

**Шумейко І. П.,**  
аспірант кафедри адміністративного та господарського права  
Запорізького національного університету

## ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ПРОТИДІЇ ПОРУШЕННЯМ КОРПОРАТИВНИХ ПРАВ В УКРАЇНІ

### FORMS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL COUNTERACTION TO VIOLATION OF CORPORATE RIGHTS IN UKRAINE

Статтю присвячено формам адміністративно-правової протидії порушенням корпоративних прав в Україні. Визначено, які форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації використовуються в протидії порушенням корпоративних прав, подано практичні приклади їх застосування та оцінку ефективності. Вироблено власну класифікацію форм протидії та сформульовано пропозиції до їх удосконалення.

**Ключові слова:** адміністративно-правова протидія, індивідуальний адміністративний акт, нормотворча діяльність, порушення корпоративних прав, публічне адміністрування, форма діяльності, юридично значуща дія.

Статья посвящена формам административно-правового противодействия нарушениям корпоративных прав в Украине. Определены формы деятельности субъектов публичной администрации, используемые в противодействии нарушениям корпоративных прав, даны практические примеры их применения и оценка эффективности. Выработана собственная классификация форм противодействия и сформулированы предложения по их усовершенствованию.

**Ключевые слова:** административно-правовое противодействие, индивидуальный административный акт, нормотворческая деятельность, нарушение корпоративных прав, публичное администрирование, форма деятельности, юридически значимое действие.

The article is devoted to forms of administrative-legal counteraction to violations of corporate rights in Ukraine. The forms of activity of subjects of public administration used in counteraction to violations of corporate rights have been determined. Practical examples of their application and evaluation of effectiveness are given. The article includes own classification of forms and proposals for their improvement.

**Key words:** administrative-legal counteraction, individual administrative act, normative activity, violation of corporate rights, public administration, form of activity, legally significant action.

Захищеність корпоративних прав залежить від ступеня ризику їх порушення, що визначається досконалістю нормативної бази і правозастосовної практики. Захист прав, зокрема корпоративних, та протидія їх порушенням є функцією держави, що реалізується через нормотворчість, діяльність судів та адміністративних органів. Вжиття системних заходів зі зменшення рівня корпоративного рейдерства, «грінмейлу», порушень прав міноритарних акціонерів, зловживань із боку менеджменту товариств потребує обізнаності про наявні форми протидії порушенням корпоративних прав, із тим, щоб удосконалювати саме ці форми. Отже, мета статті – на підставі чинної нормативної бази і практики визначити форми адміністративно-правової протидії порушенням корпоративних прав в Україні, надати оцінку їх ефективності, виробити власну класифікацію таких форм і надати узагальнюючі пропозиції до їх удосконалення.

Адміністративно-правова протидія порушенням корпоративних прав (далі – АПП) є сукупністю прийнятих форм та методів діяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо унеможливлення, встановлення, припинення, усунення наслідків і реалізації відповідальності за порушення суб'єктивних корпоративних прав, тому, досліджуючи її форми, варто дотриматися доктринальних вчень про форми публічного адміністрування. Аналіз літератури дає

підстави дійти висновку про паралельне вживання понять «державне управління» і «публічне адміністрування». Так, В.І. Загуменник, В.В. Мусієнко, В.В. Проценко оперують терміном «державне управління», який визначають як підзаконну, юридично-владну форму державної діяльності виконавчо-розпорядчого, організуючого характеру, здійснювану переважно органами виконавчої влади і спрямовану на реалізацію завдань та функцій держави щодо безпосереднього і безперервного керівництва економікою, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом у державі [1, с. 45]. Т.О. Гуржій висловлює думку, що державне управління не є нині єдиною формою адміністрування, тому вживає термін «публічне адміністрування» [2, с. 13–15]. Не заперечуючи значення державного управління, визнаємо, що воно не є єдиним способом діяльності зі впливу на підвладних суб'єктів у суспільних інтересах, надаючи місце формам управління, за яких владні функції мають не лише органи державної влади, а й органи місцевого самоврядування, суб'єкти делегованих повноважень.

Грунтовний аналіз сучасних тенденцій у розумінні форм діяльності суб'єктів публічної адміністрації неможливий без врахування думок прихильників обох концепцій. Форму державного управління розуміють як «відмінний за своїм характером та наслідками спосіб зовнішнього

вираження діяльності органів виконавчої влади» [3, с. 277] (В.Б. Авер'янов, І.П. Голосніченко), «зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюються органи виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань» [4, с. 132] (Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук), «зовнішній, організаційно-правовий вияв конкретних однорідних дій органів виконавчої влади та інших суб'єктів державного управління, що здійснюються ними в межах їх компетенції з метою виконання поставлених перед ними управлінських завдань і функцій» (В.І. Загуменник, В.В. Мусієнко) [1, с. 126]. У свою чергу, форму діяльності суб'єктів публічної адміністрації розуміють як «зовнішньо виражену дію, волевиявлення суб'єкта публічної адміністрації (посадової особи), здійснене у рамках режиму законності та його компетенції заради досягнення мети адміністрування – вираження у зовнішньому вигляді конкретних дій суб'єкта публічної адміністрації, які здійснюються у процесі їхньої діяльності й спрямовані на реалізацію функцій адміністрування» [5, с. 136–137] (Т.О. Коломоєць); «зовнішнє вираження (зовнішнє оформлення) діяльності суб'єкта публічної адміністрації щодо реалізації своїх функцій у межах встановленої компетенції» [6, с. 43] (В.К. Колпаков). Тенденції в зміні термінології з «державного управління» на «публічне адміністрування» мають місце і у визначенні форм, що характеризують цю діяльність. З огляду на склад суб'єктів АПП (до яких входять, наприклад, державні реєстратори, які працюють в органах місцевого самоврядування, а також нотаріуси), які не обмежуються виконавчою владою, доцільним є розуміння форм АПП як форм діяльності саме суб'єктів публічної адміністрації.

Важливою формою АПП є адміністративна нормотворчість, яка в цій сфері представлена, передусім, такими видами нормативно-правових актів: указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства юстиції України, рішеннями Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку (далі – НКЦПФР).

Цими видами нормативно-правових актів затверджуються і встановлюються: положення, які регламентують діяльність суб'єктів АПП (визначають мету, завдання діяльності цих суб'єктів, їхню структуру і повноваження); обов'язкові правила поведінки учасників корпоративних правовідносин (порядок виплати дивідендів, порядок повідомлення акціонерів, порядок розкриття інформації акціонерними товариствами); рекомендовані правила поведінки учасників корпоративних правовідносин (модельний статут, принципи корпоративного управління); порядок здійснення адміністративних проваджень, рішення в яких має юридичні наслідки для учасників корпоративних правовідносин (розгляд скарг у сфері державної реєстрації, розгляд справ про правопорушення на ринку цінних паперів); порядок здійснення контролю, нагляду за дотриманням норм корпоративного права (перевірок діяльності акціонерних товариств як емітентів цінних паперів, нагляду за проведенням загальних зборів).

Основним інструментом діяльності публічної адміністрації називають індивідуальний адміністративний акт [7, с. 261]. Проведено аналіз різновидів адміністративних актів суб'єктів АПП, визначено, що до форм АПП належать адміністративні акти, невичерпний перелік видів яких наведено нижче.

1. Рішення суб'єкта державної реєстрації про відмову у державній реєстрації змін до відомостей про юридичну особу. Так припиняються спроби порушення корпоративних прав шляхом «відсіювання» документів, що прямо свідчать про очевидне порушення (таке, яке можливо виявити із самих поданих документів). Відмова у державній реєстрації є одним із найдієвіших форм АПП, оскільки дає змогу повністю уникнути негативних наслідків. Так, в ухвалі Вищого адміністративного суду України від 18.02.2016 р. суд погодився із правомірністю залишення реєстратором документів без розгляду через те, що «не надано ряд інших документів <...> які мають бути невід'ємною частиною протоколу зборів» [8]. Таким чином, завдяки правомірним діям реєстратора, у подальшому підтриманим судами, спроба порушення корпоративних прав не відбулася.

2. Наказ про повне, часткове задоволення скарги у сфері державної реєстрації юридичних осіб, що приймається Мін'юстом та його територіальними органами. Ця форма АПП дає змогу скасовувати незаконні реєстраційні дії і належить як до заходів захисту порушених прав, так і до заходів юридичної відповідальності. Від судового захисту вона вигідно відрізняється безплатністю, швидшим розглядом, негайним набранням рішенням чинності, неучастю в процесі особи, що ініціювала незаконну реєстраційну дію. Під час розгляду скарг фіксуються відомості про порушення корпоративних прав, які можна використати у разі доказування під час розгляду корпоративного спору. Наприклад, у постанові у справі № 914/377/16 Вищий господарський суд України, підтримуючи висновки про недійсність рішення загальних зборів із підстав відсутності кворуму, наголосив на тому, що «факт оформлення протоколу загальних зборів учасників <...> з порушенням вимог п. 10.9. статуту <...> щодо правомочності загальних зборів встановлено також у висновку комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації» [9].

3. Адміністративні акти, прийняті державним або приватним виконавцем під час примусового виконання рішень про захист порушених корпоративних прав (йдеться про: виконавчі написи нотаріусів про стягнення дивідендів; накази господарських судів про стягнення коштів за договорами про викуп та обов'язковий викуп акцій, збитків, заподіяних господарському товариству його посадовою особою (стягнутих за так званим «похідним позовом»), вартості належної учаснику товариства частини майна господарського товариства, дивідендів тощо; ухвали про забезпечення позову в корпоративних спорах; виконавчі листи адміністративних судів про стягнення фінансових санкцій за порушення законодавства про акціонерні товариства; постанови про накладення адміністративних стяг-

неня за вчинення адміністративних правопорушень, передбачених ст.ст. 163-5, 163-11, 188-30 КУпАП). Ці акти можна об'єднати у порівняно самостійні групи за метою прийняття: акти, що зумовлюють рух виконавчого провадження; акти щодо розпорядження майном боржника; акти про покладення на боржника заходів відповідальності та витрат; акти, якими закінчується розгляд скарг на рішення, дії, бездіяльність.

4. Постанови нотаріусів про відмову у вчиненні нотаріальних дій, необхідних для надання юридичної вірогідності тим фактам, у разі виникнення яких найчастіше порушуються корпоративні права. Важливість зазначеного адміністративного акта як форми АПП ілюструється прикладами. Так, до нотаріуса може звернутися особа, яка назве себе представником власника частки в статутному капіталі, з наміром укласти договір про відчуження цієї частки, проте довіреність на ім'я цієї особи скасована. У свою чергу, нотаріус, за приписами абз. 3 п. 4 глави 4 розділу I Порядку вчинення нотаріальних дій нотаріусами України, зобов'язаний перевірити дійсність нотаріально посвідченої довіреності, і, якщо довіреність не видавалася або була скасована, у вчиненні нотаріальної дії буде відмовлено. Спробою порушення корпоративних прав може стати і звернення до нотаріуса з проханням засвідчити справжність підпису учасників юридичної особи на установчому документі, зміст якого не відповідає закону. Оскільки нотаріус «засвідчує справжність підпису на документах, зміст яких не суперечить закону» [10], на нього покладено обов'язок зіставити положення установчого документу й норми закону. У такий спосіб спроби порушення корпоративних прав припиняються ще до моменту звернення особи до державного реєстратора.

5. Рішення НКЦПФР про відмову в реєстрації випуску акцій. Підстави для прийняття зазначених вище рішень визначено п.п. 18–19 Порядку реєстрації випуску акцій при зміні розміру статутного капіталу акціонерного товариства. Комісія має повноваження з перевірки достовірності відомостей у документах, поданих для реєстрації; їй надано право запросити додаткові документи. Наприклад, товариство провело загальні збори, на яких прийняло рішення про збільшення розміру статутного капіталу, але не повідомило деяких акціонерів про проведення загальних зборів, а тому ці акціонери не взяли у ньому участі й не змогли заблокувати прийняття змін до статуту. Тобто статутний капітал збільшено протиправно. Ненадання доказів повідомлення акціонерів – підстава для відмови в реєстрації випуску акцій, що припинить порушення прав.

6. Розпорядження НКЦПФР про відмову в зупиненні обігу акцій, відновленні обігу акцій, скасуванні реєстрації випуску акцій. Припинення товариства без належного волевиявлення акціонерів є порушенням їх корпоративних прав на управління товариством, що може мати незворотний характер. Актуальність окресленої форми АПП ілюструється прикладом. Так, 23 серпня 2012 р. загальні збори

одного з акціонерних товариств прийняли рішення про реорганізацію в товариство з додатковою відповідальністю, після чого товариство звернулося із заявою про скасування реєстрації випуску акцій. Комісія відмовила у вчиненні даної дії, адже товариство, замість того, щоб викупити в акціонерів акції або обміняти їх на частки в статутному капіталі, закріпило за самим товариством частку у власному статутному капіталі. Із таким розпорядженням комісії повністю погодився Донецький апеляційний адміністративний суд в постанові від 04.04.2013 р. у справі № 812/1258/13-а.

7. Постанови та розпорядження НКЦПФР у справах про правопорушення на ринку цінних паперів, що вчиняються акціонерними товариствами та становлять собою порушення корпоративних прав акціонерів (переважно права на інформацію про діяльність товариства), а також у справах про у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ст.ст. 163-5, 163-11 та 188-30 КУпАП. На жаль, для юридичної відповідальності у вигляді накладення фінансових санкцій на юридичних осіб, в контексті дослідження, підставами є лише порушення прав акціонерів на інформацію про діяльність товариства. Порушення інших прав (на управління товариством, на отримання дивідендів, на обов'язковий викуп акцій, на отримання вартості частини майна у разі ліквідації товариства) для акціонерного товариства може мати наслідком лише попередження (як це передбачено п. 5 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні»).

Поряд з адміністративними актами, виділяють також інші юридично значущі дії як форми діяльності публічної адміністрації, а, отже, форми АПП. Аналіз компетенції суб'єктів публічного адміністрування дає підстави виокремити низку наведених нижче «інших юридично значущих дій».

1. Здійснення Мін'юстом контролю у сфері державної реєстрації юридичних осіб шляхом розгляду скарг громадян і обґрунтованих подань територіальних органів Мін'юсту, а також моніторингу реєстраційних дій у реєстрах [11]. Складення довідки про результати камеральної перевірки, із фіксацією в ній порушень законодавства під час проведення державної реєстрації, дає змогу виявити і задокументувати факт порушення корпоративних прав, щоб потім використати ці відомості в корпоративному спорі. Встановлення факту порушення законодавства про державну реєстрацію тягне за собою прийняття наказу згідно з Порядком розгляду скарг у сфері державної реєстрації, зокрема, може мати наслідком скасування реєстраційної дії.

2. Внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань відомостей про судові рішення щодо заборони проведення реєстраційної дії або про арешт корпоративних прав. Цими тимчасовими заходами забезпечується «заморожування» правового статусу товариства (чинної на день вжиття заходів редакції установчого документу), що уможливить у подальшому виконання рішення суду в

частині внесення відповідних змін до реєстру, які поновлюють становище, що існувало до порушення. Практична значущість такої форми АПП доведена прикладами, серед яких постанова Донецького апеляційного господарського суду від 04.07.2016 р. [12], якою було вжито заходів забезпечення позову шляхом заборони державним реєстраторам проводити реєстраційні дії щодо одного із запорізьких товариств. Вживаючи заходів, суд зважав на ризик зміни складу учасників товариства під час розгляду справи, що унеможливило повернення позивачу у володіння його незаконно відчуженої частки. У подальшому вжиті заходи забезпечення позову виявилися результативними, і після визнання недійсними оскаржуваних позивачем рішень загальних зборів було відновлено чинність запису в реєстрі, за яким позивач є учасником товариства.

3. Вчинення виконавчого напису про стягнення дивідендів нотаріусом як суб'єктом делегованих повноважень. Перелік документів, що подаються для одержання виконавчого напису про стягнення дивідендів, включає, на жаль, документи, які акціонерам не надсилаються або можуть бути не надіслані з вини товариства (наприклад, витяг із переліку осіб, які мають право на отримання дивідендів, що містить інформацію щодо включення стягувача в зазначений перелік [13]), тому потребує доопрацювання. Крім того, поза увагою законодавця залишилося й те, що дивіденди акціонерного товариства – не єдиний вид виплат власникам корпоративних прав від товариств. Отже, така форма АПП, як вчинення виконавчих написів, неповною мірою реалізована в Україні, адже має більше можливостей, які варто використати. Це розвантажить суди, зробить захист корпоративних прав швидшим, менш витратним.

4. Складення НКЦПФР акта про правопорушення на ринку цінних паперів (щодо порушень законодавства про акціонерні товариства, зокрема передбачених п. 3-6 ч.1 ст. 11 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні»), протоколу про адміністративне правопорушення (за ст.ст. 163-5, 163-11 та 188-30 КУпАП). Ці дії полягають в офіційній фіксації виявленого факту порушення законодавства про акціонерні товариства. У подальшому на обставинах, викладених у цих документах, можуть ґрунтуватися постанови – адміністративні акти, про які йшлося вище.

5. Проведення нагляду за реєстрацією акціонерів, проведенням загальних зборів, голосуванням та підбиттям підсумків на загальних зборах акціонерних товариств. Для проведення такого нагляду необхідно є наявність підстав, серед яких звернення акціонерів. Незважаючи на те, що «звернення до

Комісії повинні бути обґрунтованими» [14], жодним нормативним актом не передбачено підстави, з яких варто вважати звернення обґрунтованим. Тому нині вирішення питання призначення таких представників належить до адміністративного розсуду т. зв. третього виду. Тому положення, які визначають підстави здійснення нагляду, мають бути доопрацьовані з метою запобігання зловживань як правами заявників, так і повноваженнями посадових осіб комісії.

Отже, можливим є застосування таких класифікацій форм АПП:

- 1) за колом об'єктів, на яких поширює дію форма:
  - а) форми загальної (знеособленої) дії: адміністративна нормотворчість, прийняття інтерпретаційних актів, видання рекомендацій, типових правил;
  - б) форми індивідуальної (спеціальної) дії: прийняття індивідуальних адміністративних актів, вчинення інших юридично значущих дій;
- 2) за стадією застосування форми:
  - а) позастадійні (повсякденні): застосовуються без попереднього встановлення факту чи ймовірності виникнення порушення корпоративних прав (наприклад, моніторинг реєстраційних дій, перевірка емітента акцій);
  - б) початкові (випереджувальні): застосовуються під час виявлення ймовірності порушення корпоративних прав, або спроби порушення, або тривалого порушення (наприклад, прийняття розпорядження про визнання додаткової емісії акцій недобросовісною, постанови про відмову у вчиненні нотаріальної дії, внесення запису про арешт корпоративних прав);
  - в) ретроспективні (наслідкові): застосовуються за наявності факту закінченого порушення корпоративних прав (наприклад, прийняття наказу про скасування реєстраційної дії, прийняття постанови про накладення адміністративного стягнення на посадову особу емітента, прийняття постанови про накладення арешту на кошти боржника при виконанні рішень, пов'язаних із порушеннями корпоративних прав).

Удосконалення форм АПП потребує значної нормотворчої роботи; результати дослідження дають підстави рекомендувати, зокрема: розширити диспозиції вищевказаних статей КУпАП порушеннями не лише права акціонера на інформацію, а й інших прав (зокрема на управління товариством); розширити перелік зобов'язань товариств перед акціонерами (учасниками), на виконання яких можна вчиняти виконавчі написи; визначити критерії обґрунтованості звернення про призначення представників із метою нагляду за реєстрацією та проведенням загальних зборів акціонерних товариств.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Загуменник В., Мусієнко В., Проценко В. Адміністративне право України: основні категорії та поняття: [навчальний посібник] / Під заг. ред. О. Юлдашева. – Бендери–Київ: Поліграфіст, 2010. – 512 с.
2. Гуржій Т. Адміністративне право України: [навч. посіб.] / Т. Гуржій. – К.: КНТ, Х.: Бурун і К, 2011. – 680 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – 584 с.
4. Адміністративне право України: Підручник / [Ю. Битяк, В. Гаращук, О. Дьяченко та ін.]; За редакцією Ю. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.

5. Адміністративне право України: Підручник. – 2-е вид., змін. і доп. / За заг. ред. Т. Коломосьц. – К.: Істина, 2012. – 528 с.
6. Колпаков В. Поняття форм публічного адміністрування / В. Колпаков. // Адміністративне право і процес. – 2012. – № 2. – С. 43–51.
7. Мельник Р., Бевзенко В. Загальне адміністративне право: [Навчальний посібник] / За заг. ред. Р. Мельника. – К.: Ваіте, 2014. – 376 с.
8. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 18.02.2016 р. у справі № К/800/36922/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56061822>.
9. Постанова Вищого господарського суду України від 16.11.2016 р. у справі № 914/377/16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/62798092>.
10. Про затвердження Порядку вчинення нотаріальних дій нотаріусами України : Наказ Міністерства юстиції України від 22.02.2012 р. № 296/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0282-12/>.
11. Про затвердження Порядку здійснення контролю у сфері державної реєстрації : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.12.2016 р. № 990 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/990-2016-p>.
12. Постанова Донецького апеляційного господарського суду від 04.07.2016 р. у справі № 908/746/16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/58809283>.
13. Про затвердження переліку документів, за якими стягнення заборгованості провадиться у безспірному порядку на підставі виконавчих написів нотаріусів: постанова Кабінету Міністрів України від 29.06.1999 р. № 1172 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1172-99-p>.
14. Про затвердження Порядку нагляду за реєстрацією акціонерів, проведенням загальних зборів, голосуванням та підбиттям його підсумків на загальних зборах акціонерних товариств : рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 25.10.2012 р. № 1518 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1923-12>.