

УДК 342.81
DOI 10.36919/ELJ.1.2023.27

І. О. Іерусалимов,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри права,
ПВНЗ «Європейський університет»
ORCID ID 0000-0003-3163-982X

ПРАВОЗАБЕЗПЕЧУВАЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ УПОВНОВАЖЕНИХ ПУБЛІЧНО-ВЛАДНИХ СУБ'ЄКТІВ ЯК ГАРАНТІЯ КОМПЛЕКСНОЇ БЕЗПЕКИ ПІДПРИЄМНИЦТВА

Стаття присвячена особливостям правозабезпечувальної діяльності в умовах ринкової економіки і різкого розширення суспільства за майновими і соціальними ознаками, свободи економічної діяльності, плюралізму в політиці та ідеології, відсутності командно-адміністративних форм і методів управління, коли вже діють якісно нові механізми регулювання та саморегулювання економічних, політичних та інших суспільних відносин. Наголошено, що у цих умовах збільшується ризик появи розбіжностей інтересів різних суб'єктів, тобто соціальних протиріч у суспільстві.

Ключові слова: правозабезпечувальна діяльність, безпека підприємництва, рейдерство, публічно-владні суб'єкти, установа бізнес-омбудсмена, Бюро економічної безпеки України, реєстратори, нотаріуси, посадовці.

Постановка проблеми та її актуальність. Правове регулювання діяльності суб'єктів підприємництва є соціальною проблемою, від вирішення якої залежить як стає функціонування сучасної економіки України і суспільства загалом, так і його прогресивний розвиток.

Водночас важливість формального законодавчого закріплення прав та обов'язків суб'єктів підприємництва не зменшує потреби у створенні і зміцненні правових механізмів їх реалізації. Саме у процесі реалізації прав суб'єктів підприємництва перевіряється обґрунтованість міри права, закріпленої в законодавстві. З іншого боку, правозабезпечувальні механізми проходять перевірку на здатність реалізувати цю міру. Без цих чітко визначених механізмів права суб'єктів підприємництва залишаються декларативними, але незахищеними.

Ступінь забезпеченості прав суб'єктів підприємництва відображає рівень розвиненості держави і визначає характер відношення підприємців до своєї діяльності та суспільства. Тому всебічне забезпечення виступає рушійним мотивом їх дій, спрямованих на зміну й удосконалення економіки загалом.

Важливим етапом у процесі розв'язання проблеми забезпечення прав суб'єктів підприємництва є дотримання принципу рівності всіх перед законом і судом та однаковий підхід у застосуванні норм права незалежно від майнового, соціального або іншого статусу особи.

Однак на практиці зберігаються *загрози* конфліктного, зокрема злочинного прояву внутрішніх і зовнішніх протиріч, зумовлених неоднорідністю, а іноді й протилежністю потреб та інтересів різних соціальних груп й окремих осіб. Тому залишається необхідною подальша теоретична розробка концепції безпекотворення загалом і публічно-владних механізмів системної *підтримки* шляхом правового забезпечення комплексної безпеки суб'єктів різних форм господарської діяльності.

Результатом цього, крім усього іншого, буде суспільна рівновага та впровадження реальних заходів вирішення проблем, що виникають у ситуаціях зіткнення інтересів підприємців з іншими суб'єктами суспільних правовідносин.

Відсутність саме цих механізмів, що становлять сутність правозабезпечувальної діяльності, є серйозною перешкодою для інтенсивного розвитку процесів становлення правової, економічно розвиненої держави та громадянського суспільства.

Особливу значимість правозабезпечувальна діяльність набуває в умовах ринкової економіки і різкого розширення суспільства за майновими і соціальними ознаками, свободи економічної діяльності, плюралізму в політиці й ідеології, відсутності командно-адміністративних форм і методів управління, коли вже діють якісно нові механізми регулювання та саморегулювання економічних, політичних та інших суспільних відносин. У цих умовах збільшується ризик появи розбіжностей інтересів різних суб'єктів, тобто соціальних протиріч у суспільстві.

Варто зазначити, що аналіз діяльності суб'єктів підприємництва з точки зору закріплення в законах їх прав та обов'язків, удосконалення правового статусу, класифікації прав за різними підставами, дослідження стану й причин порушень цих прав є недостатніми без розкриття механізмів повного, всебічного і постійного дотримання та гарантування їх непорушення і відновлення.

Недостатнім є також розгляд механізму забезпечення прав суб'єктів підприємництва, який обмежується позиціями поліпшення і розширення знань про них, підвищення правової культури як підприємця, так і влади, роз'яснень порядку та підстав звернення до суду за захистом своїх прав.

На нашу думку, сьогодні найбільш цілісно та повно здійснюється системне дослідження процесу правозабезпечення з боку влади в рамках протидії кримінальним правопорушенням у сфері господарської, службової діяльності, трудових та інших особистих прав і свобод громадян тощо.

Зокрема, діяльність судових, правоохоронних та інших уповноважених державних органів розглядається з точки зору попередження, припинення та розслідування відповідних кримінальних правопорушень, викриття, карного переслідування і покарання винних у їхньому вчиненні. Але, по суті, це є тільки однією частиною багатогранного і змістовного явища правозабезпечувальної діяльності влади як гарантії комплексної безпеки підприємництва.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поняття рейдерство у своїх працях визначають науковці, більшість з яких схильні вважати, що рейдерство — це встановлення контролю над юридичною особою всупереч сукупній волі її власників, що здійснюється за допомогою неправомірних дій. Передумовою цих дій є перерозподіл власності, недосконалість законодавства, відсутність спеціального закону, корупція, неоднозначне трактування закону, недоліки у структурі корпоративного управління, політична нестабільність, висока рентабельність захоплень, можливість уникнення відповідальності.

Безліч причин і підстав виділяють науковці, над деякими до тепер сперечаються, але точно зазначають лише одне — рейдерство як явище в Україні є результатом не лише слабкої державної влади, недосконалості законодавчої та нормативної баз. Сьогодні це — інструмент наживи і навіть міжнародної політики, що застосовується не стільки шляхом фізичного захоплення підприємства, скільки відбувається за допомогою реєстраторів, нотаріусів, посадовців і правоохоронних органів [5].

Мета статті. Розглянути та розкрити сутність, структуру, зміст і найголовніше соціальну цінність правозабезпечувальної діяльності як гарантії комплексної безпеки підприємництва у викладених нижче положеннях.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сама по собі правозабезпечувальність як гарантія комплексної безпеки підприємництва являє собою реальний стан безумовного повного і постійного захисту і відтворення прав суб'єктів підприємництва, що виражається у: реалізації їх законних прав, виконанні правових обов'язків, непорушенні правових заборон, підтриманні правових стимулів, у рівновазі між правонаділенням і правообмеженням, закріпленими в системі законодавства.

Правозабезпечувальна діяльність — це постійна взаємодія суб'єктів права щодо системної і погодженої розробки та використання правових способів і засобів у встановлених процесуально-правових формах і здійсненні правових дій з метою підтримки всебічного безпекового стану підприємництва в економічно розвиненому суспільстві та державі.

Системно-структурний аналіз правозабезпечувальної діяльності з боку держави характеризує її як взаємодію уповноважених суб'єктів під час розробки, погодження та використання у встановлених процесуально-правових формах способів і засобів підтримки всебічного безпекового стану підприємництва.

Правозабезпечувальна діяльність як процес включає послідовне здійснення:

- 1) збирання, документування й аналіз інформації про проблеми реалізації прав суб'єктів підприємництва, виконання ними правових обов'язків, дотримання правових заборон, підтримання правових стимулів і стану рівноваги в правонаділенні та правообмеженні суб'єктів підприємництва;
- 2) виявлення правової сутності проблеми, що виникла у встановленій процесуально-правовій формі;
- 3) оформлення отриманих результатів у відповідних юридичних актах і наданні їх компетентним органам;

4) використання у встановлених правових формах правових способів і засобів для визначення відповідного заходу впливу на цю проблему, визначення й оформлення у юридичному акті такого заходу;

5) виконання правового рішення прийнятого щодо проблеми.

Правозабезпечувальна діяльність влади складається з компонентів, які мають такі властивості:

1) наявність суб'єктів як органів публічної влади, спеціально уповноважених на виявлення і вирішення проблем правозабезпечуваності;

2) дії цих суб'єктів як виражені зовні вольові акти зумовлюють значимі для суб'єкта права позитивні наслідки та становлять важливий компонент стану правозабезпечуваності;

3) використання засобів і методів, явищ і процесів, що володіють під час включення в юридичну сферу діяльності влади здатностями впливу і спрямування до правової мети поведінки суб'єктів правовідносин, зокрема учасників суб'єктів підприємництва;

4) наявність процесу як порядку внутрішньої погодженої взаємодії компонентів діяльності, що забезпечує мотивацію досягнення їх спільних цілей і завдань у кінцевому результаті;

5) досягнення правозабезпеченості як загального результату правозабезпечувальної діяльності, яка фіксується у системі публічно-владних, індивідуально-конкретних юридичних актів.

Одним з елементів системи правозабезпечувальної діяльності є наявність таких її принципів:

1) адекватність правової мети використовуваних у діяльності засобів, методів і способів;

2) нормативне забезпечення владного її характеру;

3) публічність;

4) поєднання централізму і автономності;

5) погодженість і сумісність функцій суб'єктів діяльності та недопущення їх дублювання;

6) достатність і межі повноважень у суб'єкта для реалізації своїх завдань;

7) можливість оскарження дій і рішень кожного суб'єкта діяльності у порядку підпорядкованості та у суді.

Основними гарантіями досягнення у процесі правозабезпечувальної діяльності безпечового стану підприємництва є:

1) верховенство суду стосовно всіх публічно-владних суб'єктів правозабезпечувальної діяльності та обов'язковість для них судових рішень;

2) незалежність суду від інших гілок влади, а також складу суду — від інших судових інстанцій, його неупередженість і безсторонність;

3) участь від імені держави самостійного та централізованого публічно-владного суб'єкта в судових розглядах за наявності публічного інтересу;

4) регламентованість оскарження дій і рішень складу суду в іншу судову інстанцію;

5) незмінюваність складу суду до закінчення розгляду початого провадження;

6) регламентованість процедури ухвалення судового рішення за внутрішнім переконанням;

7) правозабезпечувальна діяльність несудових органів влади, спеціально уповноважених на здійснення необхідних досудових дій і виконання прийнятих судових рішень;

8) можливість контролю і моніторингу за правозабезпечувальною діяльністю та її результатами з боку громадськості.

Критерії класифікації та види правозабезпечувальної діяльності:

— за суб'єктом — судова, прокурорська, оперативно-розшукова, слідча, діяльність органів дізнання, діяльність органів адміністративної юрисдикції виконавчої влади, діяльність органів, що виконують прийняті правові рішення;

— за видами забезпечуваних прав — діяльність, що забезпечує індивідуальні або колективні права суб'єктів підприємництва;

— за галузями забезпечуваних прав — діяльність, що забезпечує конституційні права або інші галузеві права суб'єктів підприємництва;

— за цілями — діяльність, що забезпечує досягнення проміжних завдань або остаточних цілей суб'єктів підприємництва;

— за природою юридичних актів, в яких фіксується результат діяльності, — діяльність, результат якої закріплюється у попередніх, остаточних або пріоритетних юридичних актах стосовно інших юридичних актів;

— за способами — добровільна діяльність суб'єктів щодо створення стану правозабезпеченості без примусу з боку публічно-владних суб'єктів правозабезпечувальної діяльності або за допомогою примусових дій останніх, зокрема застосовуваних і у відношенні до них самих.

Надана класифікація відображає багатогранність, багаторівневість, складність, багато-суб'єктність, а також системність правозабезпечувальної діяльності, яка виражається в тому, що жоден окремо взятий її елемент, жоден окремо взятий її різновид не можуть створити стан повної правозабезпеченості. Лише їх взаємодія, коли кожний елемент системи виконує свої функції властивими йому специфічними засобами і способами у встановлених спеціальних процесуальних формах, дозволяє досягнути стан повного правозабезпечення який зі свого боку є гарантією комплексної безпеки підприємництва.

З погляду системності правозабезпечувальної діяльності існує потреба у створенні самостійного, централізованого і багатофункціонального органу влади з повноваженнями щодо ініціювання від імені держави правозабезпечувальних процедур із протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки у державі. Таким органом є Бюро економічної безпеки (БЕБ) України, який, відповідно до покладених завдань, виконує правоохоронну, аналітичну, економічну, інформаційну та інші функції.

Як окремий вид правозабезпечувальної діяльності, здійснюється діяльність Ради бізнес-омбудсмена (РБО) в Україні — незалежного консультативно-дорадчого органу Кабінету Міністрів України, який є інструментом вирішення конфліктів і суперечок між владою та бізнесом і сприяє запобіганню корупційним діям та іншим порушенням законних інтересів суб'єктів підприємництва [1].

Відповідно до постанови Верховної Ради України від 19 лютого 2021 року № 1266-IX «Про направлення на повторне перше читання проекту Закону України про Установу бізнес-омбудсмена в Україні» Комітетом з питань економічного розвитку було доопрацьовано проект Закону України про Установу бізнес-омбудсмена в Україні (реєстр. № 3607), який у режимі відеоконференції розглянуто на засіданні Комітету 28 квітня 2021 року (протокол № 65).

Метою законопроекту, як зазначено у Пояснювальній записці, є запровадження на законодавчому рівні в Україні інституту бізнес-омбудсмена, метою діяльності якого є сприяння належному урядуванню публічних суб'єктів, усуненню недобросовісної поведінки у судовому порядку і запобіганню їй, реагуванню на корупційні прояви, покращенню умов і спрощенню порядку провадження підприємницької діяльності, а також усуненню перешкод у розвитку підприємництва в Україні.

Його завданнями є забезпечення підвищення ефективності боротьби з корупцією, створення сприятливих умов для здійснення в Україні підприємницької діяльності, зокрема шляхом медіації та моніторингу виконання органами виконавчої влади заходів щодо протидії порушенням законних прав суб'єктів господарської діяльності.

З прийняттям закону матиме більш чіткий порядок розгляду скарг для захисту бізнесу закріплювати незалежний статус установи бізнес-омбудсмена як неурядової неприбуткової організації, на відміну від попереднього статусу дорадчого органу при Кабміні, та використовувати всі інструменти для захисту інтересів бізнесу від можливих неправомірних дій держорганів [3].

Крім того, 2019 року був відкритий Офіс протидії рейдерству при Міністерстві юстиції України на правах департаменту, завданням якого є реалізації державної політики у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб — підприємців. Офіс займається боротьбою з «чорними реєстраторами», захистом прав власників нерухомого майна та власників корпоративних прав юридичних осіб. Керівництво Мін'юсту позиціонує створення Офісу, як початок кінця «епохи рейдерства».

Варто зазначити, що Офіс протидії рейдерству не є новим органом Мін'юсту, а є фактично ребредингом старого — Комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації, що діяла відповідно до наказу Мін'юсту від 12.01.2016 № 37/5.

Наказом Міністерства юстиції України від 09.01.2020 № 71/5 було затверджено Положення про Колегію з розгляду скарг на рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, суб'єктів державної реєстрації, територіальних органів Міністерства юстиції. Відтак зі зміною керівництва Мін'юсту відбулась також і зміна колегіального органу Мін'юсту з Комісії на Колегію із узагальненою назвою «Офіс протидії рейдерству». Таке перейменування державних органів в «Офіси» стало актуальним з обранням Президентом України Володимиром Зеленським (під тенденцію потрапили Адміністрація Президента України — Офіс Президента України, а також Генеральна прокуратура України — Офіс генерального прокурора) [4].

Варто зазначити, що поняття «рейдерство» відсутнє у Кримінальному кодексі України (далі – КК України), тому більшість рейдерських схем залишаються безкарними.

Кодекс має ряд статей, які лише деякою мірою охоплюють склад такого правопорушення, як рейдерські атаки. Зокрема, вони передбачають кримінальну відповідальність за протиправне заволодіння майном, хоча «рейдерство» набагато ширше поняття.

В Україні рейдерство розуміють як незаконний метод набуття права власності на чуже майно шляхом використання корупційних зав'язків, підробки документів, шахрайства, силових методів.

А у світі виділяють 3 види рейдерства:

«Чорне» рейдерством – кримінальні дії, спрямовані на захват власності за допомогою корупційних зав'язків і силових методів (органи ОМС, реєстратори, нотаріуси, судді, працівники правоохоронних органів).

«Біле» рейдерство – поглинання компанії, що відбувається проти волі власника, але на законних підставах.

«Сіре» рейдерство – це комплекс заходів, направлених на заволодіння майном, ззовні на законних підставах, але таке поглинання має ознаки кримінальних правопорушень.

Здебільшого до рейдерських захоплень належать правопорушення за такими статтями КК України:

ст. 205-1 – підробка документів, які подаються для проведення державної реєстрації юридичної особи;

ст. 206 – протидія законній господарській діяльності;

ст. 206-2 – протиправне заволодіння майном підприємства, установи, організації.

Проблема рейдерства, зокрема, полягає у тому, що жоден нормативно-правовий акт не дає юридичного визначення цього суспільно-небезпечного явища.

Висновки. Дослідження правозабезпечувальної діяльності як гарантії комплексної безпеки підприємництва в теоретичному плані та її практичне вдосконалення, визначення її місця і ролі у процесі безпекотворення у всіх його проявах, особливо на рівні міжнародних стандартів, залишається актуальним і практично значущим. З погляду системності правозабезпечувальної діяльності існує потреба у створенні самостійного, централізованого і багатофункціонального органу влади з повноваженнями щодо ініціювання від імені держави правозабезпечувальних процедур із протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки у державі. Таким органом є Бюро економічної безпеки (БЕБ) України, який, відповідно до покладених завдань, виконує правоохоронну, аналітичну, економічну, інформаційну та інші функції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бюро економічної безпеки: головне про функції та структуру нового правоохоронного органу. URL : <https://bihus.info/byuro-ekonomichnoyi-bezpeky-golovne-pro-funkceziyi-ta-strukturu-novogo-pravoohorononogo-organu/>
2. Ієрусалимов І. О. Окремі аспекти теорії криміналістичного забезпечення слідчої діяльності. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. 2005. № 3. С. 15–20.
3. Про Установу бізнес-омбудсмена в Україні : проект Закону України від 05.06.2020 № 3607 (одержаний ВР України). URL : <https://ips.ligazakon.net/document/JI02308A>
4. URL : <https://minjust.gov.ua/m/ofis-protidii-reyderstvu-na-pravah-departamentu>
5. URL : <https://www.uaa.org.ua/novyny/novyny-partneriv-aau/vidsutnist-u-kk-ponyattya-reyderstva-znachno-uskladnyuye-pokarannya-reyderiv-shcho-ye-odnym-iz-fakto/>

REFERENCES

1. URL : <https://bihus.info/byuro-ekonomichnoyi-bezpeky-golovne-pro-funkceziyi-ta-strukturu-novogo-pravoohorononogo-organu/>
2. Ierusalimov I. O. Okremi aspekti teorii kriminalistichnogo zabezpechenya slidchoi diyalnosti. Naukovi visnik NAVSU. 2005. № 3. S. 15–20.
3. Pro Ustanovu bipnes-ombuzmana v Ukraini : proekt Zakonu Ukraini vid 05.06.2020 № 3607. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/JI02308A>
4. URL : <https://minjust.gov.ua/m/ofis-protidii-reyderstvu-na-pravah-departamentu>
5. URL : <https://www.uaa.org.ua/novyny/novyny-partneriv-aau/vidsutnist-u-kk-ponyattya-reyderstva-znachno-uskladnyuye-pokarannya-reyderiv-shcho-ye-odnym-iz-fakto/>

I. O. Herusalymov. LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES OF AUTHORIZED PUBLIC AUTHORITY ENTITIES AS A GUARANTEE OF COMPREHENSIVE ENTERPRISE SECURITY

The article is dedicated to the peculiarities of law enforcement activity in the conditions of a market economy and a sharp stratification of society based on property and social characteristics, economic freedom, political and ideological pluralism, the absence of command-administrative forms and methods of governance, where qualitatively new mechanisms of regulation and self-regulation of economic, political, and other social relations are already in operation. It is emphasized that in these conditions, the risk of conflicts of interest among different subjects, that is, social contradictions in society, increases.

Key words: law enforcement activity, business security, raiding, public authorities, business ombudsman institution, Bureau of Economic Security of Ukraine, registrars, notaries, officials.