

самостійну структуру. Це дозволить чітко розмежувати функції пожежної охорони та органів державного пожежного нагляду, а також сприятиме організації їх діяльності за прямим

призначенням та більш успішному виконанню завдань щодо забезпечення пожежної безпеки суворо відповідно до їх компетенції.

Література

1. Про затвердження Інструкції з організації роботи органів державного пожежного нагляду : наказ МНС України від 06 лют. 2006 р. № 59 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 17. – Ст. 1289.
2. Про пожежну безпеку : закон України від 17 груд. 1993 р. № 3745-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 5. – Ст. 21.
3. Про правові засади цивільного захисту : закон України від 24 черв. 2004 р. № 1859-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 39. – Ст. 488.
4. Про затвердження Положення про Державний департамент пожежної безпеки: постанова Кабінету Міністрів України від 11 квіт. 2002 р. № 500 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 15. – Ст. 816.
5. Про затвердження Інструкції з організації роботи органів державного пожежного нагляду : наказ МНС України від 06 лют. 2006 р. № 59 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 17. – Ст. 1289.

Надійшла до редколегії 12.11.2009

Анотації

Проаналізовано діюче законодавство, яке регламентує проходження державної служби в органах державного пожежного нагляду. Визначено місце органу державного пожежного нагляду в системі пожежної охорони з метою чіткого нормативного закріплення та шляхи подальшого вдосконалення.

Проанализировано действующее законодательство, которым регламентировано прохождение государственной службы в органах государственного пожарного надзора. Определено место органа государственного пожарного надзора в системе пожарной охраны с целью четкого нормативного закрепления, и пути последующего совершенствования.

Legislation in force regulating state service in state fire control agencies is analyzed. The place of state fire control agency in the system of fire guard aimed on its proper normative fixation and ways of its further improvement is defined.

УДК 347.724(477)

Н. В. ГАЛІЦИНА,

*старший викладач кафедри галузевих юридичних дисциплін
Азовського регіонального інституту управління
Запорізького національного технічного університету*

ДЕЯКІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ ТОВАРИСТВАМИ З ОБМЕЖЕНОЮ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ В УКРАЇНІ

Актуальність дослідження адміністративно-правових аспектів управління товариствами з обмеженою відповідальністю визначається декількома групами теоретичних і практичних положень. Насамперед, мова йде про соціально-економічні зміни в Україні, які істотно перетворили систему юридичних осіб, їх органів, характер діяльності цих органів і потребують розробки принципово нових і адекватних економічним потребам норм правового регулювання. Це знайшло своє вираження в прийнятті спеціальних законодавчих і підзаконних актів, у яких були сформульовані положення, що визначають поняття, види й особливості юридичних осіб, нових для нашої господарської практики. Мова йде про нові Цивільний [1] і Господарський [2] кодекси України, закони України «Про господарські товариства» [3], «Про державну реєстрацію

юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» [4] тощо. У них не тільки визначається правовий статус самих юридичних осіб, порядок їх створення й діяльності, але й встановлюються правові основи формування й функціонування їх органів.

Відомо, що органам юридичної особи відводиться дуже серйозна роль, оскільки саме через них юридична особа отримує права й набуває обов'язків, за допомогою вчинюваних органами юридичної особи дій виникають, змінюються і припиняються правовідносини, учасником яких є сама юридична особа. Саме тому так важливо правильно вибудувати всю систему відносин, пов'язаних із діяльністю органів управління, що визначена в літературі як корпоративне управління: проаналізувати теоретичну базу, на якій ці відносини будуються, визначити правові форми вираження

цими органами своєї волі як усередині юридичної особи, так і зовні.

Слід зауважити, що протягом багатьох десятиліть ці питання регулювалися з позицій реалізації виконавчо-розпорядницькими органами своїх державно-владних повноважень. Тому, коли умови господарювання юридичних осіб і їх правове регулювання змінилися, виник певний вакуум. При цьому цивілістика, займаючись питаннями внутрішнього управління юридичними особами, регулювання статусу органів, їх компетенції, правових актів органів, не вважала цю сферу відносин своєю, а адміністративне право, що має багаторічну історію вивчення управлінських відносин, також не розглядало відносини, що виникали в юридичних особах нового типу, у першу чергу, у господарських товариствах, що відрізнялися від звичних для адміністративного права відносини влади і підпорядкування.

Світова історія і практика свідчать про те, що вже тривалий час найбільш поширеною й ефективною формою спільного ведення господарської діяльності є господарські товариства, серед яких товариства з обмеженою відповідальністю є провідною організаційно-правовою формою для малого й середнього бізнесу. Саме з огляду на це дослідження статусу органів управління даного виду юридичних осіб, природи й характеру їх діяльності, функцій, сутності і принципів управління товариствами з обмеженою відповідальністю становлять безсумнівний інтерес.

Через відсутність необхідного досвіду і практики функціонування органів товариств з обмеженою відповідальністю як юридичних осіб і спеціальних досліджень з цих питань керівники таких товариств використовували метод «спроб і помилок», що не сприяло ефективному використанню цього різновиду юридичних осіб у процесі здійснення економічної реформи в Україні.

Не завжди обґрунтоване копіювання західних стандартів і численні прогалини ще зовсім «молодого» українського законодавства призвели до того, що більшість господарських товариств України нині характеризується не ефективною системою управління і, відповідно, невтішними фінансовими результатами господарської діяльності.

Разом із тим необхідно відзначити, що різні аспекти правового регулювання діяльності господарських товариств, і в тому числі товариств з обмеженою відповідальністю, знайшли своє відображення в роботах дореволюційних, радянських та українських учених-

юристів. Вітчизняні роботи з питань корпоративного управління можуть бути розподілені за історичною ознакою на декілька груп. До першої належать серйозні дослідження російських юристів: А. І. Камінки, Д. І. Мейера, І. А. Покровського, Л. І. Петражицького, І. Т. Тарасова, Є. Н. Трубецького, Г. Ф. Шершеневича та ін., присвячені історії виникнення і становлення господарських товариств, порівняльному аналізу закордонного законодавства того часу, дослідженню статусу органів юридичної особи, виробленню рекомендацій з удосконалення російського корпоративного законодавства. До другої групи входять праці вчених і практичних працівників періоду непу (20–30 рр. ХХ ст.): Х. Бахчисарайцева, І. Д. Брауде, В. Ю. Вольфа, М. Н. Ізраеліта, С. Н. Ландкофа та ін., присвячені в основному коментуванню діючого вітчизняного законодавства й законодавства закордонних країн. До третьої групи належать праці вчених-юристів радянського й сучасного періодів, коли правові основи діяльності юридичних осіб, аналіз діяльності їх органів, і в першу чергу розробка теоретичних основ управління ними, визначення форм впливу держави на процес їх становлення й розвитку розглядалися, в основному, у зв'язку з розробкою проблем цивільного й адміністративного права. Істотний внесок у розробку зазначених проблем зробили С. С. Алексєєв, В. Г. Афанасьєв, Г. В. Барабашев, Д. Н. Бахрах, С. Н. Братусь, М. І. Брагинський, А. В. Венедиктов, В. П. Грибанов, О. С. Юффе, М. Л. Коган, Ю. М. Козлов, З. Г. Крилова, Б. П. Курашвілі, Б. М. Лазарєв, А. Л. Маковський, В. П. Мазолін, В. Д. Мельгунов, М. І. Піскотін, Ю. А. Тихомиров, Ю. К. Толстой, Г. А. Туманов, Р. О. Халфіна, Ц. А. Ямпольська та ін.

Саме в цей період у міру усвідомлення необхідності подолання ідеологічної схеми минулих років та організаційної відсталості адміністративно-командної системи на перший план починає виходити проблема підвищення продуктивності суспільної й індивідуальної праці, у тому числі управлінської, підвищення ефективності функціонування систем управління. Формуються наукове управління суспільством і теорія державного управління, що мають велике теоретичне і прикладне значення.

З кінця 60-х рр. ХХ ст. у СРСР починається справжній «бум» управлінських публікацій, у тому числі досліджень авторів-юристів. На перший план висувається розробка проблем правового регулювання управління економікою. У роботах В. Б. Авер'янова, В. К. Андрєєва, В. Г. Атаманчука, В. В. Вітрянського,

О. М. Вінник, О. М. Іващенко, Т. В. Кашаніної, О. Р. Кібенко, В. М. Кравчука, І. М. Кучеренко, В. К. Мамутова, С. Д. Могилевського, В. Д. Мельгунова, Є. А. Суханова, І. В. Спасибо-Фатеевої, В. С. Щербини та ін. висвітлюються й питання правового регулювання у сфері підприємницької діяльності.

Хоча останнім часом у правовій літературі виявляють величезний інтерес до дослідження господарських товариств, питання діяльності органів управління господарськими товариствами, їх статус, визначення й вибір найбільш ефективної структури управління товариством, проблеми формування органів управління є недостатньо дослідженими у вітчизняній правовій науці. У зв'язку з цим відсутні серйозні теоретичні роботи, присвячені даній проблематиці, що гальмує законодавче регулювання й практичний розвиток господарських товариств як найбільш ефективних організаційно-правових форм юридичних осіб у ринковій економіці.

Мета даної статті полягає в тому, щоб на основі комплексного дослідження правових норм і інститутів, що регламентують статус органів управління товариств з обмеженою відповідальністю, проаналізувати адміністративно-правові аспекти управління товариствами з обмеженою відповідальністю в Україні, виявити існуючі прогалини публічно-правового регулювання та запропонувати шляхи їх усунення. Її новизна полягає в аналізі управління товариствами з обмеженою відповідальністю з точки зору адміністративного права та розробленні шляхів удосконалення адміністративного законодавства у сфері публічно-правової регламентації функціонування інституту директорів підприємств корпоративного типу.

Необхідною умовою успішності розвитку корпоративного законодавства України має стати комплексність регулювання та стратегічний підхід. Багато інститутів вітчизняного корпоративного права сьогодні потребують загального переосмислення для визначення доцільності їх існування. Із корпоративного права України мають бути вилучені норми та правові конструкції, які виявили свою неефективність або недієвість. Правові моделі поведінки, що запроваджені сучасним корпоративним правом України, іноді є дуже далекими від тих відносин, що дійсно виникають на практиці. Потрібно відмовитися від деяких класичних понять і інститутів й створити систему правових норм, які б відтворювали сучасні моделі корпоративних відносин.

Одним із завдань реформування корпоративного законодавства України є розвиток вітчизняного законодавства у сферах, де відсутнє належне правове регулювання.

Український низький рівень захисту прав учасників товариств з обмеженою відповідальністю зумовлений повною відсутністю в законодавстві України правової регламентації інституту директорів товариства, який має бути центральним для будь-якої моделі корпоративного управління. Цей правовий інститут традиційно включає в себе комплекс питань: 1) визначення кола осіб, що наділяються статусом директора; 2) порядок обрання/відкликання директорів; порядок укладення/розірвання контракту з директорами; 3) можливість та процедура заміщення директорів (формування альтернативного органу), призначення директором своїх заступників, делегування функцій директорів іншим працівникам товариства, укладення договорів на управління товариством, видача доручень; 4) обов'язки директорів; 5) порядок роботи колегіального органу, до складу якого входять директори; 6) відповідальність директорів.

Зазначені вище елементи регулювання правового статусу директорів наявні в законодавстві України лише фрагментарно, і ними охоплюються виключно ті посадові особи органів управління товариства, які були формально призначені на посаду. Ті ж особи, які активно керують товариством, використовуючи для цього різноманітні правові та позаправові схеми, залишаються поза межами правового впливу.

Директора товариства слід визначити як особу, що здійснює функції із загального управління товариством одноосібно чи разом з іншими директорами та має право ухвалювати рішення, що є обов'язковими для товариства. Директором має визнаватись:

- будь-яка особа, обрана до виконавчого органу товариства або наглядової ради (директор де-юре);

- особа, яка не є законно обраною (чи була обрана з порушеннями закону), але виконує функції директора незалежно від правових підстав для такого виконання (директор де-факто);

- особа, яка не є директором де-юре чи де-факто, але має можливість приймати рішення з питань загального керівництва товариством, які є обов'язковими для директорів де-юре чи де-факто (тіньовий директор).

Окремо має бути визначений статус колишніх директорів, оскільки питання щодо їх

відповідальності найчастіше виникає після звільнення їх з посади. Оскільки з формальної точки зору до відповідальності в такому разі притягаються особи, що не є директорами товариства, то в законодавстві потрібно чітко визначити термін, протягом якого директори товариства можуть бути притягнуті до відповідальності після їх звільнення/відкликання з посади.

Належний рівень корпоративного управління повинен забезпечувати не тільки належний рівень керівництва товариством, але й ефективний контроль за роботою його посадових осіб, а також їх відповідальність перед товариством і його учасниками. Посадові особи товариства діють не у своїх інтересах, а в інтересах компанії і всіх її учасників, інакше кажучи, їх обов'язки мають фідучіарний характер. Разом із тим, у даний час існує цілий ряд проблем, що перешкоджають ефективному застосуванню цивільної, адміністративної і кримінальної відповідальності до посадових осіб господарських товариств.

У законодавстві і в юридичній доктрині тільки формується концепція фідучіарної відповідальності, а суди, як і раніше, не готові застосовувати принципи розумності й сумлінності при оцінюванні дій менеджменту компанії, а також враховувати специфіку становища посадових осіб господарських товариств. Основною проблемою є кваліфікація відповідних дій посадових осіб товариств із погляду їх сумлінності й розумності. Таким чином, необхідно на законодавчому рівні визначити основні ознаки фідучіарних обов'язків зазначених осіб, встановити критерії сумлінності й розумності їх поведінки. Окрема увага повинна бути приділена особливостям залучення до відповідальності керівників публічних компаній, керуючих компаній (керуючих) і членів ради директорів – представників держави, а також особливостям залучення до відповідальності за зловживання проти інтересів дочірніх і залежних товариств та їх учасників.

У сфері адміністративної відповідальності членів рад директорів і менеджерів важливим інструментом є дискваліфікація несумлінних або некомпетентних директорів і менеджерів, необхідність впровадження якої в Україні передбачена Концепцією розвитку корпоративного законодавства України, затвердженою рішенням Ради Комітету корпоративного права Асоціації правників України 3 жовтня 2007 р. [5]. На жаль, діючий Кодекс України про адміністративні правопорушення не передбачає дискваліфікацію як вид адміністративного

стягнення [6, ст. 24].

Проект Кодексу України про адміністративні проступки (далі – Проект) також не містить поняття дискваліфікації посадових осіб, а оперує поняттям «звільнення з посади або інше усунення від виконання функцій держави, позбавлення права обіймати певні посади чи займатись певною діяльністю» [7, ст. 30], що за своєю сутністю не є синонімічними поняттями. При цьому ст. 37 Проекту передбачає позбавлення права займати певні посади або займатись певною діяльністю або як основне, або як додаткове адміністративне стягнення, яке призначається судом строком до п'яти років у випадках, коли за характером вчинених винних проступків по посаді або при зайнятті певною діяльністю, суд визнає неможливим збереження за ним права обіймати певні посади або займатись певною діяльністю [7].

Взагалі дискваліфікація як вид адміністративного стягнення передбачає заборону на здійснення: 1) організаційно-розпорядничих або адміністративно-господарських функцій в органі юридичної особи; 2) повноважень члена ради директорів; 3) підприємницької діяльності з керування юридичною особою.

Слід наголосити, що у світі саме дискваліфікація є одним із найсуворіших адміністративних стягнень, за допомогою якого від управління господарським товариством відсторонюються визнані винними в здійсненні адміністративного правопорушення керуючі.

Варто зазначити, що, наприклад, у Великій Британії в останні роки парламент розширив перелік випадків, у яких суди можуть оголосити особу дискваліфікованою [8, с. 143]. При цьому основною метою дискваліфікації директорів є їх усунення від діяльності, пов'язаної з керуванням компанією. Інакше кажучи, функції інституту дискваліфікації, скоріше, не каральні, а превентивні: дискваліфікація захищає учасників і кредиторів різних компаній від діяльності некваліфікованих або нечесних менеджерів [9, с. 234].

Для практичної реалізації такого різновиду адміністративної відповідальності варто: 1) розглянути питання і про доцільність надання права учасникам, що мають визначену мінімально необхідну частку у статутному капіталі, вимагати дискваліфікації директорів і менеджерів у судовому порядку; 2) визначити коло компетентних осіб, порядок оформлення процесуальних документів щодо дискваліфікації у випадках, передбачених законом, посадових осіб підприємств; 3) запровадити відкритий для громадськості реєстр

дискваліфікованих осіб, функцію ведення якого покласти на Міністерство внутрішніх справ України.

Підсумовуючи вищевикладене, можна констатувати, що в рамках реформування адміністративного законодавства України необхідно:

1. Ввести інститут дискваліфікації директорів як різновид адміністративних стягнень, який полягає у встановленні заборони певній особі виконувати функції директора протягом певного строку.

2. Ввести інститут адміністративних перевірок дотримання норм корпоративного законодавства за заявами учасників товариства. Такий інститут адміністративних перевірок дозволить: 1) здійснювати швидкі перевірки діяльності товариства на предмет виконання ним вимог корпоративного законодавства; 2) оперативно застосовувати санкції до товариства та його посадових осіб; 3) запобігати знищенню, вилученню та фальсифікації корпоративних документів, які свідчать про вчинення порушення (якщо внаслідок учиненого порушення позов подається до суду, його розгляд та витребування доказів забирають дуже багато часу, крім того, винна посадова особа часто має можливість знищити усі докази

здійсненого порушення).

3. Запровадити диференційовану систему адміністративної та кримінальної відповідальності директорів за порушення норм корпоративного права. Досвід більшості європейських країн свідчить, що засоби захисту прав учасників господарських товариств, що передбачені цивільним правом, є слабкими та в багатьох випадках не придатними для притягнення до відповідальності директорів товариства. Українським необхідним елементом забезпечення належної поведінки директорів та інших посадових осіб товариства є запровадження адміністративної чи кримінальної відповідальності за порушення ними своїх обов'язків. Але система складів адміністративних правопорушень та кримінальних злочинів, що існує сьогодні в Україні, абсолютно не відповідає потребам корпоративного законодавства і потребує вдосконалення. Деякі склади сформульовані таким чином, що на практиці здійснити такі порушення чи злочини неможливо взагалі. Ті ж порушення, які трапляються на практиці, навпаки, не знайшли відбиття в нормах чинного адміністративного та кримінального законодавства.

Література

1. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
2. Господарський кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 18, 19–20, 21–22. – Ст. 144.
3. Про господарські товариства : закон України від 19 верес. 1991 р. № 1576-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 49. – Ст. 682.
4. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців : закон України від 15 трав. 2003 р. № 755-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 31–32. – Ст. 263.
5. Концепція розвитку корпоративного законодавства України, затверджена рішенням Ради Комітету корпоративного права Асоціації правників України 03 жовт. 2007 р. [Електронний ресурс] // Юридичний радник. – 2007. – № 5 (19). – Режим доступу : <http://www.stride.com.ua/stride/ur/?m=archive&y=2007&mag=26&art=520#comment>.
6. Кодекс законів України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
7. Адміністративне судочинство в Україні : кн. 2. Кодекс України про адміністративні проступки (проект). – Х. : Консум, 2003. – 322 с. – (Серія «Реформи судів України»).
8. Петровичева Ю. В. Акционерное законодательство Англии и России. Сравнительно-правовой анализ / Ю. В. Петровичева. – М. : Норма, 2002. – 224 с.
9. Кибенко Е. Р. Корпоративное право Великобритании. Законодательство. Прецеденты. Комментарии / Е. Р. Кибенко. – К. : Юстиниан, 2003. – 386 с.

Надійшла до редколегії 16.11.2009

Анотації

Проаналізовано адміністративно-правові аспекти управління товариствами з обмеженою відповідальністю в Україні. Досліджено проблеми впровадження у законодавство України інституту дискваліфікації директорів як виду адміністративних стягнень.

Проанализованы административно-правовые аспекты управления обществами с ограниченной ответственностью в Украине. Исследованы проблемы имплементации в законодательство Украины института дисквалификации директоров как вида административных взысканий.

Administrative and legal aspects of managing limited liability companies in Ukraine are analyzed. Problems of implementation into Ukrainian legislation the institute of directors' disqualification as a kind of administrative punishment are researched.