

Дерев'янко Б.В.

Донецький юридичний інститут МВС при ДонНУ

ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ СПЕЦІАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРОМИСЛОВО-ФІНАНСОВІ ГРУПИ

5 травня 1996 року після подолання вето Президента України почав діяти Закон України «Про промислово-фінансові групи в Україні» від 21 листопада 1995 року № 437/95-ВР (Закон про ПФГ), у розвиток якого 20 липня 1996 року постановою Кабінету Міністрів України № 781 було затверджене Положення про створення (реєстрацію), реорганізацію та ліквідацію промислово-фінансових груп (Положення про ПФГ). Однак недооцінка ролі державного регулювання ринкової економіки призвела до того, що створена правова база виявилася недостатньою для поширення ПФГ в Україні. На сьогодні організаційно-правова форма ПФГ залишається малозатребуваною (на 1 січня 2004 р. в Україні згідно з Законом про ПФГ було видано лише одну постанову КМУ про створення ПФГ – постанову від 16 травня 2001 року № 547 «Про утворення ПФГ «Титан», але й вона юридично не є ПФГ, оскільки не пройшла реєстрацію у Міністерстві економіки та з питань європейської інтеграції). Спроби визначити і подолати причини такої ситуації робилися вітчизняними юристами й економістами, зокрема В.К. Мамутовим, В.М. Гайворонським, О.О. Чувпилом, Н.О. Саніахметовою, О.М. Вінник, С.М. Грудницькою, Л.А. Савельєвим, Г.В. Уманців та ін. Однак пропозиції вчених залишилися поза увагою законодавця. Крім цього, вченими надавалися пропозиції щодо поліпшення регулювання окремих аспектів створення чи діяльності ПФГ. Однак ще є прогалини, які потребують усунення.

Виходячи з цього, метою статті є розробка відповідних пропозицій до Закону України «Про промислово-фінансові групи в Україні» від 21.11.1995 року (Закон про ПФГ).

Для подолання проблем створення і діяльності ПФГ Президентом України видавалися Укази від 8 липня 1998 року № 754/98 «Про деякі питання створення промислово-фінансових груп» і від 1 червня 1999 року № 597/99 «Про деякі питання створення промислово-фінансових груп», на основі яких вносилися законопроекти щодо внесення змін до Закону про ПФГ; народними депутатами вносилися проекти від 05.07.2000 року і 31.10.2000 року щодо викладення Закону про ПФГ у новій редакції. Проекти містили як позитивні, так і деякі негативні елементи, і можливо, через це були відхилені ВР України.

12 травня 2004 року Кабінетом Міністрів України було направлено до ВР України зареєстрований 13 травня 2004 року під номером 5503 проект Закону України «Про промислово-фінансові групи». 16 червня 2004 року цей законопроект обговорювався на круглому столі «Промислово-фінансові групи: проблеми законодавчого регулювання», що проводився у Науково-дослідному інституті приватного права і підприємництва Академії правових наук України, де було зроблено висновок про його недосконалість і необхідність розробки нового проекту Закону про ПФГ [1]. Як показав аналіз положень запропонованого проекту, він принаймні нічим не кращий за діючий Закон про ПФГ, невиправдано звужує регулювання спеціальним законодавством відносин у межах ПФГ, містить певні негативні моменти, порівняно з діючим Законом. Одними з головних серед них є пропозиція скасувати зобов'язання ПФГ виконувати державні програми розвитку пріоритетних галузей виробництва і структурної перебудови економіки України і вилучення статті 4 чинного Закону «Пільги, що надаються головному підприємству та учасникам ПФГ». КМУ погодився повернутися до цього питання після прийняття Податкового кодексу України, але з вирішенням питання про активізацію процесів створення ПФГ в Україні не слід зволікати.

ПФГ потрібні для виконання державних програм, і саме для зацікавлення їх у цьому необхідні відповідні державні пільги. Саме недостатнє стимулювання створення і діяльності суб'єктів господарювання, що виконують державні програми і виготовляють стратегічно важливу продукцію, у тому числі й ПФГ, стало причиною їх фактичної відсутності в Україні. Прийняття Господарського кодексу України (ГК України) підтвердило необхідність державного регулювання економіки, у якому чільне місце належить програмам (ст. 9-11), а також засобам державного регулювання господарської діяльності (ст. 12 ГК), серед яких є пільги. Окрім пільг, потрібне спеціальне законодавче визначення інших важелів державного регулювання створення і діяльності ПФГ. Досвід регулювання створення і діяльності ФПГ у РФ підтверджує ефективність державної підтримки цих процесів [2; 3, с. 28; 4, с. 14 та ін.], а російські спеціалісти сьогодні відзначають необхідність покладення на ФПГ виконання державних програм.

Проект Кабінету Міністрів також не усуває недоліки чинного Закону про ПФГ, зокрема, залишає невиправдано складним порядок створення ПФГ, не передбачає необхідного правового регулювання у сфері управління ПФГ, майнової бази господарювання. Суперечливим виглядає зняття обмеження щодо можливості підприємств, установ, організацій бути учасником лише однієї ПФГ (до цього питання треба підходити з урахуванням індивідуальних особливостей конкретних видів учасників), а також низка інших положень. Тому доцільніше вносити зміни до діючого Закону про ПФГ.

Виходячи з уже здійснених досліджень, у яких надавалися пропозиції щодо подолання проблем, пов'язаних зі створенням та діяльністю ПФГ [5; 6; 7; 8; 9; 10; 11; 12], а також нових аргументів і пропозицій, можна визначити наступні напрями удосконалення спеціального законодавства про ПФГ.

Зобов'язання ПФГ щодо виконання державних програм потрібно залишити, а заходи державної підтримки ПФГ та їх учасників розширити у розв'язок статті 12 ГК України. Заходи державної підтримки мають бути адекватними складності і

важливості програми. У Законі треба виходити з того, що для ПФГ та інших суб'єктів господарювання, які будуть виконувати державні програми, при затвердженні кожної програми необхідно визначати конкретні пільги з внесенням відповідних норм до законів про оподаткування. Тобто підтримуватися повинна лише та частина діяльності ПФГ та її учасників, а також інших суб'єктів господарювання, яка спрямована на реалізацію відповідної державної програми (пільговими податковими ставками повинна обкладатися лише проміжна та кінцева продукція ПФГ, а не вся продукція ПФГ та її учасників; пільговими митними тарифами та податковими ставками – лише те обладнання, оснащення та інші основні чи оборотні фонди, що ввозяться з-за кордону для виконання відповідної програми). Розробка норм законодавства про надання тих чи інших пільг повинна передбачати також заходи попередження зловживань з боку суб'єктів господарювання, яким вони будуть адресовані – окремого обліку обладнання та оснащення, що ввозиться в Україну, і звіту про його цільове використання. Крім цього, у законодавстві необхідно передбачити, що у випадку нецільового використання відповідних основних фондів чи інших зловживань ПФГ суми, отримані чи заощаджені ними внаслідок користування пільгами, підлягають поверненню. Більшість з вищевикладених положень апробовані у діяльності суб'єктів господарювання у спеціальних економічних зонах.

Доцільним буде надання ПФГ права вибору будь-якої організаційно-правової форми об'єднань підприємств незалежно від наявності чи відсутності статусу юридичної особи, прийнятної для виконання державних програм – головної мети створення і діяльності ПФГ. На користь того, що наявність чи відсутність статусу юридичної особи не є визначальним фактором для суб'єкта господарювання, свідчить історичний вітчизняний досвід створення і діяльності великих об'єднань підприємств [13, с. 95-96; 14, с. 72-73; 15, с. 6-8; 16, с. 36-39; 17, с. 29-30, 40, 42-43; 18, с. 82-84; 19, с. 76-77; 20, с. 68-70; 21, с. 75-76; 22, с. 13; 23, с. 147-149, 259-260 та ін.]. Зарубіжний досвід також свідчить про доцільність створення великих

фінансово-промислово-науково-торгових правосуб'єктних об'єднань підприємств незалежно від наявності чи відсутності статусу юридичної особи. Так, англо-саксонське право взагалі не містить чіткої концепції юридичної особи. Достатньо давно було загально визнано, що корпорація є юридичною особою (legal entity), причому інколи в американській літературі поняття «корпорація» та «юридична особа» вживаються як синоніми [24, с. 22]. Взагалі, у США, Японії й європейських країнах з розвинутою економікою незалежно від наявності статусу юридичної особи великі промислово-фінансові та інші об'єднання – ФПГ, «пов'язані підприємства», «системи компаній», «організації організацій», «товариства товариств», «товариства другого ступеню», «групи компаній» або просто «групи» [25, с. 49] володіють правосуб'єктністю, їм адресуються норми права, на них, як правило, покладається виконання певних завдань публічно-правового характеру; діяльність великих суб'єктів господарювання стимулюється державою. Розвиток ринкової економіки регулюється шляхом здійснення програмування, індикативного планування, основним важелем якого є надання державних пільг корпораціям – виконавцям програм [26, с. 207-211]. Проте значні державні пільги надаються не лише ФПГ та іншим корпораціям, що є виконавцями програм, інструментом їх здійснення, але й усім іншим великим корпораціям, які мають стратегічне значення; створення великих корпорацій, що будуть виконувати публічно-правові завдання, дозволяється у будь-якій організаційно-правовій формі, передбаченій законодавством. Пріоритетом є спроможність нового суб'єкта господарювання досягти мети створення – реалізувати певну частину державної політики у конкретній галузі виробництва чи сфері господарської діяльності.

Також учасники ПФГ повинні мати альтернативу щодо вибору головного підприємства ПФГ. З метою підвищення зацікавленості фінансових установ у створенні ПФГ доцільним буде виключення із діючого Закону заборони банку управляти групою. У цьому випадку для попередження виникнення

неузгодженостей між термінами «підприємство», «установа», «організація» потрібно у тексті Закону та інших нормативно-правових актів замінити термін «головне підприємство ПФГ» більш універсальним «головна господарська організація ПФГ». Крім цього, у вік розвитку постіндустріальної економіки не виправданою є заборона на створення ПФГ у сфері зв'язку, як у сучасній енергозалежній економіці не виправданою є заборона щодо створення ПФГ у сфері надання транспортних послуг, а так само заборона підприємства зв'язку чи транспортного підприємства бути головною господарською організацією ПФГ (можливо законодавець випустив з уваги стільниковий і мобільний зв'язок й інформаційні технології, а також великі стратегічні газо- та нафтопроводи, що належать до транспорту). Ці заборони необхідно скасувати.

Не сприяє створенню ПФГ чинний порядок їх створення, який вимагає удосконалення і скорочення у часі [8]. Зокрема, можна відзначити зайвість такого етапу у створенні ПФГ як розгляд і складання відповідним міністерством чи іншим центральним органом виконавчої влади, Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції, Фондом державного майна України та Антимонопольним комітетом України висновків стосовно документів, поданих уповноваженою особою ініціаторів створення ПФГ. Зайвість цього етапу пояснюється тим, що після цих органів документи на створення ПФГ розглядаються Міжвідомчою комісією з питань формування ПФГ, до складу якої входять особи, що є працівниками цих органів. Можливе також скорочення у часі розгляду документів Міжвідомчою комісією з питань формування ПФГ й етапу прийняття рішення Кабінетом Міністрів України. У РФ аналогічна робота проводиться у більш стислі терміни [27].

Є потреба у скасуванні вимог до обсягів реалізації кінцевої продукції ПФГ, а також у дозволі двом та більше «невеликим» банкам бути учасниками однієї ПФГ, а за певних умов одного «великого» банку бути учасником двох чи більше ПФГ. Внесення відповідних змін і доповнень до норм законодавства, що регулюють

порядок створення ПФГ, сприятиме зацікавленості суб'єктів господарювання у створенні ПФГ.

З метою забезпечення довготермінової сталої діяльності потрібна законодавча вимога щодо обов'язкового створення у ПФГ з відрахувань їх учасників резервного фонду ПФГ і фонду фінансування науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт. Для більш тісної співпраці учасників ПФГ з банком-учасником групи доцільно законодавчо обумовити відкриття таких рахунків у банку – учаснику ПФГ.

Є потреба у законодавчому регулюванні порядку управління ПФГ. Насамперед, доцільно закріпити компетенцію загальних зборів уповноважених представників учасників ПФГ і Президента ПФГ. Уявляється доцільним встановлення права Президента ПФГ давати учасникам ПФГ обов'язкові до виконання вказівки. Для забезпечення інтересів учасників ПФГ потрібне введення інституту постійного уповноваженого представника учасника ПФГ на головному підприємстві ПФГ (спостерігача), що призначається керівником учасника ПФГ у цілях здійснення нагляду за діяльністю Президента ПФГ і своєчасного інформування керівника учасника ПФГ про потребу у скликанні загальних зборів.

З урахуванням цього в Інституті економіко-правових досліджень НАН України розроблено проект Закону України «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про промислово-фінансові групи в Україні» і до деяких інших законодавчих актів України», який доцільно покласти в основу подальшого розвитку законодавства про ПФГ. Прийняття передбачених законопроектом норм дозволить створювати ПФГ у сферах транспорту і зв'язку й обирати головною господарською організацією ПФГ крім промислового чи сільськогосподарського підприємства, також банк, фінансово-кредитну установу, транспортне підприємство і підприємство зв'язку, надасть ПФГ реальну підтримку, адекватну їх завданням, спростить порядок створення груп та ін. Таке удосконалення спеціального законодавства про ПФГ повинно сприяти створенню груп з метою

виконання важливих державних програм, що у свою чергу, повинно позитивно відбитися на економіці країни. У цьому випадку майбутні дослідження мають бути спрямовані на пошук нових важелів підвищення ефективності діяльності ПФГ.

Література:

1. Полешко А. Законодавче регулювання діяльності промислово-фінансових груп (з «круглого столу») // Право України. – 2004. - № 8. – С. 126-129.
2. О финансово-промышленных группах: Федеральный закон Российской Федерации от 30 ноября 1995 года № 190-ФЗ // Сборник законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 49. – Ст. 4697.
3. Скамейкина Т. Финансово-промышленные группы // Экономика и жизнь. – 2000. - № 14 (апрель). – С. 28-29.
4. Коцюба О. Фінансово-промислові групи. Уроки реальні і віртуальні // Віче. – 2004. - № 3 (144). – С. 11-17.
5. Деревянко Б.В. Стимулювання участі комерційних банків у промислово-фінансових групах // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2002. - № 1. – С. 238-247.
6. Деревянко Б. Правовий статус промислово-фінансових груп // Вісник Донецького університету, Серія В, Економіка і право. – 2003. - № 1. – С. 242-250.
7. Деревянко Б. Щодо необхідності створення промислово-фінансових груп (економіко-правові аспекти) // Підприємництво, господарство і право. – 2003. - № 5. – С. 20-23.
8. Деревянко Б. До питання про порядок створення промислово-фінансових груп // Підприємництво, господарство і право. – 2003. - № 6. – С. 12-16.

9. Деревянко Б. Необхідність підтримки вітчизняного великого бізнесу // Підприємництво, господарство і право. – 2003. - № 7. – С. 11-14.
10. Деревянко Б.В. Майнові аспекти господарювання промислово-фінансових груп // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2004. - № 1. – С. 258-268.
11. Грудницька С., Деревянко Б. Економіко-правові питання формування і діяльності промислово-фінансових груп (історичний аспект) // Підприємництво, господарство і право. – 2004. - № 6. – С. 3-8.
12. Грудницька С.М., Деревянко Б.В. Удосконалення правового регулювання створення і діяльності промислово-фінансових груп в Україні // Вісник Донецького університету, Серія В, Економіка і право. – 2004. - № 1. – С. 347-354.
13. Лаптев В.В. К совершенствованию хозяйственного законодательства // Советское государство и право. – 1971. - № 7. – С. 90-98.
14. Хахулин В.В. Правовое положение управления промышленного объединения. – Казань: Издательство Казанского университета, 1981. – 143 с.
15. Заменгоф З. Правовое положение объединений в промышленности // Советская юстиция. – 1971. - № 11. – С. 5-8.
16. Пронская Г.В. Правовая организация отраслевых хозяйственных систем (На примере Украинской ССР). – К.: «Вища школа», 1985. – 128 с.
17. Лаптев В.В. Правовое положение промышленных объединений. – М.: «Экономика», 1975. – 63 с.
18. Воротников В., Певзнер А., Рутгайзер В. Хозрасчетные объединения в промышленности // Коммунист. – 1967. - № 9. – С. 80-87.
19. Цимерман Ю.С., Рутман Л.М. Производственные объединения в новых условиях управления промышленностью // Советское государство и право. – 1971. - № 2. – С. 75-81.

20. Хозяйственное право: Учебник / Под ред. В.В. Лаптева. – М.: Юридическая литература, 1983. – 528 с.
21. Лаптев В.В. Правовое положение хозяйственных органов в новых условиях // Советское государство и право. – 1968. - № 12. – С. 70-78.
22. Коняев Н.И. О повышении эффективности правового регулирования статуса центров хозяйственных систем // Экономико-правовые проблемы повышения эффективности народного хозяйства. Межвузовский сборник. Отв. ред. Н.И. Коняев. – Куйбышев, 1980. – С. 3-18.
23. Коняев Н.И. Звенья народного хозяйства и реформа. – Куйбышев, 1973. – 263 с.
24. Сыродоева О.Н. Акционерное право США и России (сравнительный анализ). – М.: Издательство «Спарк», 1996. – 112 с.
25. Кулагин М.И. Предпринимательство и право: опыт Запада. – М.: «Дело», 1992. – 144 с.
26. Мамутов В.К., Чувпило О.О. Господарче право зарубіжних країн: Підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів. – К.: Ділова Україна, 1996. – 352 с.
27. Об утверждении порядка проведения экспертизы проектов создания финансово-промышленных групп, представляемых на рассмотрение Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 23 мая 1994 года № 508 // Сборник законодательства Российской Федерации. – 1994. - № 5. – Ст. 492.

Деревянко Б.В. Щодо удосконалення спеціального законодавства про промислово-фінансові групи [Текст] / Б.В. Деревянко // Хозяйственное законодательство Украины: практика применения и перспективы развития в контексте европейского выбора: сб. науч. трудов / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований; Редкол. В.К. Мамутов и др. - Донецк: Юго-Восток, Лтд, 2005. - С. 193 -198.