

УДК 342.95:352

Тетяна Цибульник,*здобувач кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності**Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЩОДО ПРОТИДІЇ РЕЙДЕРСТВУ

У статті розглядаються питання взаємодії органів публічної влади щодо протидії рейдерству в Україні як однієї із загроз національній безпеці країни, проблеми адміністративно-правового регулювання спільної діяльності органів місцевого самоврядування та органів державної влади у сфері протидії рейдерству, а також сформульовані висновки і пропозиції, спрямовані на вдосконалення законодавства в зазначеній галузі.

Ключові слова: рейдерство, публічна влада, органи публічної влади, місцеве самоврядування.

Постановка проблеми. Нині, незважаючи на певні досягнення у проведенні реформи у сфері децентралізації та спрощенні державної реєстрації бізнесу і прав на нерухоме майно, а саме подолання монополії державних реєстраторів на проведення реєстраційних дій і спрощення самого порядку їх здійснення, все ж таки актуальним залишається питання чергових хвиль рейдерських захоплень в Україні. Про рівень загрози рейдерства свідчить той факт, що найпоширенішими економічними злочинами в Україні є саме незаконне привласнення майна (80% опитаних), а також корупція та хабарництво (67%), що становить основу рейдерства [1].

За даними Українського інституту дослідження екстремізму, за два перших місяця 2015 року в інформаційних повідомленнях було зафіксовано рейдерські атаки на 68 об'єкти власності. За регіональною ознакою найменше об'єктів нападу – 7 – зафіксовано в Західному регіоні (Львівська, Тернопільська, Івано-Франківська, Рівненська, Волинська, Закарпатська, Чернівецька, Хмельницька області). Центральний регіон (м. Київ, Київська, Житомирська, Чернігівська, Сумська, Вінницька, Полтавська, Черкаська, Кіровоградська області) мають більші показники – 21 – за рахунок суттєвих змін у місцевій владі, що провокує спроби перерозподілу власності, й за рахунок наявності більш привабливих промислових об'єктів. Найбільша кількість рейдерських атак зосереджена в Південно-східних регіонах (Дніпропетровська, Харківська, Запорізька, Херсонська, Миколаївська, Одеська,

частина Донецької та Луганської областей (під контролем української влади)) – 30 [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти проблеми рейдерства аналізуються в дослідженнях таких науковців, як: Б. Андрушків, С. Анісімов, П. Астахов, Т. Бабич, А. Бандурка, М. В. Бондаренко, П. Берназ, О. Беліков, М. Бондаренко, Ю. Борисов, З. Варналій, С. Васильчик, В. Грачов, М. Грішенков, О. Дічек, Є. Дмитрієва, З. Живко, Д. Зеркалов, В. Ілюхін, В. Ісправніков, К. Каліцінська, Р. Кірюшин, М. Кричевський, М. Колесник, М. Лящунко, В. Мандибуря, П. Некрасов, Л. Нечипоренко, Н. Олексюк, О. Осипенко, А. Пиманова, Н. Приймак, С. Симаков, В. Стадник, Є. Стрельцова, О. Шустик, М. Фаенсон, Н. Яковенко та ін.

Однак ця тема залишається актуальною внаслідок існування недостатньо вивчених превентивних технологій протидії протиправному перерозподілу прав власності, які можуть бути застосовані органами публічної влади; сучасних методів й інструментів управління ризиком рейдерства, його впливу на економічну безпеку держави; ролі взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної влади в протидії рейдерським акціям тощо.

Мета статті – на основі аналізу чинного законодавства України, наукових праць дослідників визначити шляхи вирішення деяких проблемних питань взаємодії органів публічної влади щодо протидії рейдерству в Україні, а саме розмежування повноважень та компетенції між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади щодо профілактики рейдерства.

Виклад основного матеріалу. Нині в Україні існує певна система органів із протидії рейдерству, а саме: громадська організація «Антирейдерський Союз підприємців України», Український Національний комітет міжнародної торгової палати, Міжвідомча комісія з питань протидії протиправному поглинанню та захопленню підприємств при Кабінеті Міністрів України, Комісія з розгляду скарг у сфері державної реєстрації, робочі групи з питань протидії протиправному поглинанню та захопленню підприємств при обласних державних адміністраціях. Але ефективна протидія рейдерству в Україні вимагає узгодження спільних зусиль усіх суб'єктів протидії рейдерству, спрямованих, серед іншого, на вироблення конструктивної державної політики боротьби з рейдерством та пошук дієвих інструментів та механізмів протидії цьому суспільно небезпечному явищу. Одним із напрямів удосконалення діяльності суб'єктів протидії рейдерству в Україні та виведення на якісно новий рівень є налагодження ефективної взаємодії між органами публічної влади.

Останнім часом для характеристики системи владних відносин, що спрямовані на вирішення суспільних справ і сприймаються суспільством виключно в межах конституційного правопорядку, в науковій та навчальній літературі використовують поняття «публічна влада», яке досі не має свого офіційного та загальноприйнятого наукового визначення. Відсутнє не тільки єдине розуміння цього терміна, немає й згоди дослідників щодо змісту та обсягу цього поняття. Вважаємо за доцільне розглянути термін «публічна влада». Згідно з великим тлумачним словником сучасної української мови, «публічний» – це такий, який відбувається в присутності публіки, людей, прилюдний [3]. На думку Л. Пала, публічний – це державна (або публічна) влада для розв'язання певної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем [4]. А. Селіванов акцентує увагу на тому, що термін «публічність» є «юридичною ознакою присутності держави у суспільних відносинах, які врегульовані позитивним правом, коли громадянин, сприймаючи Конституцію як Основний Закон, погоджується із передачею державі окремих природних суб'єктивних прав, які можуть відчужуватися», і таким чином «публічна влада за своєю конституційно-правовою характеристикою набуває ознаки правосуб'єктності від суверенітету народу» [5, с. 32]. За ствердженням В. Лісничого, публічна влада – це державна організація політичного життя, що здійснюється за допомогою спеціального ієрархічно та територіально організованого апарату,

легітимного використання примусу та права видавати нормативні акти, обов'язкові для всього населення. Крім прямого примусу або заради його використання, держава в реалізації публічної влади спирається на матеріальні та моральні імпульси, які досить помітно впливають на ефективність реалізації владних повноважень [6, с. 19].

Традиційно залежно від форм публічної влади Конституція України чітко розмежовує дві підсистеми органів публічної влади (ст. 118, 119, 140, 143) – органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Відповідно до положення ч. 1 ст. 5 Основного Закону, народ здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи державної влади і місцевого самоврядування. Це означає, що й органи державної влади, і органи місцевого самоврядування – це, по суті, органи влади народу, незважаючи на різні форми здійснення цієї влади.

Відповідно до положень Конституції України система органів публічної влади в Україні – це сукупність установлених Конституцією України органів державної влади (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, міністерства, державні комітети, центральні органи зі спеціальним статусом, місцеві державні адміністрації, державні органи судової влади) і місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради, районні й обласні ради, виконавчі комітети, відділи, управління сільських, селищних, міських, районних у містах рад, будинкові, вуличні, квартальні ради і комітети тощо), що забезпечують захист прав, свобод і законних інтересів громадян, безпеку держави й суспільства, вирішують питання соціально-економічного та культурного будівництва [7].

У Декларації про державний суверенітет, прийнятій Верховною Радою 16.07.1990, серед інших ключових пріоритетів було проголошено, що Україна «забезпечує захист усіх форм власності» [8]. Цей принцип виконується не повною мірою, а тому дуже важливим є взаємодія саме органів публічної влади. Налагодження плідної спільної роботи органів публічної влади означає внесок у розроблення основ узгодженої та обґрунтованої державної політики в економічній сфері (у тому числі у сфері протидії рейдерству) та її спільної реалізації.

Ситуація співпраці органів державної влади щодо протидії рейдерству позитивна. Наприклад, 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, протидії протиправному позбавленню права власності, недопущення використання схем і методів рейдерського захоплення суб'єктів господарювання, адже сьогодні існує багато компаній, які були «перезахоплені» декілька разів шляхом рейдерства, починаючи з 90-х і закінчуючи сьогоднішнім, однак документів на ці компанії досі немає. У рамках співпраці сторонами буде створено робочі групи з представників Міністерства юстиції й Національної поліції України, а також представників інших органів влади та громадянства. Останні працюватимуть над питаннями запобігання вчиненню протиправних дій щодо розпорядження корпоративними правами та майном, вдосконаленням законодавства та посиленням відповідальності за вчинення правопорушень. У рамках даного Меморандуму планується залучити Національне антикорупційне бюро України [9].

Щодо взаємодії місцевих органів публічної влади, то її основи визначені в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (в ст. 43, 44, 49, 71, 73, 74, 76, 79) та Законі України «Про місцеві державні адміністрації» (в ст. 17, 18, 19, 21, 25, 28, 35, 44). Але, на жаль, у цих законах немає чіткого розмежування повноважень цих органів публічної влади взагалі. Слід зазначити, що розмежування повноважень як усередині кожної системи влади, так і у відносинах між ними значно покращать становище у будь-якій сфері.

Вирішення такої масштабної проблеми, як рейдерство, потребує чіткого розмежування повноважень органів публічної влади у даній сфері шляхом внесення змін у закони «Про місцеві державні адміністрації» і «Про місцеве самоврядування в Україні» саме з питань взаємодії цих органів щодо протидії рейдерству, трансформації деяких делегованих повноважень органів місцевого самоврядування у власні (самоврядні).

Потребують чіткого законодавчого визначення види та обсяги відповідальності посадовців, хоча у новому Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державної реєстрації прав на нерухоме майно та захисту прав власності від 06.10.2016 № 1666-VIII адміністративна і кримінальна відповідальність посадових осіб посилюється за рейдерство і навіть передбачено обмеження волі на строк до 3-х років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною професійною діяльністю на строк до 10 років [10].

Для вирішення проблемних питань та подальшого вдосконалення взаємодії місцевих державних адміністрацій і органів місцевого

самоврядування щодо протидії рейдерству доцільно було б розробити механізми розмежування і співвідношення компетенції органів місцевої публічної влади у цій сфері.

Досвід багатьох областей України дає змогу виділити такі організаційно-правові форми координаційної взаємодії органів місцевої влади:

1) утворення спеціальних органів на пріоритетних началах для реалізації спільних програм, здійснення конкретних дій у певних сферах життєдіяльності території;

2) проведення координаційних нарад (семінірів) за участю керівників і посадових осіб місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування;

3) проведення спільних дій з комплексних питань і планування з розподілом обов'язків між учасниками їх реалізації;

4) проведення спільних засідань колегій і президій та прийняття спільних розпоряджень головою відповідної місцевої державної адміністрації та головою обласної (районної) ради;

5) складання аналітичних оглядів спільної діяльності органів місцевого управління з метою виявлення позитивного досвіду і його впровадження;

6) існування спільних ЗМІ (рубрик: «Влада інформує» та ін.);

7) спільне проведення масово-культурних заходів [11].

Враховуючи ці традиційні форми взаємодії органів публічної влади, доцільним було б створення на регіональному рівні координаційних рад з питань взаємодії місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування щодо протидії рейдерству. Але, на нашу думку, більш ефективним інструментом у боротьбі з рейдерством було б утворення муніципальних правоохоронних органів на рівні обласних міст для здійснення захисту власності як комунальної, так і приватної у межах територіальної одиниці з наданням цим органам певних повноважень. Для реалізації цього необхідно прийняття окремого закону Верховною Радою України.

Вирішення проблеми рейдерських захоплень на регіональному рівні не може мати характеру боротьби з окремо взятими схемами. Для забезпечення ефективного розслідування даної категорії справ треба було б створити реєстр (базу даних) усіх випадків рейдерських захоплень починаючи з 1990-х років. За допомогою даної бази та створення порядку обміну інформацією про вчинення рейдерських дій підвищиться рівень профілактики рейдерства серед державних та комунальних установ. На нашу думку, необхідним є також створення органу в системі

Міністерства внутрішніх справ, в обов'язки якого входив би і моніторинг рейдерських атак, а також їх аналіз, ведення статистичної звітності.

Висновки

Перспективи подальших досліджень із цієї тематики очевидні. Без ефективної взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, високого рівня діяльності кожного органу публічної влади окремо, особливо в контексті протидії рейдерству, досягнення позитивних результатів стає проблематичним.

У разі не вирішення питань змін до нормативно-правової бази щодо забезпечення протидії рейдерству в Україні виникає певна кількість загроз та ризиків успішного проведення реформи децентралізації влади, оскільки нагальне питання розмежування повноважень та надання окремих повноважень органам місцевого самоврядування є однією з прерогатив економічної безпеки власності територіальних громад та запорукою розвитку приватного сектору.

Список використаних джерел:

1. Всесвітній огляд економічних злочинів – 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pwc.com/ua/uk/services/forensic/publications/gecs-2014.html>
2. Моніторинг рейдерських атак в Україні за січень – лютий 2015 р. (відповідно до повідомлень ЗМІ) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uire.org.ua/wp-content/uploads/2015/03/Reyderstvo-doslidzhennya-UIRE.pdf>

В статье рассматриваются вопросы взаимодействия органов публичной власти по противодействию рейдерству в Украине, как одной из угроз национальной безопасности страны, проблемы административно-правового регулирования совместной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также формулируются выводы и предложения, направленные на совершенствование действующего законодательства в указанной сфере.

Ключевые слова: рейдерство, публичная власть, органы публичной власти, местное самоуправление.

The article deals with the interaction of public authorities to combat raiding in Ukraine as one of the threats to the national security of the country, the problems of administrative and legal regulation of joint activities of public authorities in combating raiding and the formulation of conclusions and recommendations aimed at the improvement of current legislation in this area.

Key words: raiding, anti-raiding, threat, public authorities, local self-government.

3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. і гол. ред. В. П. Бусел. – Ірпінь : Перун, 2001. – 1440 с.

4. Lesli A. Pal. Public policy analysis. – 1992. – P.2: укр. переклад: Пал, Леслі А. Аналіз державної політики / пер. з англ. І. Дзюб. – К.: Основи, 1999. – С. 22.

5. Селіванов А. Публічна влада і громадянин в умовах застосування судової адміністративної юрисдикції (проблеми теорії і практики) // Право України. – 2006. – № 9. – С. 28–33.

6. Лісничий В. В. Концептуальні засади політичних наук: теорія та історія. метод. та дидактичні матеріали до модуля 1 / укл. В. В. Лісничий. – Х. : УАДУ ХФ, 2001. – 36 с.

7. Система органів публічної влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://yurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/literatura/dergh_bud/

8. Декларація про державний суверенітет України / Верховна Рада Української РСР 16 липня 1990 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua>.

9. Нацполіція та Мін'юст підписали Меморандум щодо протидії рейдерству [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://mvs.gov.ua/ua/news/2806_Nacpoliciya_ta_Minjust_pidpisali_Memorandum_shchodo_protidii_reyderstvu_FOTO_VIDEO.htm

10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державної реєстрації прав на нерухоме майно та захисту прав власності : Закон України від 06.10.2016 № 1666-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. – № 47. – С. 800.

11. Гончарук Н. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові й функціональні аспекти. [Електронний ресурс] / Н. Гончарук, Л. Прокопенко. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-3/doc/1/04.pdf>