

**І. Є. Криницький,***доктор юридичних наук, доцент, старший науковий співробітник, завідувач науково-дослідної лабораторії № 1 Науково-дослідного інституту фінансового права, Національний університет ДПС України*

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРОТИДІЇ РЕЄСТРАЦІЇ ФІКТИВНИХ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ

*Статтю присвячено дослідженню сучасних проблем протидії фіктивному підприємництву при здійсненні державної реєстрації суб'єктів господарювання.*

*Статья посвящена исследованию современных проблем противодействия фиктивному предпринимательству при осуществлении государственной регистрации субъектов хозяйствования.*

*The article is devoted to the investigation of the problems of modern struggle against fictitious companies in carrying out state registration of economic entities.*

**Ключові слова:** державна реєстрація, суб'єкти господарювання, фіктивне підприємництво, протидія.

Реєстрація застосовується в багатьох сферах людської діяльності (виробництві, комерції, освіті, науці тощо). Вона посідає провідне місце і в такій специфічній діяльності органів публічної адміністрації, як державне управління. Варто тільки звернути увагу на ту обставину, що в цьому разі, по-перше, зазвичай превалює розуміння реєстрації через призму надання статусності; по-друге, на практиці, як правило, ми маємо справу з тісним перетинанням наведеного значення з двома іншими – фіксацією (факту, особи, явища тощо) та внесенням до інформаційної бази, тобто можна стверджувати, що державна реєстрація має комплексний характер. Особливе місце в державно-реєстраційній системі України посідає державна реєстрація суб'єктів господарювання. Вона спрямована на практичну реалізацію права на підприємницьку діяльність, закріпленого ст. 42 Конституції України. Водночас державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців виступає як „благовіщення” з боку держави на їх входження в господарський оборот, сприяє забезпеченню прозорості бізнесу та дозволяє побудувати чітку, впорядковану спеціалізовану інформаційну базу.

Реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності бере свій початок у XVII столітті й виникла з поліцейсько-фіскальною метою [1, с. 343]. Побудова вітчизняної системи реєстрації суб'єктів, що здійснюють господарську діяльність, розпочата ще 20 років тому, коли були ухвалені закони України „Про підприємництво” та „Про підприємство”. Визначальною подією у правовому регулюванні державної реєстрації суб'єктів господарювання потрібно вважати прийняття 15 травня 2003 року Закону України № 755-IV „Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців” [2]. Саме цей спеціалізований законодавчий акт (далі – Закон № 755), що набув чинності 1 липня 2004 року, регулює основні моменти реєстрації, слугує своєрідним „фундаментом” для подальшої відомчої нормотворчості.

Водночас варто зауважити, що ухвалення цього

Закону могло та повинно було не тільки покласти початок своєрідному профілактичному „кордону”, але й запровадити реальний механізм протидії створенню та проникненню в бізнес-середовище псевдосуб'єктів. Необхідність у виконанні цього завдання цілком розуміли й ініціатори відповідного законопроекту. Так, вони наголошували, що створення Державного реєстру суб'єктів господарської діяльності дозволить, зокрема: а) застосовувати нові інформаційні технології у боротьбі з правопорушеннями й корупцією у сфері державної реєстрації та ліцензування; б) попередити у більшості випадків створення так званих фіктивних підприємств, що працюватиме на зміцнення економіки держави [3]. Ми розуміємо та поділяємо, наміри авторів законопроекту, проте на сьогодні вони залишилися тільки декларацією. До такого висновку ми прийшли, не тільки проаналізувавши текст Закону № 755, але й сучасну практику правозастосування. Узагалі навряд чи було можливо досягнути позитивного результату при обраному законодавцем підході. Адже чинна редакція зазначеного Закону не тільки не містить жодної згадки про заходи протидії фіктивному підприємництву, але й навіть посилення на суб'єктів господарювання з ознаками фіктивності (яке б формулювання щодо їх назви не застосовувалося). Неможливо спіймати чорну кішку в чорній кімнаті, якщо, до речі, її там немає. Така ситуація вказує на те, що на сьогодні відсутні будь-які підстави розглядати державну реєстрацію суб'єктів господарювання як пріоритетний вектор у наближенні до артикульованих орієнтирів. У будь-якому разі Закон № 755 не спрямовує діяльність державних реєстраторів на конструктивну співпрацю з іншими державними органами зі стримування фіктивного підприємництва.

Водночас статистичні дані правоохоронних органів свідчать про те, що близько 90 відсотків псевдопідприємств реєструються на підставних осіб. Наведена обставина дозволяє стверджувати, що на момент їх легалізації державний реєстратор вже має справу з фальшивим суб'єктом. І саме тому



державну реєстрацію можна визначити як „першу лінію” стримування фіктивного господарювання. При здійсненні реєстрації суб’єктів підприємницької діяльності з ознаками фіктивності правопорушниками вчиняється спроба їх легітимації, вони намагаються отримати своєрідний „вхідний квиток” до бізнес-середовища для подальшої протиправної діяльності. До державної реєстрації діяльність зловмисників має тільки підготовчий характер. Отримання ними позитивного реєстраційного результату можна розглядати як перший акт у злочинному ланцюгу, як інструментарій для подальшої більш „професійної”, „витонченої” кримінальної діяльності.

Державна реєстрація слугує тим етапом, коли інтересанти вперше так близько стикаються з державними органами, хай і маскуючись, виходять з площини намірів у світ реальності та стають досяжними для контрольної діяльності. Саме наведена обставина нібито повинна була б спрощувати їх виявлення, проте з’ясування специфіки цього реєстраційного провадження пояснює, чому так не сталося, чому легкість, з якою повинні були б викриватися фіктивні суб’єкти господарювання, є уявною. Проблеми, що супроводжують виявлення псевдосуб’єктів підприємництва при державній реєстрації та роблять це завдання досить складним, є наслідком таких чинників: 1) за своїм механізмом це короткотривала та разова операція. Строк державної реєстрації юридичних осіб не повинен перевищувати три робочі дні, а строк державної реєстрації фізичної особи-підприємця не повинен перевищувати два робочі дні з дати надходження документів для її проведення; 2) на цей момент перевірку інформації та документів, що надаються державному реєстратору, можна визначити як формальну та поверхову. Перевіряється комплектність документів, які подаються державному реєстратору, та повнота відомостей, що вказані в реєстраційній картці. Також здійснюється перевірка документів на відсутність підстав для відмови у провадженні державної реєстрації. При цьому державному реєстратору забороняється вимагати додаткові документи, якщо вони не передбачені Законом № 755; 3) правопорушниками застосовується ряд прийомів маскування, приховування дійсних намірів. Узагалі фіктивному підприємництву притаманна висока латентність; 4) важко довести наявність складу скоєного правопорушення саме на момент державної реєстрації, адже тільки створений суб’єкт господарської діяльності практично не здійснював.

Водночас при всій складності протистояння вкрапленню суб’єктів господарювання з ознаками фіктивності вважаємо, що ще не задіяні всі можливі резерви для підвищення ефективності протидії цій протиправній діяльності під час здійснення державної реєстрації. Можливо та необхідно запровадити нові, а також удосконалити існуючі заходи стримування, які дозволять суттєво поліпшити наявну ситуацію. У зв’язку з цим можна визначити два шляхи, два напрями у подальшій еволюції реєстраційного провадження. Перший вектор – це своєрідне „закручування гайок”. Він передбачає більш

жорсткий та всеосяжний („силовий”) державний тиск, нарощування компетенції державних реєстраторів, контролюючих та правоохоронних органів. Зазначений підхід неминуче призведе до підвищення бюрократизації державної реєстрації, збільшення обсягів та тривалості попередньої перевірки, вимоги додаткових документів, зменшення (або зняття) обмежень щодо дій державних органів, надання їм права діяти на свій розсуд тощо. Зазвичай рух у цьому напрямі є характерним для держав, що широко застосовують втручання в економіку, зайвий вплив на підприємницьку діяльність. Це шлях у минуле. Другий вектор – сучасний цивілізований підхід, що сприйнятий розвиненими державами. Він будується на кращих світових стандартах управлінської діяльності, зокрема на принципах Європейського Співтовариства. Цей шлях передбачає, що держава забезпечує оптимальні умови створення та діяльності, захист прав та реалізацію обов’язків суб’єктів господарювання. При цьому важливо досягнути балансу дозвільної та контрольної функцій, уникнути надмірного регуляторного навантаження, через досягнення компромісу державних та приватних інтересів забезпечити економічну безпеку країни. Саме в такому напрямі рухається Україна і немає жодних підстав з нього звертати.

Повертаючись у практичну площину стосовно пошуку ефективних заходів протидії реєстрації фіктивних суб’єктів господарювання, потрібно зауважити, що, на наш погляд, методологічно доцільно піти шляхом виокремлення та дослідження двох основних блоків – реального та перспективного. Перший напрям – це пошук векторів удосконалення у протистоянні державній реєстрації псевдосуб’єктів господарювання в сучасних умовах, в існуючій системі координат. У цьому разі йдеться про певний „технологічний” аспект. Другий вектор – напрацювання шляхів реформування чинного законодавства, пошук конструктивних законодавчих новацій у протидії проникненню в бізнес-середовище фіктивних суб’єктів.

Перший блок. При визначенні шляхів удосконалення протидії державній реєстрації суб’єктів господарювання з ознаками фіктивності в межах чинного законодавства, зокрема Закону № 755, необхідно виходити з такої принципової позиції – усі дії, спрямовані на поліпшення існуючої ситуації, на підвищення ефективності всього комплексу „антифіктивної” діяльності державних органів, жодним чином не повинні покладати додаткові обов’язки, побічні обтяження на осіб, що реєструються. Будь-які нові технологічні прийоми, спрямовані на викриття номінальних бізнес-суб’єктів, мають бути зовні, за „фасадом” реєстрації, тобто вони, в основному, стосуються посадових осіб, що здійснюють державну реєстрацію. При цьому треба унеможливити посилення реального впливу на заявників, зменшення периметра прав або ущемлення їх інтересів – жодних додаткових документів та побічних відомостей, ніякого збільшення термінів реєстрації тощо. Водночас обсяг діяльності, яку зобов’язаний виконати державний реєстратор та інші причетні державні органи, може суттєво



зрости, до того ж реєстраційна діяльність має стати більш різноманітною. Правове регулювання цього новітнього інструментарію повинне здійснюватися через призму відомчих нормативних актів (наприклад, наказів Державної реєстраційної служби України) та за допомогою спільних нормативних документів міністерств та відомств, що наділені відповідною компетенцією.

На нашу думку, до нових заходів, які у сукупності з уже передбаченими чинним законодавством перевіряючими діями, що здійснюються державними реєстраторами, будуть сприяти підвищенню ефективності протидії реєстрації фіктивних суб'єктів господарювання, потрібно віднести:

1. Застосування при державній реєстрації таких приладів, як відеореєстратори (або інших подібних технічних пристроїв), та створення спеціального відеоархіву. Вважаємо, що наявність відеопідтвердження особистої явки заявника до реєстраційного офісу, можливість у будь-який момент його ідентифікації самі собою матимуть профілактичний ефект. При цьому важливо передбачити, щоб відеофіксація охоплювала й момент подачі заявником паспорта та інших документів. Адже в цьому разі кількість спроб здійснити державну реєстрацію на осіб, що не можуть фізично бути при ній присутніми (померлих; ув'язнених; громадян України, що перебувають за кордоном; іноземців, що вже залишили територію України, тощо) значно зменшиться. Також це дозволить мінімізувати реєстрацію номінальних суб'єктів господарювання на осіб, у яких паспорти були викрадені або тимчасово вилучені. З іншого боку, застосування зазначеного інструментарію призведе до підвищення ефективності контролю за діями державного реєстратора. Одним із головних завдань при цьому стає забезпечення належного зберігання файлів відеоархіву.

2. Упровадження біометричних паспортів, що нині активно обговорюється урядовцями та експертами. Використання цього типу документів при державній реєстрації дозволить більш точно ідентифікувати особу заявника, зменшити кількість помилок та зловживань посадових осіб.

3. Напрацювання Регламенту державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців і затвердження його наказом Державної реєстраційної служби України. Указаний документ повинен чітко визначити алгоритм діяльності посадових осіб при здійсненні всіх форм державної реєстрації, припустиму варіативність їх дій. Саме встановлення послідовності та чітких меж реєстраційних операцій у конкретній типовій ситуації сприятиме забезпеченню законності при здійсненні державної реєстрації бізнес-суб'єктів. Порушення посадовцями передбачених правил реєстрації, вчинення дій, що виходять за окреслений периметр, повинні терміново та неминуче зумовлювати службову перевірку та за наявності підстав тягнути за собою дисциплінарну (чи іншу, передбачену законом) відповідальність.

4. Реформування інформаційних відносин у сфері державної реєстрації суб'єктів господарювання. Його метою потрібно визначити забезпечення

продуктивного інформаційного обміну між компетентними державними органами. Інформаційна складова в реєстрації настільки важлива, що дає підстави окремим ученим стверджувати, що „основною функцією системи реєстрації має бути не безпосередньо реєстраційна, а інформаційна – публічне розкриття інформації про юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців” [4, с. 6]. Зазначимо, що ми не є прихильниками такої категоричної позиції. Адже державна реєстрація спрямована на реалізацію кількох функцій. На нашу думку, інформаційна функція є тільки однією з основних, проте ніяк не головною. Пріоритет все-таки залишається за реєстраційною функцією. Саме тому вже традиційно відповідне процесуальне провадження визначається як реєстраційне.

Застосований в Україні підхід щодо інформаційного обміну у сфері державної реєстрації суб'єктів господарювання призводить до ситуації, коли зазвичай з'ясування їх фіктивного характеру відбувається вже після реєстрації. Державний реєстратор надає інформацію іншим державним органам після того, як реєстрація відбулася. Тому навіть у разі викриття псевдосуб'єкта, який здійснив спробу легалізувати своє створення, реакція держави на цю протиправну дію передбачено буде запізнілою.

Серед реальних кроків, що, на наш погляд, мають сприяти протидії реєстрації фіктивних суб'єктів господарювання за допомогою інформаційної складової, можна виділити:

– здійснення інформаційного обміну між державним реєстратором та органами міліції в онлайн-режимі. При цьому важливо забезпечити не просто пряму трансляцію прийнятого рішення, головне – реалізувати надання електронних копій документів (виготовлених державним реєстратором шляхом сканування). Таким чином, правоохоронні органи (МВС, податкова міліція) матимуть певний темпоральний „люфт”, зможуть здійснити перевірку поданих заявником відомостей та за наявності підстав інформувати державного реєстратора щодо надання заявником недостовірної інформації, про інші порушення законодавства, висловлювати сумніви у його щирості, вказувати на ознаки фіктивності. Виходячи з цієї інформації, державний реєстратор зможе прийняти обґрунтоване та неупереджене рішення про відмову у проведенні державної реєстрації (ст. 27 Закону № 755). У цьому разі перевірку міліція буде проводити насамперед у своїх відомчих інформаційних ресурсах та переважно в автоматичному режимі. Для реалізації окресленого завдання доречно створити спеціальний моніторинговий підрозділ. Власне тому набуває особливої ваги напрацювання специфічних інформаційних баз та програмного забезпечення, що дозволить за наслідками обробки наданих відомостей визначити, чи підпадає конкретний суб'єкт під: а) типові ситуації, коли стовідсотково вчиняється спроба зареєструвати фіктивний суб'єкт господарювання (на померлих; на неіснуючих осіб; за паспортами, що викрадені; за неіснуючими адресами тощо); б) характерні випадки, що повинні викликати пересторогу при реєстрації (мають опосередковані риси



фіктивності). Зазвичай у цих епізодах як заявники виступають асоціальні елементи (наркомани; алкоголіки; особи, які займаються бродяжництвом та жебрацтвом; злочинці тощо). Занепокоєння повинні викликати й намагання вчинити реєстрацію кандидатом, що раніше скоював аналогічні дії, а також за адресами, за якими зареєстровано багато суб'єктів господарювання, тим більше, якщо деякі з них вже визнані фіктивними;

– надання органам міліції до 24 годин для попередньої перевірки відомостей, поданих державним реєстратором, до прийняття ним рішення про реєстрацію. Запропонований термін можна розглядати як специфічний „карантин”. Окремо потрібно наголосити, що неподання міліцією висновку у зазначений строк жодним чином не зупиняє реєстраційне провадження. Адже не можна робити заявників заручниками непрофесійних дій правоохоронців або недосконалості технічних засобів.

Цілком зрозуміло, що для реалізації наведених вище кроків необхідно внести відповідні зміни та доповнення в Порядок взаємодії суб'єктів інформаційного обміну щодо надання та використання відомостей з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців [5].

Другий блок. Реформування чинного законодавства, насамперед Закону № 755, щодо протидії реєстрації фіктивних суб'єктів господарювання є самим дієвим сегментом цієї діяльності. Серед напрямів удосконалення Закону № 755 як першочергові можна визначити такі:

1. У ст. 6 доцільно передбачити, що державний реєстратор „сприяє правоохоронним органам у запобіганні та виявленні фіктивного підприємництва та інших правопорушень, а також у їх припиненні”.

2. Ураховуючи поширеність фіктивного підприємництва та його негативний вплив на економічну безпеку держави, необхідно унеможливити електронну реєстрацію. Заявник повинен особисто подавати документи до реєстраційного офісу. Для цього варто повернутися до редакції Закону № 755, яка існувала до ухвалення 19 жовтня 2010 року Закону України „Про внесення змін до Закону України „Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців” щодо проведення електронної реєстрації” № 2609-VI [6]. Варто підкреслити, що законотворець у певних моментах теж демонструє недовіру до електронної реєстрації. Так, згідно з ч. 13 ст. 24 Закону № 755 подання засновником (засновниками) або уповноваженою ним (ними) особою документів державному реєстратору для проведення державної реєстрації змін до установчих документів юридичної особи здійснюється виключно на паперових носіях без подання електронних документів. У свою чергу, ч. 8 ст. 42 цього Закону регламентує, що подання фізичною особою-підприємцем документів державному реєстратору для проведення державної реєстрації

змін до відомостей про фізичну особу-підприємця здійснюється виключно на паперових носіях без подання електронних документів. Тобто при цих двох формах державної реєстрації законодавець вважає за доцільне упередити протиправні дії, що стають можливі при електронній реєстрації, демонструє підозріле ставлення до цього виду державної реєстрації. Проте немає жодних підстав покладатися на електронну реєстрацію і при інших формах державної реєстрації.

3. Запропонована вище аргументація дозволяє нам як наступний напрям удосконалення „антифіктивної” діяльності визначити нівелювання можливості надання документів поштою. Адже в цьому разі ситуація є аналогічною електронній реєстрації. В обох випадках ми маємо справу з „дистанційним” різновидом державної реєстрації.

До зазначеного різновиду реєстрації певним чином можна віднести й здійснення реєстрації за дорученням (уповноваженими особами). Тому необхідно унеможливити цей шлях проникнення фіктивних суб'єктів у бізнес-середовище. В іншому випадку він набуде особливої актуальності серед криміналітету, стане „щілинкою” для ухилення від відеофіксації та своєрідною альтернативою уникнення ідентифікації при впровадженні біометричних паспортів. Важливо забезпечити особисте прибуття заявника до реєстраційного офісу, бо воно має додатковий дисциплінуючий та демонстративно відлякувальний (для потенційного правопорушника) ефект.

5. З метою ефективною реалізації запропонованих вище пунктів у ст. 1 Закону № 755 потрібно передбачити визначення терміна „заявник”. При цьому, на нашу думку, наведена категорія повинна вживатися в такому значенні: засновник (засновники) юридичної особи; фізична особа, що має намір стати підприємцем.

#### Список використаної літератури

1. Тарасов И. Т. Учение об акционерных компаниях / Тарасов И. Т. – М. : Статут, 2000.
2. Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 31. – Ст. 263.
3. Пояснювальна записка до проекту Закону про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-суб'єктів підприємницької діяльності : від 01.08.2002 р. № 2048 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webpro4\\_1?pf3511=12863](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webpro4_1?pf3511=12863)
4. Кібенко О. Р. Сучасний стан та перспективи правового регулювання корпоративних відносин : порівняльно-правовий аналіз права ЄС, Великобританії та України : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня докт. юрид. наук / О. Р. Кібенко. – Х., 2006.
5. Офіційний вісник України. – 2005. – № 51. – С. 168. – Ст. 3222.
6. Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 10. – Ст. 67.

*Стаття надійшла до редакції 15.12.2011 р.*