

Legal regulation of government control over activities of industrial-financial groups

Правове регулювання державного контролю за діяльністю промислово-фінансових груп

L.V. Rusalina

Key words:

industrial and financial groups, state control in the field of entrepreneurial activity, control over observance of legislation by participants of industrial and financial groups.

Ключові слова:

промислово-фінансові групи, державний контроль у сфері підприємницької діяльності, контроль за дотриманням законодавства учасниками промислово-фінансових груп.

Останнім часом діяльності промислово-фінансових груп (далі – ПФГ) в Україні притаманна істотна юридична деінституціалізація, унаслідок якої діяльність згаданих груп відбувається за межами спеціального законодавчого регулювання, має значний відтінок неформальності. Зазначені обставини суттєво ускладнюють забезпечення належної організації державного контролю за здійсненням підприємницької діяльності цими структурами.

Водночас недоліки в такому контролі дають змогу виводити значні грошові ресурси за межі юрисдикції України (феномен так званої офшоризації банківського капіталу), ухилитись відповідним суб'єктам господарської діяльності від сплати податків, вчиняти інші господарсько-правові порушення. При цьому цілком очевидно, що ускладнюється також притягнення ПФГ в особі їх головних учасників до тієї чи іншої юридичної відповідальності, забезпечення невідворотності покарання за вчинені правопорушення тощо.

Відтак питання здійснення державного контролю в цьому світлі набувають дедалі більшої як науково-теоретичної, так і суто прикладної ваги. З огляду на такі обставини пропонуємо власну інтерпретацію концепції державного контролю у сфері діяльності ПФГ. При цьому з огляду на те, що антимонопольний контроль за процесами економічної концентрації досить повно проаналізований у сучасній юридичній літературі (роботи О.В. Безух¹, Н.М. Корчак², В.В. Костицького³, Н.В. Никитченко⁴, К.О. Стадник⁵ та інших авторів), ми на ньому окремо зупинятись не будемо.

Насамперед вищезгадана концепція ґрунтується на загальному господарсько-правовому підході до тлумачення державного контролю й нагляду за господарською діяльністю.

На доктринальному рівні державний контроль у сфері господарської діяльності інтерпретується як сукупність юридично значущих процедур, здійснюваних уповноваженими органами виконавчої влади

¹ Безух О.В. Теоретичні проблеми правового регулювання відносин економічної конкуренції в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право; господарське процесуальне право»; НДІ приватного права і підприємництва ім. акад. Ф.Г. Бурчака НАПрН України, 2014. 405 с.

² Корчак Н.М. Державне регулювання відносин конкуренції в Україні (господарсько-правовий аспект): дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право»; Київський нац. ун-т ім. Т. Шевченка. К., 2015. С. 290–364.

³ Костицький В.В. Закон перманентної концентрації капіталу: економічна історія та українські реалії. К.: Ін-т законодавчих передбачень і правової експертизи, 2003. 198 с.
Костицький В.В. Економіко-правові проблеми концентрації капіталу: від промислово-фінансових груп до транснаціональних компаній. Право України. 2002. № 3. С. 70–75.

⁴ Никитченко Н.В. Правове регулювання державного контролю у сфері господарської діяльності: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право»; НДІ економіко-правових досліджень НАН України. К., 2015. 479 с.

⁵ Стадник К.О. Господарсько-правова політика в сфері законодавства про економічну концентрацію: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право»; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Х., 2016. 200 с. 47–73.

міжвідомчої компетенції щодо перевірки відповідності фактичного стану впорядкованості господарських відносин за участю непідпорядкованих господарюючих структур правовим розпорядженням із поєднанням і комбінуванням чинників виробництва, встановленням фактів правопорушень та вжиттям адекватних одержаному результату заходів коригування з метою забезпечення балансу між загальнодержавними й приватними інтересами в економічній сфері, економічної безпеки та реалізації конституційного права на підприємництво⁶.

Водночас під цим контролем на законодавчому рівні визнається діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення й запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема, належної якості продукції, робіт і послуг, допустимого рівня безпеки для населення, довкілля (стаття 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»⁷). Таким чином, державний контроль у сфері діяльності ПФГ має суб'єктну (органи влади) та цільову (на що цей контроль спрямований) визначеність.

Водночас такий контроль включає в себе такі обов'язкові елементи (стаття 19 Господарського кодексу України⁸):

- 1) можливість суб'єктів господарювання без обмежень самостійно здійснювати господарську діяльність, що не суперечить законодавству;
- 2) підлягання у випадках, визначених законом, під державну реєстрацію (проте щодо ПФГ державна реєстрація не проводиться, вона здійснюється лише щодо юридичних осіб, які входять до складу ПФГ);
- 3) здійснення державного контролю й нагляду за господарською діяльністю суб'єктів господарювання у визначених сферах (збереження та витрачання коштів і матеріальних цінностей суб'єктами господарських відносин – за станом і достовірністю бухгалтерського обліку та звітності; фінансових, кредитних відносин, валютного регулювання й податкових відносин – за додержанням суб'єктами господарювання кредитних зобов'язань перед державою та розрахункової дисципліни, додержанням вимог валютного законодавства, податкової дисципліни; цін і ціноутворення – з питань додержання суб'єктами господарювання державних цін на продукцію й послуги; монополізму та конкуренції – з питань додержання антимонопольно-конкурентного законодавства; земельних відносин – за використанням та охороною земель; водних відносин і лісового господарства – за використанням та охороною вод і лісів, відтворенням водних ресурсів і лісів; виробництва й праці – за безпекою виробництва та праці, додержанням законодавства про працю; пожежна, екологічна, санітарно-гігієнічна безпека; дотримання стандартів, норм і правил, якими встановлено обов'язкові вимоги щодо умов здійснення господарської діяльності; споживання – за якістю й безпечністю продукції та послуг; зовнішньоекономічна діяльність – з питань технологічної, економічної, екологічної й соціальної безпеки);
- 4) визначення на рівні законів переліку органів державної влади та посадових осіб, уповноважених здійснювати державний контроль і державний нагляд за господарською діяльністю, їх статусу, загальних умов та порядку здійснення такого контролю;
- 5) заборона незаконного втручання та перешкоджання господарській діяльності суб'єктів господарювання з боку органів державної влади, їх посадових осіб під час здійснення ними державного контролю;
- 6) вимога здійснювати інспектування та перевірку діяльності суб'єктів господарювання неупереджено, об'єктивно й оперативно, дотримуючись вимог законодавства, поважаючи права та законні інтереси суб'єктів господарювання;
- 7) право суб'єкта господарювання на одержання інформації про результати інспектування та перевірок його діяльності не пізніше ніж через 30 днів після їх закінчення, якщо інше не передбачено законом; право оскарження дій і рішень державних органів контролю та нагляду, а також їх посадових осіб, які проводили інспектування й перевірку;

⁶ Орехова І.С. Поняття і сутність державного контролю у сфері господарської діяльності. Актуальні проблеми держави і права. 2011. Вип. 58. С. 487.

⁷ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 29. Ст. 389.

⁸ Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 18–22. Ст. 144.

- 8) обов'язок суб'єктів господарювання здійснювати первинний (оперативний) та бухгалтерський облік результатів своєї роботи, складати статистичну інформацію, а також надавати відповідно до вимог закону фінансову звітність і статистичну інформацію щодо своєї господарської діяльності, інші дані, визначені законом; заборона вимагати від суб'єктів господарювання надання статистичної інформації та інших даних, не передбачених законом або з порушенням порядку, встановленого законом.

Водночас сфера господарської діяльності ПФГ підлягає державному контролю й нагляду відповідно до положень Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»⁹. При цьому в частині здійснення контролю за додержанням ПФГ вимог ліцензійних умов такий контроль здійснюється органами ліцензування у встановленому цим законом порядку з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності»¹⁰ (частина 3 статті 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»).

Стосовно відносин, суб'єктами яких є ПФГ та що виникають під час здійснення заходів валютного контролю, митного контролю на кордоні, державного експортного контролю, контролю за дотриманням бюджетного законодавства, банківського нагляду, державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, варто керуватись нормами спеціального законодавства (частина 2 статті 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»), зокрема, положеннями Бюджетного кодексу України¹¹, Митного кодексу України¹², Декрету Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю»¹³, законів України «Про банки і банківську діяльність»¹⁴, «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання»¹⁵, «Про захист від економічної конкуренції»¹⁶ та низки підзаконних актів.

Проте лише цими законами державний контроль у сфері діяльності ПФГ в Україні не вичерпується. Зокрема, через необхідність складання фінансової звітності ПФГ як суб'єкти господарської діяльності підпадають під державний контроль, передбачений положеннями Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні»¹⁷. Як суб'єкти оподаткування ПФГ мають сплачувати в порядку, передбаченому законом, податки та інші обов'язкові платежі до бюджету, а отже, підпадають під дію податкового контролю, встановленого нормами Податкового кодексу України¹⁸. Зрештою, у разі входження до складу ПФГ на правах учасника страхової компанії її діяльність, а відтак і діяльність ПФГ, має підпорядковуватись державному контролю й нагляду за страховою діяльністю в порядку, передбаченому Законом України «Про страхування»¹⁹. Тому правова природа того чи іншого виду державного контролю у сфері діяльності ПФГ визначається характером суспільних відносин, що складаються у відповідній сфері державного управління²⁰.

⁹ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 29. Ст. 389.

¹⁰ Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 2 березня 2015 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 23. Ст. 158.

¹¹ Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 50–51. Ст. 572.

¹² Митний кодекс України: Закон України від 13 березня 2012 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 44–48. Ст. 552.

¹³ Про систему валютного регулювання і валютного контролю: Декрет Кабінету Міністрів України від 19 лютого 1993 р. / Кабінет Міністрів України. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 17. Ст. 184.

¹⁴ Про банки і банківську діяльність: Закон України від 1 грудня 2000 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 5–6. Ст. 30.

¹⁵ Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання: Закон України від 19 лютого 2003 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 23. Ст. 148.

¹⁶ Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11 січня 2001 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 12. Ст. 64.

¹⁷ Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні: Закон України від 16 липня 1999 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 40. Ст. 365.

¹⁸ Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13–17. Ст. 112.

¹⁹ Про страхування: Закон України від 7 березня 1996 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 18. Ст. 78.

²⁰ Деревянко Б.В. Правове регулювання створення та діяльності промислово-фінансових груп в Україні: монографія. Донецьк: ДЮІ, 2006. С. 122.

Елементами державного контролю у сфері діяльності ПФГ є суб'єкти контролю, об'єкт і предмет контролю, форми й методи контролю, документи контролю, етапи та порядок проведення контролю²¹.

При цьому якщо об'єкт контролю охоплює певний вид діяльності або ж є сукупністю тих суб'єктів, яких стосується контроль, то предметом такого контролю є конкретні види дій суб'єктів господарювання, які підпадають під дію контролюючих органів²². Натомість до числа основних форм контролю належать перевірка та ревізія, що визначаються здебільшого підзаконними нормативно-правовими актами²³.

До числа суб'єктів державного контролю у сфері діяльності ПФГ варто віднести Національний банк України, Державну фіскальну службу України, Антимонопольний комітет України, інші державні органи. Кожен із зазначених органів діє в межах компетенції, визначеної законодавством України.

Водночас необхідно мати на увазі, що кожен учасник ПФГ також зобов'язаний звітувати перед контролюючими органами. Тому мова може йти про певний подвійний контроль за діяльністю ПФГ: з одного боку, саме за діяльністю ПФГ як об'єднанням юридичних осіб, які є його учасниками, а з іншого – за діяльністю кожного з учасників ПФГ. Водночас сфери такого контролю перетинаються лише частково. Адже, окрім діяльності в складі ПФГ, кожен учасник здійснює також іншу господарську діяльність, не пов'язану з його участю в ПФГ. Тому в контексті нашого дослідження про окремий контроль за діяльністю юридичних осіб – учасників ПФГ варто говорити лише в тому аспекті, у якому ця діяльність пов'язана з виконанням статутних завдань конкретної ПФГ. Усі господарські операції юридичних осіб, які входять до складу ПФГ та не пов'язані з діяльністю ПФГ як суб'єкта господарювання, вочевидь, перебувають за межами державного контролю за діяльністю ПФГ.

Отже, питання правового регулювання здійснення державного контролю за діяльністю підприємств потребує врахування об'єктивного процесу концентрації капіталу, формування ПФГ незалежно від наявності відповідних положень у законодавстві навіть в умовах, коли в Україні скасовано закон про ПФГ. Оскільки де-факто ПФГ в Україні існують²⁴, мусимо погодитись із тим, що в законодавстві необхідно відобразити не тільки лібералізовані вимоги щодо особливостей створення та діяльності ПФГ, а й здійснення державного контролю за їх функціонуванням.

Анотація

У статті аналізуються законодавчі акти, які можуть бути юридичною підставою для здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про діяльність промислово-фінансових груп, а також внутрішнього контролю за дотриманням законодавства учасниками промислово-фінансових груп. Автор робить висновок, що або промислово-фінансові групи в Україні створюються на неформальних засадах, або підприємці взагалі відмовлялись від їх створення через недосконалість законодавства та жорсткий державний контроль.

Summary

The article analyzes legislative acts that may be the legal basis for the implementation of state control over observance of legislation on the activities of industrial and financial groups, as well as internal control over the observance of legislation by members of industrial and financial groups. The author concludes that either industrial-financial groups in Ukraine are created on an informal basis, or entrepreneurs in general refused to create them due to imperfect legislation and strict state control.

²¹ Найденко О.Є. Податковий контроль: навч. посібник. Х.: ХНЕУ, 2012. 223 с.

²² Орехова І.С. Поняття і сутність державного контролю у сфері господарської діяльності. Актуальні проблеми держави і права. 2011. Вип. 58. С. 488.

²³ Шевчук О.М. Адміністративно-правове регулювання державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Х., 2016. С. 157–158.

²⁴ Костицький В.В. Закон перманентної концентрації капіталу: економічна історія та українські реалії. К.: Ін-т законодавчих передбачень і правової експертизи, 2003. 198 с.
Костицький В.В. Економіко-правові проблеми концентрації капіталу: від промислово-фінансових груп до транснаціональних компаній. Право України. 2002. № 3. С. 70–75.

Використана література:

1. Безух О.В. Теоретичні проблеми правового регулювання відносин економічної конкуренції в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право; господарське процесуальне право»; НДІ приватного права і підприємництва ім. акад. Ф.Г. Бурчака НАПрН України, 2014. 405 с.
2. Корчак Н.М. Державне регулювання відносин конкуренції в Україні (господарсько-правовий аспект): дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право»; Київський нац. ун-т ім. Т. Шевченка. К., 2015. 400 с.
3. Костицький В.В. Закон перманентної концентрації капіталу: економічна історія та українські реалії. К.: Ін-т законодавчих передбачень і правової експертизи, 2003. 198 с.
4. Костицький В.В. Економіко-правові проблеми концентрації капіталу: від промислово-фінансових груп до транснаціональних компаній. Право України. 2002. № 3. С. 70–75.
5. Никитченко Н.В. Правове регулювання державного контролю у сфері господарської діяльності: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право»; НДІ економіко-правових досліджень НАН України. К., 2015. 479 с.
6. Стадник К.О. Господарсько-правова політика в сфері законодавства про економічну концентрацію: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право»; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Х., 2016. 200 с.
7. Орехова І.С. Поняття і сутність державного контролю у сфері господарської діяльності. Актуальні проблеми держави і права. 2011. Вип. 58. С. 485–488.
8. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 29. Ст. 389.
9. Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 18–22. Ст. 144.
10. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 2 березня 2015 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 23. Ст. 158.
11. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 50–51. Ст. 572.
12. Митний кодекс України: Закон України від 13 березня 2012 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 44–48. Ст. 552.
13. Про систему валютного регулювання і валютного контролю: Декрет Кабінету Міністрів України від 19 лютого 1993 р. / Кабінет Міністрів України. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 17. Ст. 184.
14. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 1 грудня 2000 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 5–6. Ст. 30.
15. Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання: Закон України від 19 лютого 2003 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 23. Ст. 148.
16. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11 січня 2001 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 12. Ст. 64.
17. Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні: Закон України від 16 липня 1999 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 40. Ст. 365.
18. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13–17. Ст. 112.
19. Про страхування: Закон України від 7 березня 1996 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 18. Ст. 78.
20. Деревянко Б.В. Правове регулювання створення та діяльності промислово-фінансових груп в Україні: монографія. Донецьк: ДЮІ, 2006. 200 с.
21. Найденко О.Є. Податковий контроль: навч. посібник. Х.: ХНЕУ, 2012. 223 с.
22. Шевчук О.М. Адміністративно-правове регулювання державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Х., 2016. 400 с.