

Строцкий Р.Е. Взаимосвязь и взаимодействие субъектов производства по делам об административных правонарушениях.

Исследуются объективные обстоятельства, которые обуславливают взаимодействие и взаимосвязь субъектов производства в вопросах выполнения постановлений по делам об административных правонарушениях. Рассматриваются виды и направленность взаимодействия.

Ключевые слова: субъекты, взаимодействие, взаимосвязь, должностные лица, производство по делам об административных правонарушениях.

Strotskiy R. Interconnection and interaction of administrative violationsproceedingsubjects.

Objective circumstances which stipulate interaction and interconnection of subjects of proceedings related to making decisions in cases of administrative violations are investigated. Kinds and direction of interaction are considered.

Key words: subjects, interaction, interconnection, officials, administrative violationsproceedings.

Стаття надійшла 10 листопада 2011 р.

УДК 342.95

Ю.А. Хатнюк

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ У БОРОТЬБІ З РЕЙДЕРСТВОМ В УКРАЇНІ

Досліджується роль органів внутрішніх справ у боротьбі з рейдерством як формою незаконного перерозподілу власності в Україні. Основна увага зосереджується на визначенні шляхів удосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів внутрішніх справ у боротьбі з недружніми поглинаннями у нашій країні, зокрема на діяльності міліції.

Ключові слова: органи внутрішніх справ, боротьба з рейдерством, охорона власності, інформаційне забезпечення, правова статистика, корпоративний конфлікт, взаємодія.

Постановка проблеми. Соціально-економічні трансформації, що відбуваються в українському суспільстві протягом останніх років, мають масштабний характер, охоплюють не тільки сферу політичних

і економічних відносин, а й істотно впливають на модернізацію всієї системи соціальних відносин, цінності й життєві орієнтації людей. Проблема трансформаційної інституалізації боротьби з рейдерством пов'язана з формуванням нових реалій, зумовлених також глобальними тенденціями розвитку світового співтовариства, курсом на демократизацію соціальних відносин і формування громадянського суспільства, становленням активних, незалежних і рівноправних суб'єктів соціально-економічних відносин.

Досліджуючи роль органів внутрішніх справ у боротьбі з рейдерством в тій чи іншій країні, насамперед слід брати до уваги, що ця роль значною мірою залежить від того, яке значення для кожної конкретної країни мають корпоративні чинники, які можуть суттєво впливати на ситуацію всередині країни.

Доводиться констатувати, що ще декілька років тому для нашої держави подібні проблеми не мали суттєвого значення в силу того, що вони її майже не торкалися.

Початок формування адміністративно-правових засад діяльності органів внутрішніх справ у боротьбі з посяганнями на власність в Україні треба віднести до першого етапу державотворення. Уже в Декларації про державний суверенітет, прийнятій Верховною Радою 16.07.1990 р., серед іншого, було проголошено, що Україна «забезпечує захист усіх форм власності» [1].

Дослідження адміністративно-правових засад боротьби з рейдерством як формою незаконного перерозподілу власності в Україні за останні десятиріччя, аналіз становлення та розвитку державних органів управління корпоративними процесами свідчать про їх певну неадекватність. Проблеми боротьби з рейдерством, в силу різних обставин, щораз більше ускладнюються, а різні державні інституції без чіткої координації своєї діяльності у цій сфері досить часто втрачають реальні можливості щодо їх прогнозування та регулювання. За таких умов у недалекій перспективі ситуація взагалі може вийти з-під державного контролю.

Сьогодні постає завдання створення нової, більш гнучкої та оперативної у своїй щоденній діяльності системи, яка повинна виконувати функції, котрі випливають як з економічної ситуації в Україні, так і з міжнародного досвіду регулювання процесом об'єднання акціонерних та господарських товариств.

Основним елементом могли б стати спеціальні підрозділи органів внутрішніх справ України з відповідними функціями, повноважен-

нями, з чітким розмежуванням їх з іншими відомствами, які хоч якось стосуються досліджуваної проблематики.

Тому **метою** статті є визначення шляхів удосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів внутрішніх справ у боротьбі з рейдерством в нашій країні.

Стан дослідження. На жаль, у сучасній науці недостатньо розглядалися питання протидії рейдерству з боку правоохоронних органів, зокрема визначення шляхів щодо удосконалення адміністративно-правових засад діяльності міліції у боротьбі з цим суспільним явищем.

Частково ці питання вивчали такі дослідники, як В. Дурдинець, М. Швець, В. Буржинський [2], В. Авер'янов, В. Цветков, Р. Калужний [3], О. Остапенко, Л. Остапенко [4], І. Личенко [5], П. Педюков, В. Сущенко, О. Лупало [6] та ін.

Однак проблеми удосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів внутрішніх справ у боротьбі з рейдерством, незважаючи на теоретичну і практичну важливість, у науці адміністративного права досліджені недостатньо. Відтак сьогодні вони є надзвичайно актуальними, що зумовлює потребу в детальному розгляді поставленого нами питання.

Виклад основних положень. Адміністративно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ у боротьбі з рейдерством в Україні охоплюють суспільні відносини у сфері внутрішніх справ, які пов'язані із забезпеченням особистої безпеки громадян, захистом гарантованих законом прав, свобод та інтересів як окремої особи чи групи осіб, так і суспільства, держави в цілому від злочинних та інших протиправних посягань, із попередженням і припиненням злочинів та адміністративних правопорушень, здійсненням оперативно-розшукової діяльності, дізнання і слідства, із забезпеченням безпеки дорожнього руху, здійсненням ліцензійно-дозвільної діяльності (наприклад, видача ліцензій на охоронну діяльність, зберігання зброї тощо), з охороною власності за договорами і т. ін., тобто суспільні відносини у сфері внутрішніх справ, регулювання і забезпечення яких зобов'язані здійснювати органи внутрішніх справ відповідно до нормативних актів.

Різноманіття і специфічність задач органів внутрішніх справ щодо боротьби з рейдерством, що часто вирішуються в умовах невизначеності, неповної інформації, наявності випадкових чинників і ризику, соціально-психологічних та інших особливостей осіб, схильних до здійснення правопорушень, а також фактів суб'єктивного тлумачення правових норм, вимагають розробки нової методології управ-

ління на основі сучасних інформаційних технологій, наукових методів, комп'ютерної техніки і зв'язку [2, с. 9].

У цьому аспекті заслуговує уваги точка зору В. Авер'янова, В. Цветкова та Р. Калюжного: при організації системи інформації в органах внутрішніх справ необхідно враховувати ряд вимог, реалізація яких забезпечує її ефективність, а саме: інформація має бути, по-перше, необхідною; по-друге, достатньою; по-третє, мінімальною; по-четверте, вірогідною; по-п'яте, надійною; по-шосте, сучасною; по-сьоме, оперативною; по-восьме, такою, яка може використовуватися для машинної обробки, тобто максимально формалізованою і з максимальною уніфікацією носіїв інформації [3, с. 397].

Успішному виконанню завдань управління в органах внутрішніх справ значною мірою сприяє функціонування системи їх інформаційного забезпечення, яка здійснює інформаційну підтримку діяльності органів внутрішніх справ у розкритті, розслідуванні та попередженні злочинів, а також у процесі встановлення та розшуку злочинців, надає багатоцільову статистичну, аналітичну та довідкову інформацію, озброюючи керівників усіх рівнів і ланок, а також рядових працівників органів внутрішніх справ необхідною інформацією та знаннями, перевіряючи, аналізуючи і підсумовуючи отримані ними відомості, статистичні дані та результати.

Сучасні дослідження вчених (О. Остапенка [4], І. Личенко [5]) переконливо свідчать про суттєву, а в багатьох випадках пріоритетну роль системи інформаційного забезпечення органів внутрішніх справ як ланки, що зумовлює значною мірою ефективність охорони власності, що, на нашу думку, повною мірою можна віднести до боротьби з рейдерством.

Серед основних чинників, які гальмують удосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів внутрішніх справ у боротьбі з рейдерством, є відсутність належної системи аналітичних досліджень їх розробки і впровадження. З огляду на це, виникає потреба вдосконалення методологічних засад аналітичної діяльності, що створить можливість об'єктивно оцінювати результати службової діяльності міліції, в тому числі щодо боротьби з рейдерством.

Рациональне використання інформаційних потоків потребує насамперед визначення видів і обсягу необхідної інформації, яку слід накопичувати в органах внутрішніх справ і їх галузевих службах для повного задоволення потреб у різних відомостях щодо рейдерства. Доцільно, на наш погляд, погодитися з провідними вченими системи

МВС України П. Педюковим, В. Сущенком, О. Лупало, П. Кондартєвим, М. Свіриним, Л. Шестопаловою, В. Котлярком, І. Шкутьком, що при розробці переліку такої інформації варто враховувати рівень управління, на якому вона збирається, накопичується та узагальнюється [6]. Інформація має використовуватися ефективно, тому кожному аналітичному підрозділу слід мати визначений та достатній її обсяг для підготовки відповідного аналітичного документа.

Структурно інформація щодо рейдерства повинна ґрунтуватися на інформаційних підсистемах у межах Інтегрованої інформаційно-пошукової системи органів внутрішніх справ України як основних складників системи інформаційного забезпечення, призначених для збирання, накопичення, зберігання та обробки інформації певних напрямів діяльності, орієнтованих на загальне використання галузевими службами, та мати загальновідомчий характер. Показники, що характеризують рейдерство, мають обов'язково вивчатися в динаміці та у порівнянні з аналогічними усередненими показниками регіону. У цьому разі оцінка показників ефективності відбувається шляхом їх порівняння.

Дослідження правопорушень у сфері корпоративних конфліктів повинно здійснюватися здебільшого на основі вивчення зосереджених в органах внутрішніх справ органах юстиції і судів, статистичних відомостей про зареєстровані злочини й адміністративні правопорушення.

Виходячи із загальних положень правової статистики, як правило, така робота розпочинається з аналізу динаміки зареєстрованих правопорушень за звітний період, використовуючи постійну базу, що дозволяє виявити принципову тенденцію в динаміці аналізованого періоду.

Розрахунки показників динаміки допомагають визначити, які саме види правопорушень зумовили зміну динаміки загальної кількості правопорушень, зареєстрованих упродовж аналізованого періоду.

Проте під час розрахунку показників динаміки слід зважати на те, що чим коротший досліджуваний тимчасовий період, тим менше можливостей для поділу правопорушень на групи і види, оскільки висновки про якісь тенденції окремих видів злочинів на основі, наприклад, місячних даних, будуть абсурдні. У цьому разі можна говорити лише про тенденції злочинності загалом або, принаймні, її окремих груп. Порівняння ж динаміки не тільки з попереднім періодом, а й з аналогічним періодом минулого року враховуватиме так звані сезонні коливання стану правопорядку, що часто бувають досить значними.

Особливість дослідження рейдерства як багатовекторної математичної моделі, що включає кримінально-, цивільно-, адміністратив-

но-правову статистику, у першу чергу повинно базуватися на комплексному підході до аналізу й оцінки оперативної обстановки, з урахуванням зовнішніх чинників (у нашому випадку порушень корпоративного законодавства), що впливають на стан правопорядку і ефективність діяльності правоохоронних органів. У даному випадку невирішеним з наукової точки зору залишається питання взаємозв'язку порушень корпоративного права з діями суб'єктів рейдерства, які знаходяться у площині кримінальної та адміністративної юрисдикції правоохоронних органів.

Українцям необхідними для підвищення ефективності адміністративно-правових засад боротьби з рейдерством органів внутрішніх справ є прогнозування корпоративних процесів і формування на цій основі цілісної політики боротьби з рейдерством з урахуванням змін політичної та економічної ситуації в державі.

Серед існуючих центральних органів виконавчої влади основний тягар боротьби з рейдерством несе Міністерство внутрішніх справ України.

Необхідно відзначити, що МВС України намагається узгоджувати свою роботу щодо боротьби з економічними злочинами взагалі та протидії рейдерству зокрема. Результатом такої взаємодії є розробка та прийняття нормативних актів міністерств і відомств України у зазначеній сфері.

Сюди можна віднести Інструкцію від 14 травня 2010 р. Державної служби фінансового моніторингу та МВС України «Про порядок розгляду узагальнених матеріалів Державного комітету фінансового моніторингу в системі органів внутрішніх справ України» [7], яка передбачає, що при виконанні своїх функціональних завдань підрозділи зазначених в Інструкції відомств взаємодіють з метою виявлення та попередження правопорушень кримінального та адміністративного характеру у сфері корпоративних відносин, протидії рейдерству та іншим економічним правопорушенням чинного законодавства.

Серед найважливіших нормативних актів МВС України щодо організації взаємодії з питань попередження, виявлення та розкриття злочинів, у тому числі щодо рейдерства, можна назвати:

– наказ МВС України від 23.11.2010 р. № 578 «Про впровадження заходів з підготовки та виконання проектів інформації» [8] дає змогу ефективно використовувати можливості взаємодії у сфері оперативно-розшукової діяльності з метою розробки та здійснення узгоджених заходів, спрямованих на запобігання, виявлення і розкрит-

тя порушень чинного корпоративного законодавства, протидію організованій злочинності щодо незаконного перерозподілу власності та фінансових активів;

– наказ МВС України від 24.09.2010 р. № 456 «Про затвердження Положення про основи організації розкриття злочинів органами внутрішніх справ України» [9]. Цей документ передбачає вжиття заходів для з'ясування обставин злочинної діяльності, правопорушення, участі посередників у здійсненні ними порушень законодавства України, встановлення організаторів тощо;

– наказ № 3/1/2/5/2/2 від 09.01.1997 р. «Про затвердження Інструкції про порядок використання правоохоронними органами можливостей НЦБ Інтерполу в Україні у попередженні, розкритті та розслідуванні злочинів» Міністерству внутрішніх справ України, Генеральній прокуратурі України, Службі безпеки України, Державному комітету у справах охорони державного кордону України, Державній митній службі, Державній податковій адміністрації України (zarejestrowano в Міністерстві юстиції України 26.02.1997 р. за № 54/1858) [10] дає змогу використовувати правоохоронними органами можливості НЦБ Інтерполу в Україні щодо боротьби з рейдерством.

Одним із завдань органів внутрішніх справ є попередження рейдерства за допомогою оперативно-розшукових заходів, передбачених ст. 6 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [11]. У цьому контексті важливе значення мало би проведення загальнодержавних оперативно-профілактичних операцій, які доцільно назвати «Рейдер» [12]. Більшість центральних органів виконавчої влади, суб'єктів боротьби з рейдерством мають свої структури на місцях, де якраз і відбувається основна робота щодо протидії незаконному поглинанню підприємств.

Вказана діяльність повинна здійснюватися у тісній співпраці з місцевими органами влади, правоохоронними органами усіх рівнів та органами місцевого самоврядування. Нині така співпраця є особливо важливою, а інколи навіть і вирішальною, оскільки можливості фінансування відповідних заходів з державного бюджету вкрай обмежені, існує серйозна потреба їхньої підтримки з боку місцевих бюджетів.

Водночас аналіз статистичних даних щодо стану рейдерства в Україні, який здійснено на підставі опублікованих у наукових джерелах відомостей про злочини та адміністративні правопорушення, вчинені під час корпоративних конфліктів, дозволяє зробити висновок про недостатній рівень взаємодії передусім оперативних служб щодо

протидії рейдерству, що в підсумку призводить до збільшення кількості правопорушень, вчинених під час корпоративних конфліктів та рейдерських атак.

Найважливішими причинами такого становища, на нашу думку, є:

- по-перше, низький рівень обміну інформацією між оперативними підрозділами органів внутрішніх справ, служби безпеки, податкової міліції;

- по-друге, відсутність на сьогоднішній день чіткої взаємодії між підрозділами органів внутрішніх справ, служби безпеки, податкової міліції та інших державних органів – суб'єктів боротьби з рейдерством;

- по-третє, відсутність нових підходів щодо боротьби з організованою злочинністю, які визначені в Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності, прийнятій у листопаді 2000 р. (Україна ввійшла до складу 128 держав світу, які підписали цю Конвенцію і два Протоколи до неї [13]);

- по-четверте, недосконалий механізм взаємодії МВС України з відповідними правоохоронними органами держав, які здійснюють інвестиції у фінансово привабливі сектори економіки щодо дослідження можливих рейдерських схем;

- по-п'яте, відсутність науково обґрунтованих рекомендацій для діяльності оперативних підрозділів правоохоронних органів усіх рівнів щодо боротьби із злочинами, вчиненими в процесі незаконного перерозподілу власності та фінансових активів акціонерних товариств, оперативного реагування на рейдерські атаки, використовуючи арсенал кримінально-процесуального та адміністративного законодавства.

Висновки. Аналітичні дослідження ефективності адміністративно-правових засад боротьби з рейдерством повинні базуватися на математичному аналізі: кримінально-правової статистики, об'єктом якої є кількісний аспект злочинності (йдеться про злочини, вчинені у зв'язку з корпоративними конфліктами); цивільно-правової статистики, безпосереднім об'єктом якої є число цивільних справ, які розглядаються судами стосовно корпоративних конфліктів; адміністративно-правової статистики щодо кількості правопорушень, зумовлених корпоративними конфліктами.

Відомості щодо рейдерства повинні перебувати у інформаційних підсистемах Інтегрованої інформаційно-пошукової системи органів внутрішніх справ, призначених для збирання, накопичення, збері-

гання та обробки інформації, орієнтованих на загальне використання галузевими службами та мати загальновідомчий характер.

Шукаючи оптимальні правові шляхи боротьби з рейдерством, необхідно звернути увагу на окремі адміністративно-правові заходи щодо підвищення рівня взаємодії та покращення обміну інформацією між підрозділами органів внутрішніх справ, служби безпеки, іншими державними органами – суб'єктами боротьби з рейдерством, правоохоронними органами держав, які здійснюють інвестиції у привабливі сектори національної економіки тощо.

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

2. Дурдинець В. Системна інформатизація правоохоронної діяльності / В. Дурдинець, М. Швець, В. Буржинський та ін. – К.: НДЦПІ АПРН України, 2007. – 382 с.

3. Авер'янов В.Б. Державне управління: теорія і практика / [В.Б. Авер'янов, В.В. Цветков, Р.А. Калужний та ін.]; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.

4. Остапенко О.І. Адміністративно-правове забезпечення захисту права власності в Україні: [навч. посіб.] / О.І. Остапенко, Л.О. Остапенко. – Львів: Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2007. – 210 с.

5. Личенко І.О. Адміністративно-деліктні аспекти захисту права власності / І.О. Личенко. – Львів: ЗУКЦ, 2011. – 216 с.

6. Готування інформаційно-аналітичних документів в органах внутрішніх справ: методичні рекомендації / [П.П. Педюков, В.Д. Сущенко, О.А. Лупало та ін.]. – К.: ВПЦ МВС України, 2005. – 51 с.

7. Про затвердження Інструкції про порядок розгляду узагальнених матеріалів Державного комітету фінансового моніторингу у системі органів внутрішніх справ України: наказ МВС України від 14.05.2010 р. № 182.

8. Про впровадження заходів з підготовки та виконання проєктів інформації: наказ МВС України від 23.11.2010 р. № 578.

9. Про затвердження Положення про основи організації розкриття злочинів органами внутрішніх справ України: наказ МВС України від 24.09.2010 р. № 456. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua>.

10. Про затвердження Інструкції про порядок використання правоохоронними органами можливостей НЦБ Інтерполу в Україні у попередженні, розкритті та розслідуванні злочинів Міністерству внутрішніх справ України, Генеральній прокуратурі України, Службі безпеки України, Державному комітету у справах охорони державного кордону України, Державній митній

службі, Державній податковій адміністрації України: наказ № 3/1/2/5/2/2 від 09.01.1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua>.

11. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18 лютого 1992 р. № 2135-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.

12. Про організацію та порядок проведення оперативно-профілактичних заходів: наказ МВС України від 04.07.2008 р. № 324.

13. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності. Прийнята резолюцією 55/25 Генеральної Асамблеї від 15 листопада 2000 р. (Конвенцію ратифіковано із застереженнями і заявами Законом України від 04.02.2004 р. 1433-IV). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua>.

Хатнюк Ю.А. Пути усовершенствования административно-правовых принципов деятельности органов внутренних дел в борьбе с рейдерством в Украине.

Исследуется роль органов внутренних дел в борьбе с рейдерством как формой незаконного перераспределения собственности в Украине. Основное внимание сосредотачивается на определении путей усовершенствования административно-правовых принципов деятельности органов внутренних дел в борьбе с недружелюбными поглощениями в нашей стране, в частности на деятельности милиции.

Ключевые слова: органы внутренних дел, борьба с рейдерством, охрана собственности, информационное обеспечение, правовая статистика, корпоративный конфликт, взаимодействие.

Khatnyuk Yu.A. Ways of improving administrative and legal principles of internal affairs bodies activity in fighting against raid in Ukraine.

The article examines the role of internal affairs bodies in fighting against raid as a form of illicit redistribution of property in Ukraine. It mainly focuses on identifying ways of improving administrative and legal principles of internal affairs bodies activity, the militia in particular, in fighting against hostile takeovers in our country.

Key words: internal affairs bodies, fight against raid, custody of property, information support, legal statistics, corporate conflict, interaction.

Стаття надійшла 27 жовтня 2011 р.