрегіональні органи охоплюють територію декількох адміністративно-територіальних одиниць або територію, межі якої взагалі не залежать від адміністративно-територіального поділу України, що характерно для спеціальних служб.

Місцевими органами виконавчої влади загальної компетенції, що наділені правом представляти інтереси держави і приймати від її імені владні рішення на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць, є державні адміністрації.

Систему місцевих органів виконавчої влади утворюють обласні, районні, районні в м. Києві та Севастополі, а також Київська і Севастопольська міські державні адміністрації. Їх сукупна діяльність охоплює всю територію України, стосується практично всіх аспектів суспільно-політичного, соціально-економічного, культурного життя, так чи інакше причетна до інтересів кожної людини. Фактично через них реалізуються положення Конституції і законів України, укази Президента

України, постанови Кабінету Міністрів України, рішення інших центральних органів виконавчої влади. Про роль і значущість у державному житті місцевих органів виконавчої влади свідчить і той факт, що відповідно до Конституції України (ст. 118), голови не тільки обласних, а й районних державних адміністрацій призначає на посаду і звільняє з посади глава держави – Президент України. При виконанні своїх повноважень вони відповідають перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України [19].

Місцеві органи виконавчої влади беруть участь у боротьбі з рейдерством відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 9 червня 2010 р. № 1199-р «Про затвердження плану заходів щодо протидії протиправному поглинанню та захопленню підприємств» [20].

Висновки. Дослідивши державні органи як суб'єкти боротьби з рейдерством в Україні, можемо зробити наступні висновки:

– суб'єкти боротьби з рейдерством в Україні об'єднані єдиним предметом правового регулювання – суспільними відносинами, що виникають у процесі діяльності державних органів та громадських організацій у сфері боротьби з протиправним поглинанням підприємств, спрямованої на реалізацію положень ст. 41 Конституції України, в якій вказано на те, що «ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності»;

– наявність значної кількості суб'єктів, які провадять діяльність, спрямовану на боротьбу з рейдерством, визначає необхідність закріплення порядку комплексного застосування організаційно-правових, технологічних та економічних заходів з метою використання інноваційних, креативних підходів для вирішення конкретних завдань і проблем як похідної економічної безпеки;

– громадські об'єднання є одним з чинників, які безпосередньо впливають на стан боротьби із рейдерством. Практика діяльності громадських організацій у зазначеній сфері свідчить про неодноразове ініціювання відповідних заходів впливу щодо конкретних правопорушень, які передбачені Кримінальним кодексом України та Кодексом України про адміністративні правопорушення.

1. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.

2. Яременко. В.І. Новий тлумачний словник української мови: у 4 т. / В.І. Яременко. – К.: Аконті, 1998. – Т. 4. – 942 с.

3. Оргинський В.Л. Організаційні засади управлінської діяльності в органах внутрішніх справ України: навч.-метод. посіб. / В.Л. Оргинський, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів. – Львів: Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2006. – 248 с.

4. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 752 с.

5. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування / за ред. В.Б. Авер'янова, І.Е. Коліушка. – К.: Вид-во УАДУ, 1999. – 52 с.

6. Генеральна угода про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин в Україні на 2010–2012 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

7. Погорілко В.Ф. Органи державної влади України / В.Ф. Погорілко. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. – 592 с.

8. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління: навч. посібник / Н.Р. Нижник, О.А. Машков. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.

9. Крупчан О.Д. Організація виконавчої влади / О.Д. Крупчан. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 132 с.

10. Яришич О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: навч. посібник / О.Н. Яришич, В.О. Серьогін. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 672 с.

11. Кивалов С.В. Административное право Украины: учебник / С.В. Кивалов – Харьков: Одиссей, 2004. – 880 с.

12. Битяк Ю.П. Административное право Украины: учеб. для студ. вузов юрид. спец. / Ю.П. Битяк. – Харьков: Право, 2003. – 576 с.

13. Про Кабінет Міністрів: Закон України від 7 жовтня 2010 р. № 2591-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

14. Виконавча влада і адміністративне право / за ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Ін-Юре, 2002. – 668 с.

15. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

16. Кордун О.О. Особливості виконавчої влади в пострадянській Україні / О.О. Кордун. – К.: МАУП, 2000. – 248 с.

17. Коваленко А.А. Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі: теорія та практика / А.А. Коваленко. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. – 512 с.

18. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

19. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

20. Про затвердження плану заходів щодо протидії протиправному поглинанню та захопленню підприємств: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 червня 2010 р. № 1199-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

Хатнюк Ю.А. Классификация субъектов борьбы с рейдерством в Украине

Исследуются проблемы определения компетенции и особенностей деятельности субъектов борьбы с рейдерством как формой незаконного перераспределения собственности в Украине, осуществляется углубленное изучение и классификация соответствующих субъектов, а также очерчиваются пути оптимизации взаимодействия органов государственной власти, осуществляющих деятельность в указанной сфере.

Ключевые слова: классификация, субъект, борьба с рейдерством, органы государственной власти, компетенция.

Khatnuk Yu.A. Classification of subjects in the fight against raiding in Ukraine

In this article the problems of definition of competence and features of subjects' work in combating raids as a form of illegal redistribution of property in Ukraine are investigated. The depth study and classification of the subjects is done and the ways of improving the interaction of state bodies which carry out activity in this sphere are outlined.

Key words: classification, subject, state bodies, combating raids, competence.

Стаття надійшла 9 жовтня 2012 р.

УДК 340+35.078.3

Л.Г. Чистоклєтов

**ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ
СКЛАДОВОЇ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ
У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДІЯЛЬНОСТІ
СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ**

Проаналізовано основні теоретичні та практичні аспекти формування та оцінки рівня проблем, пов'язаних з особливостями функціональної складової правоохоронних органів у сфері діяльності суб'єктів господарювання. На основі дослідження визначено сутність правоохоронної діяльності та корінних змін їх завдання щодо належного адміністративно-правового забезпечення умов безпечного функціонування суб'єктів господарювання.

Ключові слова: правоохоронна діяльність, недержавні суб'єкти правоохорони, безпека, суб'єкти господарювання, адміністративно-правове забезпечення.