

УДК 342.9

*І. П. Шумейко**аспірант кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету***СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ПРОТИДІЇ
ПОРУШЕННЯМ КОРПОРАТИВНИХ ПРАВ В УКРАЇНІ**

Протидія порушенням корпоративних прав полягає не лише у захисті прав від порушень, а й у превенції, припиненні порушень, притягненні винних осіб до відповідальності. Держава виконує перелічені вище завдання як через діяльність спеціально створених суб'єктів публічного адміністрування, так і через діяльність тих суб'єктів, що створюються для виконання інших завдань. Протидія порушенням корпоративних прав здійснюється сукупністю суб'єктів у межах компетенції (загальної чи спеціальної). Відтак важливо, щоб діяльність кожного з них була ефективною, що забезпечить захищеність прав інвесторів.

В Україні питання адміністративно-правової протидії порушенням корпоративних прав, а також суб'єктів такої протидії, є мало дослідженим. Однак, явище порушення корпоративних прав, окремі його види, напрямки їх усунення, а також діяльність окремих суб'єктів публічної адміністрації у цій сфері вже були темою досліджень. Наприклад, у публікаціях таких учених, як Ю. А. Берлач, І. І. Мазур, Р. А. Панасенко, А. В. Смітюх, О. Б. Таращанська, В. О. Швець, розглядається такий вид порушення корпоративних прав, як корпоративне рейдерство (грінмейл), та пропонуються шляхи боротьби з ним. Вчені Л. Венгер, А. Кабілу, Г. Паламарчук розглянули питання зловживання корпоративними правами, як виду порушення корпоративних прав інших учасників товариств. Л. П. Заставська, К. С. Фомічов порушували питання використання реєстраційного провадження як способу захоплення підприємств. У працях Д. Андреева, Т. Забучинської підіймається проблема використання Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку (далі – НКЦПФР) повноважень із захисту прав інвесторів. Водночас, комплексного дослідження діяльності всіх суб'єктів публічної адміністрації, задіяних у протидії порушенням корпоративних прав, на сьогодні не проведено.

Метою статті є дослідження системи суб'єктів владних повноважень, що ведуть діяльність із встановлення фактів порушень, унеможливлення, припинення порушень, усунення наслідків і реалізації відповідальності за порушення корпоративних прав, надання оцінки ефективності їх сучасної діяльності та формулювання пропозицій з підвищення такої ефективності.

Адміністративно-правовій протидії порушенням корпоративних прав присвячена діяльність кількох суб'єктів владних (у тому числі делегованих) повноважень загальної та спеціальної компетенції за критерієм завдання діяльності суб'єкта. Вони утворюють систему з внутрішніми субординаційними (вертикальними) та координаційними (горизонтальними) зв'язками. При цьому такі зв'язки мають не лише всередині системи суб'єктів публічного адміністрування, а й поєднують її з органами законодавчої та судової влади.

Так, Верховна Рада України реалізує вплив на корпоративні та адміністративні правовідносини за участю корпорацій передусім через прийняття законів, якими визначаються: правові засади функціонування господарських товариств в Україні (Цивільний кодекс України, Закони України «Про господарські товариства», «Про акціонерні товариства»); організація і діяльність органів, які реалізують владний вплив на учасників корпоративних правовідносин (Закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади»); порядок проведення адміністративних процедур, результат яких має вплив на учасників корпоративних правовідносин (Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань»); засади юридичної відповідальності за порушення корпоративних прав (Закон України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні»). Опосередкованим впливом парламенту на ці правовідносини є реалізація кадрових і контрольних функцій.

Функції Президента України щодо сфери правовідносин, що розглядається, полягають у: реалізації права законодавчої ініціативи, а також підписання законів (чи поверненні їх на доопрацювання) у відповідних питаннях правового регулювання; здійсненні власної нормотворчості (наприклад, указом Президента України від 23 листопада 2011 року № 1063/2011 затверджено Положення про НКЦПФР – орган, що здійснює владні повноваження щодо учасників корпоративних правовідносин); зупинення дії актів Кабміну з мотивів їх невідповідності Основному Закону; опосередковано – у вирішенні кадрових питань стосовно Кабміну та складу НКЦПФР.

Чільне місце серед суб'єктів публічної адміністрації належить Кабміну як вищому органу

у системі органів виконавчої влади. Його вплив на учасників корпоративних правовідносин має переважно нормотворчий характер (наприклад, саме постановами Кабміну затверджено модельний статут товариства з обмеженою відповідальністю, Порядок розгляду скарг у сфері державної реєстрації). Через те, що повноваження Кабміну мають загальний характер, доречно дослідити діяльність органів, що безпосередньо формують та реалізують державну політику у сферах, пов'язаних з корпоративними правовідносинами. Водночас, увагу потрібно приділити і Міжвідомчій комісії з питань захисту прав інвесторів, протидії незаконному поглинанню та захопленню підприємств, яка є тимчасовим дорадчим органом Кабміну. Аналіз Положення [1] про цю комісію дозволяє дійти висновку про те, що вона створена для узгодження дій різних суб'єктів у трьох напрямках – захист прав інвесторів, протидія незаконному поглинанню та захопленню підприємств, порушення земельного законодавства і наділена консультаційними, інформаційними, рекомендаційними повноваженнями. Водночас, на сьогодні відсутній офіційний сайт комісії; невідомо про пропозиції та рекомендації, розроблені нею, що піддає сумніву дієвість роботи комісії; водночас, ефективність її діяльності можна збільшити через використання засобів комунікації з громадськістю: можливості подачі звернень у режимі «онлайн», відкриття «гарячої лінії» для опрацювання звернень з приводу порушення корпоративних прав і передання їх за належністю. Опублікування звітів та узагальнень по суті порушених у зверненнях питань дозволило б оперативно звертати увагу на недоліки у чинному законодавстві та своєчасно їх усувати.

Суб'єктом адміністративно-правової протидії порушенням корпоративних прав є також Міністерство юстиції України (Мін'юст). Завдання Мін'юсту містять забезпечення формування та реалізацію державної політики у сфері державної реєстрації юридичних осіб, забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері організації примусового виконання рішень, організації роботи нотаріату [2]. Саме ці сфери мають безпосередній вплив на стан захищеності корпоративних прав, у зв'язку з тим, що: державна реєстрація може та має виконувати функцію «фільтру» порушень корпоративних прав; примусове виконання рішень є завершальною стадією судових проваджень, у тому числі щодо захисту порушених корпоративних прав; нотаріат, як система суб'єктів делегованих повноважень, посвідчує факти, що можуть мати визначальне значення для набуття й здійснення корпоративних прав.

Мін'юст здійснює повноваження з адміністративно-правової протидії порушенням корпоративних прав, серед яких: нормотворчі (прийняття

власних нормативно-правових актів, реєстрація нормативно-правових актів та розробка проектів); правотлумачні (узагальнення практики застосування законодавства, надання рекомендацій та роз'яснень); забезпечувальні (створення належних умов для практичної діяльності інших суб'єктів, наприклад, виконання функції держателя державних реєстрів); контрольно-наглядові (моніторинг реєстраційних дій, організація роботи постійно діючих комісій з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації); адміністративно-процедурні (безпосереднє здійснення примусового виконання рішень) тощо.

Сфера компетенції Мін'юсту щодо протидії порушенням корпоративних прав зводиться до діяльності у трьох напрямках: державна реєстрація юридичних осіб, примусове виконання рішень і нотаріальна діяльність. Втім, практична діяльність у цих сферах покладена, переважно, на інші суб'єкти. Наприклад, згідно з положеннями абз. 4 п. 14 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», державну реєстрацію юридичних осіб покладено на виконавчі органи сільських, селищних та міських рад <...>; Київську та Севастопольську міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації; нотаріусів; акредитованих суб'єктів [3].

Суб'єкти, які здійснюють примусове виконання рішень, визначені Законом України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів». До них належать органи державної виконавчої служби (Мін'юст та органи державної виконавчої служби, утворені Мін'юстом у встановленому законом порядку) та приватні виконавці [4]. Розподіл виконавчих проваджень між різними ієрархічними ланками державної виконавчої служби відбувається за категорією боржника та за сумою стягнення.

Втім, існують певні категорії виконавчих документів, виконання яких незалежно від суми зобов'язань було б більш доцільно доручити органам так званої «другої» або «обласної» ланки – відділам примусового виконання рішень управлінь державної виконавчої служби головних територіальних управлінь юстиції Мін'юсту в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі. Такою категорією є накази господарських судів про стягнення збитків, заподіяних господарському товариству його посадовою особою, видані у справах за «похідними» позовами. Складність цієї категорії виконавчих проваджень пояснюється особливостями представництва стягувача. Зміни у господарському процесуальному законодавстві створили в Україні категорію «похідних» позовів, в яких учаснику (акціонеру) надано право представляти інтереси товариства як позивача у

справах про відшкодування збитків, завданих товариству його посадовою особою. Але подібні механізми здійснення представництва не містяться у законі України «Про виконавче провадження», що робить можливість реального виконання таких судових рішень ілюзорною. Безумовно є необхідність внесення змін щодо порядку здійснення представництва у цій категорії проваджень. Ці зміни призведуть до:

- потреби у перевірці відсутності «дублюючого» наказу, пред'явленого різними представниками, на виконанні;

- потреби у збиранні та обліку персональних даних усіх представників товариства, що брали участь у справі (для надсилання документів провадження, для вирішення питання про прийняття відмови стягувача від залишення за собою майна боржника, про наявність підстав для передання до суду відмови стягувача від примусового виконання, мирової угоди сторін тощо);

- необхідності вжиття заходів з унеможливлення розпоряджання коштами, одержаними від примусового виконання рішення про стягнення збитків з посадової особи, цією ж посадовою особою.

Ці фактори ускладнюють проведення виконавчого провадження, оскільки потребують збирання, перевірки й обробки більшої кількості інформації, що потребує більших витрат часу і більшого рівня кваліфікації виконавців. Отже, виконання за цією категорією виконавчих документів доцільно незалежно від суми зобов'язання доручити так званої «другій» або «обласній» ланці. Крім того, недоцільним, з огляду на множинність учасників провадження на стороні стягувача, є залучення приватних виконавців до виконання рішень цієї категорії, адже це може зумовити ризик одночасного відкриття кількох проваджень за одним і тим самим виконавчим документом.

При з'ясуванні напрямів діяльності органів юстиції у сфері протидії порушенням корпоративних прав висловлювалася теза про те, що нотаріат посвідчує за встановленим порядком факти, що мають визначальне значення для набуття та здійснення корпоративних прав. В наявних дослідженнях обґрунтовано належність нотаріусів до суб'єктів делегованих повноважень. Так, Р. С. Мельник і В. М. Бевзенко вказують на те, що до суб'єктів публічної адміністрації належать суб'єкти делегованих повноважень. Вчені наводять, як приклад суб'єктів делегованих повноважень, представників самоврядних професій, серед яких нотаріуси [5, с. 171]. Н. В. Ільева пропонує під нотаріальною діяльністю розуміти дії уповноваженої державою особи, якій делеговані певні повноваження на посвідчення прав, а також фактів, що мають юридичне значення, та вчинення інших нотаріальних дій з метою надання їм юридичної достовірності

[6, с. 96]. Участь нотаріусів в адміністративно-правовій протидії порушенням корпоративних прав полягає у вчиненні таких нотаріальних дій: посвідчення довіреностей на право розпоряджання корпоративними правами, на право участі у роботі органів управління товариством; посвідчення правочинів про відчуження, заставу корпоративних прав на вимогу фізичної чи юридичної особи, що є стороною правочину; посвідчення значних правочинів та правочинів, щодо яких є заінтересованість, якщо законом для відповідних правочинів ставиться вимога щодо їх обов'язкового нотаріального посвідчення; засвідчення вірності копій (фотокопій) рішень органів управління господарського товариства; засвідчення справжності підписів на установчому документі юридичної особи, рішенні органу управління юридичної особи, підпису на заяві про вихід з повного товариства, про вихід повного учасника з командитного товариства; передача заяв (наприклад, заяв про вихід з товариства, вимог про надання копій документів, відповідей на вимогу про надання копій документів, вимог про обов'язковий викуп акцій товариства); вчинення виконавчих написів про стягнення дивідендів тощо.

Значний обсяг інструментів у боротьбі з порушеннями корпоративних прав має також НКЦПФР – державний колегіальний орган, положення про який затверджено указом Президента України від 23.11.2011 № 1063/2011. На комісію покладено завдання з захисту прав інвесторів шляхом здійснення заходів із запобігання і припинення порушень законодавства про акціонерні товариства, застосування санкцій за порушення законодавства [7].

З переліку повноважень цієї комісії у сфері протидії порушенням корпоративних прав більшість сформульовано через конструкції на зразок «визначення порядку», «встановлення порядку», «роз'яснення», «тлумачення», що свідчить про значний обсяг правотворчих та інтерпретаційних повноважень комісії. Разом з тим, діяльність комісії включає також правозастосування. Правозастосовні повноваження комісії у цій сфері містять: проведення реєстрації випуску акцій, реєстрації проспекту емісії акцій та змін до нього, реєстрації звітів про результати розміщення акцій; зупинення обігу акцій, відновлення обігу акцій, скасування реєстрації випуску акцій; заміну свідоцтва про реєстрацію випуску акцій у зв'язку зі зміною найменування товариства (до якого прирівнюється і зміна типу товариства); забезпечення умов для оприлюднення і доступу до інформації про акціонерні товариства (емітентів акцій) шляхом розміщення у загальнодоступній інформаційній базі даних комісії та офіційних виданнях; проведення нагляду за реєстрацією акціонерів, проведенням загальних зборів, голосуванням та підбиттям його

підсумків на загальних зборах; проведення перевірок діяльності акціонерних товариств; розгляд справ про порушення акціонерними товариствами вимог законодавства на ринку цінних паперів та застосування санкцій за ст. 11 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні»; розгляд справ про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 163-5, 163-11 та 188-30 КУпАП.

Проте, цей потенціал засобів протидії може бути використано лише стосовно акціонерних товариств, оскільки лише вони є емітентами цінних паперів. Так, НКЦПФР здійснює державне регулювання ринку цінних паперів, до яких належать акції та не належать частки у статутному капіталі товариств з обмеженою і додатковою відповідальністю, у складеному капіталі повних і командитних товариств. Водночас, станом на 1 серпня 2016 року, за даними Державної служби статистики України, в Україні зареєстровано 513 168 товариств з обмеженою відповідальністю і лише 15 397 акціонерних товариств [8]. Тобто, компетенція Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку поширюється на абсолютну меншість господарських товариств.

У науковій літературі до цього часу відсутні думки щодо можливості розширення компетенції НКЦПФР на інші види господарських товариств, крім акціонерних. Водночас, можливість такого розширення існує. Так, до основних завдань НКЦПФР віднесено захист прав інвесторів [7], а інвестиції визначаються як «всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, у результаті якої створюється прибуток (дохід) ...», інвестиційна діяльність забезпечується шляхом, зокрема, проведення операцій з корпоративними правами (ч. 1 ст. 1, ч. 3 ст. 2 Закону України «Про інвестиційну діяльність») [9]. Втім, на сьогодні відсутній суб'єкт, який би здійснював контроль, нагляд за дотриманням законодавства про господарські товариства (крім акціонерних), накладав би санкції за порушення вимог цього законодавства. Цим суб'єктом могла б виступити НКЦПФР за умов розширення кола її завдань та повноважень. Доцільно було б запровадити принаймні кілька найбільш ефективних інструментів протидії порушенням корпоративних прав на господарських товариствах, відмінних від акціонерних, таких як:

1) на товариствах з обмеженою та додатковою відповідальністю – проведення нагляду за реєстрацією учасників, проведенням загальних зборів, голосуванням та підбиттям його підсумків, за обґрунтованою вимогою учасника, що володіє не менше 13% статутного капіталу (кількість голосів, яка, за найменшої кількості присутніх на зборах,

блокує прийняття рішень з питань, які вирішуються кваліфікованою більшістю у 3/4 голосів);

2) притягнення порушників до адміністративної відповідальності (за умови передбачення у КУпАП складів правопорушень, що полягатимуть у порушенні вимог законодавства про господарські товариства) за такі діяння, як неповідомлення учасника товариства про скликання загальних зборів; відчуження частки у статутному капіталі з порушенням переважного права на її купівлю; розгляд питань, не включених до порядку денного; проведення загальних зборів за відсутності кворуму; порушення порядку оформлення та підписання протоколу загальних зборів; ненадання книги протоколів та (або) документів, включених до порядку денного зборів; порушення порядку підрахунку голосів на загальних зборах; невключення обов'язкових пропозицій до порядку денного.

Основними суб'єктами адміністративно-правової протидії порушенням корпоративних прав варто визнати:

1) суб'єктів загальної компетенції: Президент України, Кабмін;

2) суб'єктів спеціальної компетенції, до яких належать:

а) Мін'юст та його територіальні органи (у тому числі органи державної виконавчої служби) – при формуванні та реалізації політики у сфері державної реєстрації юридичних осіб, роботи нотаріату, примусового виконання рішень про захист корпоративних прав, прийнятих судами та іншими органами;

б) державні реєстратори (у частині реєстрації юридичних осіб);

в) нотаріуси – при вчиненні нотаріальних дій, пов'язаних із виникненням, зміною, припиненням, реалізацією, захистом корпоративних прав;

г) НКЦПФР та її територіальні органи – при здійсненні заходів щодо запобігання і припинення порушень законодавства про акціонерні товариства, застосуванні санкцій за порушення цього законодавства;

д) Міжвідомча комісія з питань захисту прав інвесторів, протидії незаконному поглинанню та захопленню підприємств при Кабміні, яка координує діяльність інших суб'єктів владних повноважень у цій сфері.

Запропоновано поліпшити ефективність роботи деяких з цих суб'єктів, зокрема – шляхом розширення компетенції НКЦПФР на здійснення нагляду за дотриманням корпоративного законодавства іншими господарськими товариствами, крім акціонерних; шляхом передбачення спеціальної процедури примусового виконання рішень за «похідними» позовами та зміни підвідомчості цієї категорії проваджень; підвищення рівня доступності й відкритості дорадчого органу Кабміну з питань захисту прав інвесторів.

Література

1. Про утворення Міжвідомчої комісії з питань захисту прав інвесторів, протидії незаконному поглинанню та захопленню підприємств : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.02.2007 № 257. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/257-2007-p>.
2. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-p>.
3. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 № 755-IV [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/755-15>.
4. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів : Закон України від 02.06.2016 № 1403-VIII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1403-19>.
5. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право : [навчальний посібник] / За заг. ред. Р. С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – 376 с.
6. Ільєва Н. В. Нотаріальна діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання / Н. В. Ільєва // Право і безпека. – 2010. – № 3(35). – С. 95-98.
7. Про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку : указ Президента України від 23.11.2011 № 1063/2011 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1063/2011>.
8. Кількість суб'єктів економіки за організаційними формами [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/edrpo/ukr/EDRPU_2016/ks_opfg/ks_opfg_0816.htm.
9. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18.09.1991 № 1560-XII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1560-12>.

Анотація

Шумейко І. П. Суб'єкти адміністративно-правової протидії порушенням корпоративних прав в Україні. – Стаття.

Статтю присвячено суб'єктам адміністративно-правової протидії порушенням корпоративних прав в Україні. У результаті аналізу повноважень суб'єктів публічної адміністрації з'ясовано, які саме суб'єкти провадять діяльність щодо встановлення фактів порушень, запобігання, припинення порушень, усунення

наслідків і реалізації відповідальності за порушення суб'єктивних корпоративних прав. Дано оцінку ефективності діяльності цих суб'єктів та зроблено пропозиції з її підвищення.

Ключові слова: адміністративно-правова протидія, делеговані повноваження, інвестор, корпоративні права, органи юстиції, реєстраційне провадження, суб'єкт публічної адміністрації, цінні папери.

Аннотация

Шумейко И. П. Субъекты административно-правового противодействия нарушениям корпоративных прав в Украине. – Статья.

Статья посвящена субъектам административно-правового противодействия нарушениям корпоративных прав в Украине. В результате анализа полномочий субъектов публичной администрации установлено, какие именно субъекты проводят деятельность по установлению фактов нарушений, превенции, прекращения нарушений, устранения их последствий и реализации ответственности за нарушения субъективных корпоративных прав. Дана оценка эффективности деятельности этих субъектов и сделаны предложения по ее повышению.

Ключевые слова: административно-правовое противодействие, делегированные полномочия, инвестор, корпоративные права, органы юстиции, регистрационное производство, субъект публичной администрации, ценные бумаги.

Summary

Shumeiko I. P. Subjects of administrative-legal counteraction to violations of corporate rights in Ukraine. – Article.

The article is devoted to subjects of administrative-legal counteraction to violations of corporate rights in Ukraine. As a result of the analysis of the powers of the subjects of the public administration, it is established which entities conduct activities to establish the facts of violations, prevent, terminate violations, eliminate their consequences and to realize responsibility for violations of subjective corporate rights. An article seclude assessment of the effectiveness of these entities' activities and proposals to improve it.

Key words: administrative-legal counteraction, corporate rights, delegated powers, justice bodies, investor, public administration entity, registration proceedings, securities.