

УДК 342.95:352

УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ПРОТИДІЇ РЕЙДЕРСТВУ

Тетяна ЦИБУЛЬНИК,

здобувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

SUMMARY

At present Ukrainian realities raiding has become common practice and a threat to any Ukrainian businesses with its own characteristics, ways and methods of capturing different enterprises. The article deals with the improvement of the regulatory and legislative principles of counteraction of raiding by analysing existing domestic regulatory legal acts, scientific papers of researchers in this field to develop effective proposals to minimize the risk of raiding in Ukraine.

Key words: raiding, regulatory and legislative principles, administrative liability, criminal liability, takeover, pre-offer defences, post-offer defences, local government.

АНОТАЦІЯ

В українських реаліях сьогодення рейдерство стало загальноприйнятим явищем і загрозою для будь-якого українського бізнесу з власною специфікою, способами та методами захоплення підприємств різних форм власності. У статті розглядаються питання вдосконалення нормативно-правових засад протидії рейдерству на основі аналізу чинних вітчизняних нормативно-правових актів, наукових праць дослідників у цій сфері задля вироблення ефективних пропозицій мінімізації ризику рейдерства в Україні.

Ключові слова: рейдерство, нормативно-правові засади, адміністративна відповідальність, кримінальна відповідальність, поглинання, превентивні заходи, активні заходи, місцеве самоврядування.

Постановка проблеми. Із початку 1990-х років рейдерство стало загальноприйнятим явищем і загрозою для будь-якого українського бізнесу. Сьогодні українське рейдерство вже має власну специфіку, способи та методи захоплення підприємств різних форм власності. На жаль, через відсутність реєстру (бази даних) усіх випадків рейдерських захоплень статистику їх кількості навести важко, однак за останні два роки простежується тенденція суттєвого збільшення. За складної політичної й економічної ситуації, недостатності інвестиційних коштів популярними стали методи рейдерства, пов'язані із купівлею акцій міноритарних власників, ініціюванням банкрутства підприємства за допомогою штучного збільшення кредиторської заборгованості або її придбання, отриманням контролю за менеджментом підприємства та наступним прийняттям вигідних рішень, ініціюванням процесу оскарження результатів приватизації, фактів набуття права власності або інших значущих юридичних фактів. Прикро констатувати, що часто в процесі рейдерства корупційно використовуються ресурси органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також професійних учасників ринку фінансових послуг і цінних паперів. Як протистояти досвідченим у сфері рейдерства інвестиційним компаніям із відпрацьованими рейдерськими схемами й великими грошовими ресурсами, адже наразі результативність рейдерських атак – понад 90%?

У світовій практиці відомо багато протизахоплювальних заходів, які застосовують, щоб протистояти небажаним поглинанням. Більшість методів захисту можна поділити на дві групи: 1) превентивні заходи – методи захисту, створені підприємством до появи безпосередньої загрози поглинання з метою зменшення можливості успішного ворожого поглинання (pre-offer defenses); 2) активні заходи – методи захисту, створені після того, як спроба поглинання відбулась (post-offer defenses).

Якщо в розвинутих країнах підприємці активно приділяють увагу запобіганню рейдерським атакам і використовують методи безпосередньої боротьби з рейдера-

ми, то вітчизняні підприємства часто замислюються над можливістю поглинання в останній момент і є неготовими до антирейдерського захисту [1].

Актуальність теми полягає в подальшому вивченні превентивних заходів протидії протиправному перерозподілу прав власності, сучасних методів й інструментів управління ризиком рейдерства, його впливу на економічну безпеку держави, ролі органів місцевого самоврядування в протидії рейдерським акціями тощо, хоча багато аспектів проблеми рейдерства вже вивчали Б. Андрушків, С. Анісімов, П. Астахов, Т. Бабич, А. Бандурка, М. Бондаренко, П. Берназ, О. Беліков, М. Бондаренко, Ю. Борисов, З. Варналій, С. Васильчик, Л. Венгер, В. Грачов, М. Грішенков, О. Дічек, Є. Дмитрієва, З. Живко, Д. Зеркалов, В. Ілюхін, В. Ісправніков, К. Каліцінська, Р. Кірюшин, С. Кравченко, М. Кричевський, М. Колесник, М. Лящунко, В. Мандибура, П. Некрасов, Л. Нечипоренко, Н. Олексюк, О. Осипенко, Г. Паламарчук, А. Пиманова, Н. Приймак, С. Симаков, В. Стадник, Є. Стрельцова, О. Тарасова, О. Шустик, М. Фаенсон, Н. Яковенко та ін.

Мета статті – на основі аналізу чинного законодавства України, міжнародно-правових документів, наукових праць дослідників визначити можливі шляхи мінімізації ризику рейдерства в Україні, удосконалення саме нормативно-правових засад протидії рейдерству. Досягнення сформульованої мети передбачає необхідність розв'язання передусім таких дослідницьких завдань, як уточнення категорії «нормативно-правові засади» й аналіз вітчизняних нормативно-правових актів для вироблення ефективних пропозицій щодо протидії їм.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розпочинаючи розгляд удосконалення нормативно-правових засад протидії рейдерству в Україні, передусім, на нашу думку, варто визначитися з тим, а що, власне, розуміється нині під категорією «нормативно-правові засади». Вивчення наукової літератури з теорії права й теорії адміністративного права показує, що серед вітчизняних авторів спостерігається доволі високий рівень єдності позицій щодо тлумачення

цієї категорії, а саме: аналіз паспорта наукової спеціальності 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право», затвердженого Президією Вищої атестаційної комісії України 8 жовтня 2008 року, засвідчив, що термін «адміністративно-правові засади» вживається стосовно формулювання напрямів наукових досліджень «управління економічною, соціально-культурною, адміністративно-політичною діяльністю та міжгалузевим управлінням» й «діяльності органів виконавчої влади» [2].

Слово «засади» вживається в українській мові в таких значеннях: 1. Основа чогось; те головне, на чому ґрунтується, базується що-небудь; 2. Вихідне, головне положення, принцип; основа світогляду, правило поведінки; 3. Спосіб, метод здійснення чого-небудь [3].

Виходячи із цього, як нам видається, головні нормативно-правові засади протидії рейдерству включають у себе таке:

- розроблення і прийняття певних нормативно-правових актів для регламентування особливостей організації будь-яких дій щодо протидії рейдерству;
- протидію корупції для виключення можливостей використання рейдерських схем із залученням органів державної влади й органів місцевого самоврядування;
- взаємодію всіх правоохоронних органів та органів публічної влади, уповноважених виявляти, припиняти рейдерство й запобігати його появі;
- унесення змін і доповнень до чинних законодавчих актів;
- вироблення особливого механізму (моделей) протидії рейдерству та посилення захисту права власності;
- утворення спеціальних органів на паритетних началах для реалізації спільних програм, здійснення конкретних дій у цій сфері тощо.

Значення нормативно-правових засад саме протидії рейдерству виявляється в тому, що вони стають:

- 1) гарантією дотримання прав і законних інтересів власників підприємств;
- 2) гарантією прийняття законних і обґрунтованих рішень;
- 3) засобом, завдяки якому досягається упорядкованість у розв'язанні питань, щодо яких є прогалини в законодавстві в цій сфері;
- 4) підґрунтям для профілактики рейдерства.

Усі засади тісно пов'язані між собою, взаємно зумовлюють одна одну, а тому утворюють певну систему.

Стосовно терміна «рейдерство» можемо констатувати, що на законодавчому рівні вперше він зустрічається в пункті 4 Постанови Кабінету Міністрів України «Про стан фінансово-бюджетної дисципліни, заходи щодо посилення боротьби з корупцією та контролю за використанням державного майна і фінансових ресурсів» від 29 листопада 2006 року № 1673: «Підготувати разом з іншими заінтересованими центральними органами виконавчої влади пропозиції щодо вдосконалення законодавства стосовно підвищення рівня фінансово-бюджетної дисципліни, посилення боротьби з корупцією та контролю за використанням державного майна й фінансових ресурсів».

– Державній комісії з цінних паперів та фондового ринку – з питань організації та ведення ефективної боротьби з рейдерством...» [4].

Однак поняття «рейдерство» не отримало термінологічного визначення в цій Постанові. У ній визначається обов'язок Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку щодо запобігання рейдерству, недопущення та боротьби із цим правовим явищем. Згодом ще з'являються подібні розпорядчі нормативні акти щодо прийняття організаційних дій і вдосконалення законодавчих актів із протидії цьому правовому явищу:

– Постанова Кабінету Міністрів «Про утворення Міжвідомчої комісії з питань захисту прав інвесторів, протидії незаконному поглинанню та захопленню підприємств» від 21 лютого 2007 року № 257, якою затверджено склад і положення про комісію, метою діяльності якої є розгляд найважчих випадків захоплення підприємств, надання відповідних доручень правоохоронним органам, звернення до Вищої ради юстиції щодо оцінювання протиправних дій суддів [5];

– Постанова Кабінету Міністрів «Про невідкладні заходи щодо недопущення у соціально-економічній сфері негативних наслідків, пов'язаних із загостренням політичної ситуації» від 16 квітня 2007 року № 630, у пункті 16 якої вказано: «Міжвідомчій комісії з питань протидії протиправному поглинанню та захопленню підприємств невідкладно підготувати пропозиції щодо внесення змін до законодавства з метою запобігання виникненню випадків «рейдерства» та розроблення механізму ведення боротьби з ним» тощо [6].

Проте вказані в Постанові пропозиції й механізм відсутні на законодавчому рівні.

На регіональному рівні лише передбачене створення обласних робочих груп із питань протидії протиправному поглинанню та захопленню підприємств, навіть виникають поодинокі спроби розроблення нормативно-правових засад обласними державними адміністраціями, але фактично ці робочі групи не працюють. Діяльність робочих груп зводиться до розгляду звернень стосовно протиправного поглинання й/або захоплення підприємств, адресованих Міжвідомчій комісії з питань протидії протиправному поглинанню та захопленню підприємств, оформлених відповідно до Положення про вимоги до звернень заявників стосовно протиправного поглинання або захоплення власності засновників та учасників господарських товариств і власників підприємств; опрацьоване звернення має відповідні висновки та пропозиції для розгляду на засіданні робочої групи; формується справа стосовно відповідного звернення; за результатами розгляду готується відповідь заявнику; копії звернень заявників зберігаються протягом року, якщо інше не передбачено чинним законодавством. Це фактично дублює роботу зі зверненнями громадян. На нашу думку, також відсутні належний моніторинг рейдерських атак, їх аналіз, ведення статистичної звітності.

Аналізуючи чинне законодавство щодо нормативно-правових засад протидії рейдерству, можемо вказати на Указ Президента України «Про посилення протидії рейдерству» від 19 березня 2014 року № 313/2014, що є ключовим нормативно-правовим актом, який визначає вжиття невідкладних заходів щодо посилення протидії рейдерству та посилення захисту права власності й забезпечення збирання, аналізу та узагальнення інформації про факти порушення законодавства, пов'язані з протиправним поглинанням і захопленням суб'єктів господарювання, позбавленням права власності, використанням судів для рейдерства, а також про заходи, що вживаються уповноваженими органами для протидії таким порушенням; підготовку пропозицій щодо вдосконалення механізмів протидії рейдерству й посилення захисту права власності, що, по суті, стає відповідною точкою визначення першочергових нормативно-правових засад [7].

Для проведення зазначеної роботи й на виконання цього Указу при Управлінні реформування правоохоронних органів Адміністрації Президента України створено робочу групу з питань посилення протидії рейдерству. На засіданнях розглядаються питання про факти можливого рейдерського захоплення і протиправного поглинання низки підприємств, а саме: ПАТ «Одесао-

бленерго», «Луганськобленерго», «Укрсиббанк», ТОВ «Мульті фінанси», ВАТ ТОВ «Південний РКК», ВАТ «Сумський хлібокомбінат», ТОВ «Ресторан Беркут», ДП «Українська горілчана компанія «Nemigoff», фармацевтична компанія «Здоров'я», «МакДональдс Юкрейн Лтд», ЗАТ «Житомирські ласощі», ТОВ «Комбікормовий завод Піаст-Ніжин», ПрАТ «Дніпропетровська пристань» тощо. З метою організаційного забезпечення діяльності Робочої групи та підвищення ефективності виконання покладених на неї завдань прийнято рішення про створення експертної групи, якій доручено опрацювати вищевказані й інші матеріали, що стосуються фактів рейдерства, і внести керівнику Робочої групи пропозиції щодо реагування [8].

За майже 2 місяці діяльності групи проведена значна робота з аналізу наведених у зверненнях фізичних і юридичних осіб фактів рейдерства, інших протиправних дій щодо низки підприємств і вжито відповідні заходи, а саме: відкрито кримінальні провадження правоохоронними органами, ініційовано перевірки Генеральною прокуратурою України фактів участі суддів у рейдерських схемах, відкрито кримінальні провадження за фактами рейдерського захоплення й інших протиправних дій щодо таких підприємств, як ТРЦ «Sky Mall» і ТРЦ «Район», ПрАТ «Дніпровська пристань», «Лівобережжяінвест», ТОВ «Ресторан Беркут», ПАТ «УкрСіббанк», ЗАТ «Житомирські ласощі», ПП «Білдгрупменеджмент», проводились перевірки й щодо спроб рейдерського захоплення будівель і споруд КП «Київський іподром», майна Національної спілки письменників України, незаконних дій прокуратури Київської області, спрямованих на захоплення виробничих потужностей ПАТ «Забір'я», перед Генеральною прокуратурою ініційовано проведення комплексної перевірки стану функціонування автоматизованої системи документообігу в господарських судах на предмет незаконного втручання в її роботу тощо [9].

13 травня 2014 року Верховною Радою України прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом вільного режиму для України» № 1261-VII, у якому поряд з іншими змінами в Кримінальному кодексі України з'являються корективи суто антирейдерського напрямку, зокрема стаття 354 «Підкуп працівника підприємства, установи чи організації» тощо.

За ним 14 жовтня 2014 року слідує Закони України «Про запобігання корупції» № 1700-VII і «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» № 1699-VII, якими передбачено низку заходів, що опосередковано торкаються проблеми рейдерства в країні.

Слушно було б зазначити, що сьогодні, окрім Міжвідомчої комісії з питань протидії протиправному поглинанню та захопленню підприємств при Кабінеті Міністрів України й робочих груп із питань протидії протиправному поглинанню та захопленню підприємств при обласних державних адміністраціях, існують й інші органи з протидії рейдерству, такі як громадська організація «Антирейдерський союз підприємців України», Український національний комітет міжнародної торгової палати, але просто наявність таких органів, на жаль, не сприяє ефективній протидії рейдерству в Україні.

На окрему увагу заслуговує Комісія з розгляду скарг у сфері державної реєстрації при Міністерстві юстиції України, яка функціонує з початку 2016 року й по суті розглянула майже 250 скарг, задовольнивши при цьому близько 150, тобто майно повернулося законним власникам у 150 випадках. За неофіційними даними, за 2015 рік відбулося

3 000 рейдерських захоплень, 2 700 із яких закінчилися успіхом. Для повного подолання проблеми 12 вересня 2016 року відбулося офіційне підписання Меморандуму про співпрацю між Міністерством юстиції України та Національною поліцією України. Меморандум націлено на посилення прав суб'єктів господарювання в Україні, протидію протиправному позбавленню права власності, недопущення використання схем і методів рейдерського захоплення суб'єктів господарювання.

Новим Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державної реєстрації прав на нерухоме майно та захисту прав власності» від 06 жовтня 2016 року № 1666-VIII адміністративна й кримінальна відповідальність посадових осіб посилюється за порушення порядку і строків державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців і громадських організацій, політичних партій, у десять разів підвищено штраф за порушення порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, навіть передбачено обмеження волі на строк до 3 років із позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною професійною діяльністю на строк до 10 років. Відтепер нотаріуси під час учинення нотаріальних дій повинні користуватися даними єдиних державних реєстрів, що є засадою запобігання продажу, відчуженню викраденого арештованого майна. До адміністративних послуг зараховано тепер і послуги державних реєстраторів. Відомо, що захист прав та інтересів потерпілого від рейдерства чи шахрайства з використанням державних реєстрів може здійснюватися трьома основними способами: шляхом звернення до суду з позовом; шляхом звернення до правоохоронних органів із заявою про відкриття кримінального провадження; шляхом звернення до Міністерства юстиції України зі скаргою на дії реєстратора. Дуже важливо усунути прогалини кожного з указаних способів на законодавчому рівні.

Законом України «Про охоронну діяльність» від 22 березня 2012 року № 4616-VI, основною метою якого є створення умов для захисту майна, забезпечення прав і законних інтересів суб'єктів господарювання та фізичних осіб (ст. 2), не визначено уповноваженого органу для охорони підприємств та установ комунальної форми власності, зареєстрованих в обласних центрах, від незаконних поглинань та інструментарію профілактики рейдерства на місцевому (регіональному) рівні. Отже, повноваження місцевих рад у сфері протидії й запобігання рейдерству значно обмежені. Серед ефективних заходів здійснення захисту власності, як комунальної, так і приватної, у межах територіальної одиниці, враховуючи європейський досвід, доцільно було б утворити на рівні обласних міст муніципальні органи з правоохоронними функціями та відповідними повноваженнями. Для реалізації цього необхідно прийняття окремого закону Верховною Радою України.

На окрему увагу заслуговують наші пропозиції щодо змін до статті 5 Кодексу України про адміністративні правопорушення про повноваження місцевих рад щодо прийняття рішень, за порушення яких передбачається адміністративна відповідальність, саме з погляду запобігання економічним злочинам і профілактики економічних злочинів (рейдерства) за місцем розташування відповідних територіальних громад, надання можливості прийняття радами міст, обласних центрів рішень щодо економічної безпеки, що може стати однією із засад ефективної боротьби з рейдерством.

Висновки. Міждержавна інтеграція в рамках Євросоюзу дає змогу виробити нові, такі, що відповідають сучасним вимогам, форми й методи забезпечення національної безпеки в Україні. Вирішення проблеми

убачається в тих тенденціях правового регулювання, які розвиваються в адміністративному праві [11, с. 7]. Згідно з пунктом 1 протоколу № 1 до Європейської конвенції із захисту прав людини та основних свобод, держава має право вводити в дію такі закони, які вона вважає за необхідне, задля здійснення контролю над користуванням майном відповідно до загальних суспільних інтересів та в інтересах окремих територіальних громад. Отже, унормування законодавства, чітко визначення правових засад на рівні місцевих органів влади з питань протидії рейдерству можуть стати стрижнем, навколо якого можна буде побудувати ефективну систему запобіжних заходів економічної безпеки України.

Список використаної літератури:

1. Тивончук І. Особливості рейдерства в Україні / І. Тивончук, Г. Глинська [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://vlp.com.ua/files/22_23.pdf.
2. Паспорт спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право : Постанова Президії Вищої атестаційної комісії України від 8 жовтня 2008 р. № 42-06/7 // Бюлетень ВАК України. – 2009. – № 4. – С. 9–12. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://knteu.kiev.ua/file/MTc=/297b7a8e8f44f7a8b84333b09fb07bea.pdf>
3. Словник української мови : в 11 т. – К., 1972. – Т. 3. – 1972.
4. Про стан фінансово-бюджетної дисципліни, заходи щодо посилення боротьби з корупцією та контролю за використанням державного майна і фінансових ресурсів : Постанова Кабінету Міністрів від 29 листопада 2006 р. № 1673 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1673-2006-%D0%BF>.
5. Про утворення Міжвідомчої комісії з питань захисту прав інвесторів, протидії незаконному поглинанню та захопленню підприємств : Постанова Кабінету Міністрів від 21 лютого 2007 р. № 257 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/257-2007-%D0%BF>.
6. Про невідкладні заходи щодо недопущення у соціально-економічній сфері негативних наслідків, пов'язаних із загостренням політичної ситуації : Постанова Кабінету Міністрів від 16 квітня 2007 р. № 630 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/630-2007-%D0%BF>.
7. Про посилення протидії рейдерству : Указ Президента України від 19 березня 2014 р. № 313/2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/313/2014>.
8. Відбулося засідання Робочої групи з питань посилення протидії рейдерству [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/vidbulosya-zasidannya-robochoyi-grupi-z-pitan-posilennya-pro-32775>.
9. Шершун Л. За ініціативою робочої групи з питань посилення протидії рейдерству вже відкрито кримінальні провадження та перевіряються факти участі суддів у рейдерських схемах / Л. Шершун [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://officialpost.net/ua/ukraine/all/10465/>.
10. Мороз П. З моменту створення комісії кількість успішних повернень захопленого рейдерами майна збільшилася у 12 разів / П. Мороз [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249227628&cat_id=244277212.
11. Shapoval R.V., Nastyyuk V.Y. International Expertise in Administrative Legal Support of National Security in Ukraine / Roman Volodymyrovych Shapoval and Vasyl Yakovych Nastyyuk / Indian Journal of Science and Technology. – Vol. 9 (36). – DOI:10.17485/ijst/2016/v9i36/102031. – September 2016. – P. 7.