

УДК 346.3+338.242.012.23

Удосконалення правового регулювання створення і діяльності промислово-фінансових груп в Україні

С.М. Грудницька, Б.В. Деревянко

На рубежі XIX – XX віків, з появою бажання сильних та добре організованих промислових і фінансових груп створювати собі ринки збуту товарів і капіталів, розпочалися процеси формування промислово-фінансових об'єднань, які найбільш активізувалися під час глобалізації світової економіки (у кінці XX – початку XXI століть).

Спочатку це були суто приватно-правові економічні об'єднання, які реалізовували приватні інтереси їх учасників і регулювалися у договірному порядку. З переходом до змішаної економіки у другій половині XX століття промислово-фінансові групи (ПФГ) стають інструментом державного регулювання економіки, спрямованим на забезпечення розвитку стратегічно важливих галузей виробництва з метою задоволення внутрішніх потреб, а також забезпечення завойовування нових позицій у світогосподарському просторі. Промислово-фінансовим групам починають адресуватися норми права, що опосередковують державне регулювання їх діяльності, вони набувають правосуб'єктності.

На рубежі тисячоліть у світовій господарській системі сформувалося лідерство великих транснаціональних промислово-фінансових компаній. Вони набули наддержавного характеру, почали визначати напрями діяльності держав і цілих регіонів світу. В умовах посилення впливу ТНК на економіку країн виникає необхідність побудови державної політики захисту національних інтересів.

На користь створення вітчизняних ПФГ, здатних конкурувати з великими транснаціональними корпораціями, а також сприяти вирішенню існуючих економічних проблем висловлюється значна кількість як вітчизняних, так і зарубіжних вчених: В.К. Мамутов, О.О. Чувпило, В.В. Лаптев, В.Д. Дементьев, Е.С. Торкановський, Е.А. Уткін, М.А. Ескіндаров, А.Г. Мовсесян [1, с. 27-30; 2, с. 195; 3, с. 27; 4, с. 86; 5, с. 36; 6, с. 9-11; 7, с. 14-37] та ін.

Однак, не дивлячись на позитивне ставлення до промислово-фінансової інтеграції, процеси створення ПФГ в Україні необхідного поширення не отримали. Однією з причин цього є недосконалість правової бази, що регулює процеси промислово-фінансової інтеграції.

Метою даної статті є розробка наукових положень та пропозицій з удосконалення правового регулювання створення і діяльності промислово-фінансових груп в Україні на основі аналізу теоретичних джерел та нормативно-правової бази, господарської практики, відповідного зарубіжного досвіду.

Процес формування правового підґрунтя створення і діяльності ПФГ в Україні йде складно і суперечливо. Перша спроба надати ефективне правове забезпечення процесам створення ПФГ (ФПГ) була зроблена в Положенні про фінансово-промислові групи в Україні, затвердженому Указом Президента України від 27 січня 1995 року «Про фінансово-промислові групи в Україні». Проте даний Указ не вступив у дію, а 5 травня 1996 року після подолання вето Президента України Верховною Радою України почав діяти Закон України «Про промислово-фінансові групи в Україні» від 21 листопада 1995 року (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. Насьогодні організаційно-правова форма ПФГ залишається малозатребуваною.

З прийняттям Господарського кодексу України, в якому закладені загальні засади правового статусу ПФГ як явища, властивого регульованій ринковій економіці, була підтверджена необхідність збереження і розвитку цієї організаційно-правової форми господарювання. Прийняття кодексу створило необхідну передумову для подальшого розвитку спеціального законодавства у напрямку активізації процесів створення і діяльності ПФГ в Україні.

З положень ГК України витікає, що ПФГ є суб'єктом господарювання, який виникає в результаті реалізації організаційно-установчих повноважень власника господарськими організаціями, що входять до складу ПФГ, та органами державної влади й органами місцевого самоврядування, які наділені господарською компетенцією і беруть участь у створенні ПФГ. ПФГ виникає у результаті встановлення на основі Генеральної угоди ПФГ господарського зобов'язання, що містить елементи майново-господарських та організаційно-господарських зобов'язань між названими учасниками господарських відносин, між ними та органами управління об'єднання підприємств (стаття 2, стаття 3, пункт 3 статті 125, пункт 1 статті 135, частина 3 пункту 2 статті 176). Тобто ПФГ є єдиним організаційно оформленим господарським комплексом з притаманною йому організаційно-правовою єдністю – суб'єктом господарювання, що виникає на основі Генеральної угоди ПФГ. Остання за своєю природою є організаційним господарським договором, що укладається за участю господарських організацій та держави, містить елементи приватноправового та публічно-правового регулювання і направлена на створення суб'єкта господарювання та забезпечення організаційно-оформленої спільної діяльності її учасників.

Слід зазначити, що згідно зі статтею 125 ГК України ПФГ не є юридичною особою; у главі 12 ГК України, куди входить дана стаття, передбачається створення об'єднань підприємств як зі статусом юридичної особи, так і без нього; у статті 118 ГК України поняття об'єднання підприємств, яким є і ПФГ, визначається через термін «господарська організація». Такий підхід є обґрунтованим, але вказані норми кодексу вимагають узгодження з ними норми статті 55 ГК України, де визначення

господарської організації виходить із обов'язкової наявності в неї статусу юридичної особи.

Як писав більш ніж тридцять років тому В.В. Лаптев, уявляється невірним розповсюджене у літературі і на практиці визначення правового положення господарської системи лише шляхом прирівнювання її до суб'єкту права¹. Прагнення до такого прирівнювання пояснюється тим, що інститут суб'єкта права давно відомий і звичний для юристів, а інститут господарської системи новий і непророблений. У таких випадках нерідко нові явища підводяться під відомі поняття, що не сприяє з'ясуванню дійсної природи явищ, які розвиваються. Щось подібне відбувалося і з інститутом господарської системи, кваліфікація якої лише як суб'єкта чи не-суб'єкта права не розкривала своєрідності цього інституту [8, с. 14-15]. Взагалі зведення правосуб'єктності підприємства до статусу юридичної особи заважає застосуванню державного регулювання для поліпшення діяльності підприємств, адже юридична особа – це суб'єкт лише приватноправових відносин, а для державного регулювання необхідні інституціональні основи, що визначають правосуб'єктність підприємств не лише у приватноправових, але і в публічно-правових відносинах [3, с. 28].

Отже, ГК України врахував вимоги практики щодо створення об'єднань підприємств незалежно від наявності чи відсутності статусу юридичної особи. Проте для узгодження між собою понять «ПФГ», «об'єднання підприємств», «суб'єкт господарювання» і «господарська організація» доцільно доповнити визначення господарської організації, наведене у пункті 1 частини першої статті 55 ГК України, після слів «а також інші юридичні особи» словами «або їх об'єднання». Окрім цього, у статті 118 ГК України потребує виключення пункт 4, згідно з яким об'єднання підприємств у будь-якому разі є юридичною особою, а стаття 119 ГК України – доповнення щодо існування інших видів об'єднань підприємств, передбачених цим кодексом та іншими законами. Відповідні доповнення, які нададуть можливість об'єднанням підприємств зі статусом юридичної особи отримувати статус ПФГ, доцільні також у статтях 120-124 кодексу.

Взагалі доцільно надати ПФГ право вибору будь-якої організаційно-правової форми господарювання, прийнятної для виконання державних програм – головної мети створення ПФГ. З урахуванням цього вірним буде внесення відповідних змін до Закону про ПФГ, а також виключення з пункту 4 статті 125 ГК України положення про те, що ПФГ не є юридичною особою.

Також удосконалення потребує поняття ПФГ, наведене у Законі про ПФГ, шляхом уточнення, що: ПФГ є об'єднанням підприємств; до її складу обов'язково входять промислове або сільськогосподарське підприємство і банк, можуть входити наукові і проектні установи, інші установи, організації, а також підприємства всіх форм власності, що мають на меті отримання прибутку; вона як створюється, так і реорганізується та ліквідується за рішенням Кабінету Міністрів України, при цьому в особливому порядку, передбаченому спеціальним законодавством.

¹ У даному випадку В.В. Лаптев ототожнював поняття суб'єкту права з наявністю статусу юридичної особи.

Недоречним у питаннях, пов'язаних з ПФГ є те, що діюче законодавство передбачає створення лише національних та транснаціональних ПФГ, у той час як проблеми регіонів залишаються поза увагою законодавства про ПФГ. Для поліпшення ситуації на місцях, керуючись аргументами російських вчених [9, с. 76-77; 10, с. 50-51], доцільно внести до законодавства зміни, що уможливлять створення ПФГ нового виду – регіональних ПФГ, які будуть налічувати у своєму складі суб'єкти господарювання, розташовані на певній території, виконувати регіональні соціально-економічні програми, користуватися при цьому місцевими пільгами, звітувати перед органами місцевого самоврядування.

Не сприяє створенню ПФГ і чинний порядок їх створення, який вимагає удосконалення і скорочення у часі. Виходячи із Закону про ПФГ і Положення про ПФГ, можна визначити стадії створення ПФГ, серед яких необхідно виокремити: 1) стадію підготовки та прийняття ініціаторами створення ПФГ Генеральної угоди ПФГ та допоміжних рішень; 2) стадію підготовки та прийняття Кабінетом міністрів рішення про створення ПФГ; 3) стадію реєстрації ПФГ. Виходячи з порівняння порядку створення ПФГ і фінансово-промислових груп (ФПГ) РФ, можна видзначити зайвість такого етапу даної стадії, як розгляд і складання відповідним міністерством чи іншим центральним органом виконавчої влади, Мінекономіки та з питань європейської інтеграції, ФДМ та АМК висновків стосовно документів, поданих уповноваженою особою ініціаторів створення ПФГ, необхідність скорочення у часі етапу розгляду документів Міжвідомчою комісією з питань формування ПФГ й етапу прийняття КМУ рішення про створення ПФГ або про відмову в її створенні [11]. Внесення запропонованих змін і доповнень до норм законодавства, що регулюють порядок створення ПФГ сприятиме зацікавленості суб'єктів господарювання у створенні ПФГ. Однак для забезпечення довготерміновості діяльності групи, взаємній підтримці учасниками один одного, сталості і розвитку у ринкових умовах, підвищенню зацікавленості у спільній діяльності потрібне удосконалення майнових відносин у ПФГ та відносин з організації управління ПФГ.

Досвід правового регулювання створення та діяльності виробничих об'єднань і об'єднань у промисловості СРСР [12; 13, с. 82-83; 14, с. 70-73; 15; 16, с. 42-47; 17, с. 32-33; 18, с. 22-25 та ін.], зарубіжний досвід створення і діяльності корпоративних структур [19, с. 34-37] свідчить на користь створення у межах ПФГ фонду фінансування НДДКР і страхового фонду для забезпечення необхідного науково-технічного розвитку та фінансово-господарської сталості ПФГ та економіки в цілому. Доцільно передбачити законодавче забезпечення формування цих фондів шляхом встановлення обов'язку їх створення у ПФГ та нормативів відрахувань до них, а також застосування заходів державного стимулювання у цій сфері. А для більш тісної співпраці учасників ПФГ з банком-учасником групи доцільно законодавчо обумовити відкриття таких рахунків у банку – учаснику ПФГ.

Згідно з Законом про ПФГ управління групою здійснюється головним підприємством ПФГ, яке в силу пункту 3 статті 125 ГК України, а також пункту 2 статті 1 і пункту 2 статті 2 Закону про ПФГ діє від імені ПФГ. Керівник головного

підприємства ПФГ одночасно є Президентом ПФГ, кандидатура якого затверджується постановою КМУ. Тобто у даному разі ПФГ не має власного виконавчого органу: функції останнього виконує головне підприємство ПФГ. Єдиним органом ПФГ за чинним законодавством є загальні збори уповноважених представників учасників ПФГ. Потребам практики відповідає норма статті 122 ГК України, що встановлює принцип відкритого переліку повноважень загальних зборів об'єднання підприємств, який означає можливість вищого органу об'єднання брати до свого розгляду будь-які питання діяльності ПФГ. Компетенція загальних зборів і головного підприємства визначається Генеральною угодою ПФГ. Однак представники цього органу збираються періодично для вирішення стратегічних завдань, а поточні справи ведуться Президентом ПФГ як директором її головного підприємства. У цьому випадку можливі як відмова учасників ПФГ від виконання рішень Президента ПФГ, так і зловживання останнім своїми правами у випадку їх суворого дотримання його вказівок учасниками. У такій ситуації необхідне оптимальне поєднання в управлінні ПФГ принципів централізації та децентралізації. Зокрема, важливе значення повинно отримати законодавче закріплення права Президента ПФГ давати обов'язкові для виконання вказівки учасникам ПФГ. З іншого боку, доцільним є законодавче встановлення права керівника будь-якого учасника ПФГ скликати загальні збори, із його забезпеченням мірами відповідальності, передбаченими Генеральною угодою ПФГ. Однак, оскільки керівник учасника ПФГ не може постійно спостерігати за рішеннями керівника головного підприємства ПФГ (Президента ПФГ) і своєчасно робити їх глибокий аналіз, то одним з найбільш простих виходів з даної ситуації є введення інституту уповноваженого постійного представника учасника ПФГ на головному підприємстві ПФГ (спостерігача), що призначається керівником учасника ПФГ для здійснення нагляду за діяльністю Президента ПФГ і своєчасного його інформування про нагальну потребу у скликанні загальних зборів.

Крім теоретичних засад, порядку створення ПФГ, майнових аспектів господарювання ПФГ, організації управління ПФГ в контексті удосконалення законодавства у бік сприяння створенню і діяльності ПФГ, особливе місце повинно належати питанням застосування державного регулювання створення та діяльності ПФГ.

Діюче законодавство про ПФГ містячи зобов'язання груп виконувати державну програму (зобов'язання однієї сторони), майже не містить зобов'язань держави (іншої сторони). Хоча для господарського права жорстке протиставлення прав однієї сторони обов'язкам іншої не є обов'язковим, однак у даному випадку воно є необхідним, адже наслідком ситуації, що склалася, є повільність протікання процесів створення ПФГ з метою виконання державних програм. Для прискорення цих процесів потрібне підвищення питомої ваги державних зобов'язань у відносинах «держава – ПФГ», які у даному випадку слід розглядати як партнерські, адже обидві сторони мають (повинні мати) зацікавленість у співпраці. Із зобов'язаннями ПФГ щодо виконання програм повинні кореспондувати зобов'язання держави щодо сприяння цьому шляхом застосування різноманітних

засобів і механізмів регулювання господарської діяльності, визначених статтею 12 ГК України, у межах яких спеціальним законодавством може бути передбачено значну кількість засобів стимулювання створення і діяльності ПФГ.

Взагалі недоцільною є заборона на встановлення пільг та заходів державної підтримки індивідуально до окремих суб'єктів господарювання. Пільги ПФГ повинні бути адресними й економічно обґрунтованими, повинні обчислюватися окремо для кожної ПФГ, а в разі необхідності, й для кожного учасника з урахуванням різних факторів на основі їх комплексного аналізу. При цьому підтримуватися повинна лише та частина діяльності ПФГ та її учасників, 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 повинно обкладатися лише те обладнання, оснащення та інші основні чи оборотні фонди, що ввозяться з-за кордону для виконання відповідної програми, причому лише у випадку відсутності не гірших за ціною та якістю вітчизняних аналогів. Розробка норм законодавства про надання тих чи інших пільг повинна передбачати також заходи попередження зловживань з боку суб'єктів господарювання, яким вони будуть адресовані. Зокрема, отримання пільг щодо ввезення в Україну обладнання чи оснащення доцільно сполучати із зобов'язанням окремого обліку даного обладнання та оснащення 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.

Узагальнюючи викладене, спираючись на попередні дослідження, аналіз вітчизняного і зарубіжного законодавства, теоретичних джерел і практики можна зробити наступні висновки:

1. ПФГ є суб'єктом господарювання – господарською організацією, що виникає з Генеральної угоди ПФГ як організаційного господарського договору, який укладається за участю господарських організацій та органів публічної влади, містить елементи приватноправового та публічно-правового регулювання і направлений на створення суб'єкта господарювання (за діючим законодавством – без статусу юридичної особи) та забезпечення організаційно оформленої спільної діяльності його учасників. ГК України врахував можливість створення ПФГ у різних організаційно-правових формах об'єднань підприємств, однак потребує усунення неузгодженостей між ст.ст. 55, 118, 125.

2. Доцільним є надання ПФГ права вибору будь-якої організаційно-правової форми господарювання, прийнятної для досягнення мети створення ПФГ (незалежно від наявності чи відсутності статусу юридичної особи). Для цього нагальною необхідністю залишається удосконалення Закону про ПФГ і норм глави 12 ГК України.

3. Поняття ПФГ доцільно визначити як об'єднання підприємств, до якого входять промислове та/або сільськогосподарське підприємство і банк, можуть

входити наукові і проектні установи, інші підприємства, установи, організації всіх форм власності, що мають на меті отримання прибутку, та яке створюється, реорганізується і ліквідується за рішенням Кабінету Міністрів України в особливому порядку, передбаченому спеціальним законодавством, і діє певний термін з метою реалізації державних програм розвитку пріоритетних галузей виробництва і структурної перебудови економіки України, включаючи програми згідно з міждержавними договорами, а також виробництва кінцевої продукції.

4. З метою забезпечення сприятливих умов економічного розвитку регіонів доцільно внести до законодавства зміни про визначення в якості виду ПФГ регіональних ПФГ, що створюються суб'єктами господарювання того чи іншого регіону для виконання регіональних соціально-економічних програм з користуванням під цю діяльність місцевими пільгами та звітування перед органами місцевого самоврядування про виконання відповідних програм.

5. При створенні ПФГ проходить три стадії. Взагалі порядок створення ПФГ доцільно спростити і скоротити терміни створення ПФГ за рахунок зменшення тривалості стадії підготовки та прийняття рішення КМУ про створення ПФГ.

6. Для удосконалення управління ПФГ необхідним є посилення принципів централізації в управлінні ПФГ. Одним із шляхів здійснення цього є закріплення у законодавстві права Президента ПФГ давати обов'язкові до виконання вказівки учасникам ПФГ.

7. З метою забезпечення дотримання прав банків, підприємств – виробників кінцевої продукції та інших учасників ПФГ необхідно на законодавчому рівні встановити право керівника будь-якого учасника ПФГ скликати загальні збори, а також ввести інститут уповноваженого постійного представника учасника ПФГ на головному підприємстві ПФГ.

8. Доцільно встановити законодавчу вимогу щодо обов'язкового створення у ПФГ із відрахувань її головного підприємства та учасників фонду фінансування НДДКР і страхового фонду для забезпечення необхідного науково-технічного розвитку та фінансово-господарської сталості ПФГ з їх обліковуванням на рахунках у банку – учаснику ПФГ.

9. Основними засадами державного регулювання створення і діяльності ПФГ є: застосування до ПФГ та їх учасників індивідуального підходу при вирішенні питань про надання або зміну пільг ПФГ; партнерський характер відносин між державою та ПФГ; стимулювання діяльності ПФГ та її учасників лише в межах реалізації передбачених Генеральною угодою ПФГ програм; адресування пільг, необхідних для виконання відповідних програм залежно від наявності тих чи інших потреб, учасникам ПФГ або групі в цілому як самостійному суб'єкту господарювання; надання пільг має сполучатися зі встановлення заходів попередження зловживань з боку суб'єктів господарювання (окремого обліку ввезених із застосуванням митних пільг обладнання та оснащення і звіту про його цільове використання тощо) та відповідальності у разі порушень.

Застосування у регулюванні вищевказаних принципів і засад, внесення до законодавства запропонованих змін і доповнень сприятиме створенню й ефективній

Грудницька С.М., Дерев'янку 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.

діяльності ПФГ з метою виконання державних програм розвитку пріоритетних галузей виробництва і структурної перебудови економіки України, а також реалізації інших стратегічних завдань.

Література:

1. Мамутов В. Економіко-правові важелі проти тіньової економіки // Вісник НАН України. – 2001. - № 1. – С. 24-32.
2. Мамутов В.К., Чувпило О.О. Господарче право зарубіжних країн: Підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів. – К.: Ділова Україна, 1996. – 352 с.
3. Лаптев В.В. Законодательство о предприятиях (критический анализ) // Государство и право. – 2000. - № 7. – С. 22-28.
4. Дементьев В. Финансово-промышленные группы в российской экономике (спецкурс). Тема 7. ФПГ в развитых и новых индустриальных странах // 1999. - № 2. – С. 79-92.
5. Торкановский Е. Финансово-промышленные группы: перспективы и проблемы // Хозяйство и право. – 1996. - № 5. – С. 28-38.
6. Уткин Э.А., Эскиндаров М.А. Финансово-промышленные группы. – М.: Ассоциация авторов и издателей «ТАНДЕМ». Издательство ЭКМОС, 1998 г., 256 с.
7. Мовсесян А.Г. Интеграция банковского и промышленного капитала: современные мировые тенденции и проблемы развития в России. – М., Финансы и статистика, 1997. – 444 с.
8. Лаптев В.В. Правовые отношения в хозяйственной системе // Советское государство и право. – 1970. - № 6. – С. 12-20.
9. Рудашевский В.Д. Финансово-промышленная группа (ФПГ) – новая институциональная структура финансового рынка России // Теория и практика организации проведения реформ. Сборник трудов Института системного анализа Российской академии наук. М., УРСС, 1995. – С. 64-79.
10. Данилов Н. Регулирование развития крупных городских промышленных центров: использование новых организационно-хозяйственных форм // Российский экономический журнал. – 2000. - № 3. – С. 44-52.
11. Дерев'янку Б. До питання про порядок створення промислово-фінансових груп // Підприємництво, господарство і право. – 2003. - № 6. – С. 12-16.
12. Положение о производственном объединении (комбинате). Утверждено постановлением Совета Министров СССР от 27 марта 1974 года № 212 // Собрание постановлений СССР. – 1974. - № 8. – Ст. 38.
13. Воротников В., Певзнер А., Рутгайзер В. Хозрасчетные объединения в промышленности // Коммунист. – 1967. - № 9. – С. 80-87.
14. Пронская Г.В. Правовые вопросы организации и деятельности промышленных объединений. – К.: «Наукова думка», 1971. – 111 с.
15. Лаптев В.В. Правовое положение хозяйственных органов в новых условиях // Советское государство и право. – 1968. - № 12. – С. 75-76.
16. Лаптев В.В. Правовое положение промышленных объединений. – М.: «Экономика», 1975. – 63 с.
17. Красников М. Главное управление министерства в новых условиях // Плановое хозяйство. – 1967. - № 7. – С. 27-33.
18. Гайворонский В.И. Правовые основы хозяйственной деятельности государственных предприятий (объединений): Учеб. пособие. – К.: УМК ВО, 1988. – 48 с.
19. Окумура Х. Корпоративный капитализм в Японии: Пер. с яп. / Науч. ред. и вступ. статья Я.А. Певзнера. – М.: Мысль, 1986. – 252 с.