

АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕХНОПАРКІВ: ПОДАТКОВІ АСПЕКТИ

© Лаврентів Л.В., Фурдас Б.В., 2007

Проаналізовано законодавство, що регулює діяльність технопарків в Україні та процес його становлення. Висвітлено проблеми, з якими стикаються технопарки через недосконалість, неузгодженість і нестабільність законодавства у цій сфері.

The legislation regulating technoparks activity in Ukraine is analyzed. Also the process of its development is inspected. Problems of technoparks concerned to imperfection, disaccordance and instability of legislation in this sphere are enlightened.

Постановка проблеми. Технопарки України – це нові для України структури, метою діяльності яких є сприяння впровадженню новітніх наукових досягнень у повсякденну практику, перетворенню їх у новітні прогресивні технології. Однак, розвиток таких структур в Україні пов'язаний із численними проблемами, причому саме їх існування піддається сумніву на офіційному рівні. Тому актуальним є дослідження динаміки процесу в Україні з погляду законодавчих і підзаконних актів, які відображають нестійкість політики держави у цьому питанні. Аналізуючи складові системи інноваційного розвитку в Україні, доходимо висновку, що він відбувається в умовах сформованої суперечності між об'єктивними закономірностями суспільного розвитку та умовами їх отримання і реалізації. Однією з головних проблем є пошук оптимальної схеми оподаткування інноваційних структур.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Деякі аспекти за вказаним напрямом висвітлено у вітчизняній та зарубіжній літературі. Зокрема, їй присвятили свої праці дослідники В. Грига, В. Гаташ, К. Смирнов, О. Мазур, Є. Венгер, А. Рожен, В. Садовничий, А. Хорольський. Огляд літератури дав змогу проаналізувати перетворення законодавства протягом значного періоду 1991–2006 рр, при цьому джерелами є в основному статті аналітичного характеру, що публікувалися у ділових виданнях: “Коммерсант”, “Дзеркало тижня”, “Бізнес” [0, 0, 0, 0], а також спеціальні дослідження [0].

Цілі статті. Метою статті є висвітлення і подання пропозицій щодо подолання суперечностей процесу становлення законодавчого підґрунтя діяльності технопарків, особливо враховуючи необхідність пільгового оподаткування.

Основний матеріал дослідження. Розвиток технопарків в Україні почався в 1996 р. із затвердженням Урядом України “Положення про порядок утворення і функціонування технопарків і інноваційних структур інших типів”. Було створено Національний комітет для підтримки розвитку технопарків і інших інноваційних структур. Своєю чергою, Комітет схвалив низку юридичних документів, які регулюють діяльність технопарків.

Добре відомо, що законодавчі бар'єри є обмеженням для бізнесу. З іншого боку, законодавче підґрунтя є основним фактором економічного зростання України.

Загалом, дослідники справедливо вважають, що законодавство України щодо технопарків можна поділити на дві групи: базове та спеціальне [0]. До базового належить законодавство, яке регулює або регулювало господарську діяльність взагалі. Такими законами є Закон “Про власність”

(1991), “Про підприємства” (1991–2003), “Про господарські товариства” (1991), “Про оподаткування прибутку підприємств” (1994), “Господарський кодекс України” тощо.

До спеціального законодавства належить таке, що враховує особливості наукової та інноваційної діяльності. До цієї групи належать: Закон України “Про загальні принципи створення і функціонування спеціальних економічних зон (СЕЗ)”, “Про спеціальний режим інвестиційної та інноваційної діяльності технопарків” (1999), “Положення про порядок утворення і функціонування технопарків і інноваційних структур інших типів” (1996), “Про інноваційну діяльність” (2002).

Оскільки Україна не має достатнього досвіду у створенні таких структур, це призводить до виникнення юридичних колізій.

З іншого боку, США у 50-х роках теж не мали такого досвіду, однак результат ініціативи був досить успішним. Вочевидь треба говорити про відсутність чіткого уявлення урядовцями України кінцевої мети, форм створення технопарків, “метушіння” між різними моделями західного взірця, невизначеність у дилемі “податки сьогодні або розвиток завтра”.

Так, згідно із законом “Про спеціальні економічні зони”, технопарки і технополіси розглядалися як специфічні економічні зони. Це автоматично визначало порядок їхнього утворення, суттю якого є те, що техноструктура створюється Парламентом України після подання Уряду, Президента України або місцевих органів влади.

Такий процес заснування, очевидно, не може допомогти розвитку техноструктури, оскільки, по-перше, процес створення триває занадто довго; по-друге, підприємства та інші організації не можуть підтримувати цей технопарк, і по-третє, технопарки за цих умов є залежними від Уряду.

Крім того, технопарк і СЕЗ – це різні структури, оскільки існує велика різниця між ними: різна мета, різні організаційні аспекти. Так, представники університетів або наукових одиниць обов’язково входять до структури технопарку; крім того, вони грають провідну роль в управлінні діяльністю технопарку, на відміну від СЕЗ, де така роль належить органам державної влади і місцевим адміністраціям.

Законодавство створило прецедент, коли структура могла бути технопарком за суттю і не визнаватися такою офіційно. Це було перешкодою процесу природного створення технопарків “знизу”, тоді, як створення їх “згори” не є державним пріоритетом. У результаті, утворилася специфічна українська модель технопаркових структур. У нашій країні сьогодні функціонує шістнадцять технопарків, перелік яких визначається Законом. Інші структури, не внесено до Закону, технопарками не вважають, отже, вони не мають відповідних пільг і фінансування. Це актуально, оскільки є немало структур, створених “знизу”, позбавлених будь-яких пільг з боку держави, але які в своїй назві використовують слово “технопарк”, що може ввести в оману потенційних інвесторів, власників інтелектуальної власності тощо.

Специфічними рисами технопарків України є:

1. Технопарки України нерідко створювалися на базі колишніх потужних науково-технічних комплексів (НТК) колишнього СРСР. Прикладами такого утворення є “Інститут електрозварювання імені Є.О. Патона” (м. Київ), “Інститут монокристалів” (м. Харків).

2. Рішення про створення технопарку приймає Уряд України після представлення Національним комітетом з підтримки технопарків (Комісією з організації діяльності технопарків та інноваційних структур), а потім парламент надає преференції спеціального режиму інноваційної та інвестиційної діяльності. Саме це є підтвердженням того, що технопаркові структури створюються “згори”, тоді як більшість технопарків світу створюється “знизу” – уряд лише створює умови для їхньої діяльності.

Всі ці риси особливо загострюються в умовах дії основного закону, який регулює діяльність технопарків, а саме, Закону України № 991-XIV від 16 липня 1999 року “Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків” [0]. Саме цей закон регламентує перелік технологічних парків, на які поширюються пільги.

Так, згідно із Законом, технологічним парком визначається юридична особа або група юридичних осіб, що діють відповідно до договору про спільну діяльність без створення юридичної

особи та без об'єднання внесків з метою створення організаційних засад виконання проектів технологічних парків з виробничого впровадження наукомістких розробок, високих технологій та забезпечення промислового випуску конкурентоспроможної на світовому ринку продукції. Заслугує на увагу той факт, що до прийняття Закону діяло "Положення про порядок створення і функціонування технопарків та інноваційних структур інших типів" (1996 р.), згідно з яким інноваційна структура може являти собою групу, до якої входять не лише юридичні, але й фізичні особи [0].

При цьому заслуговують на увагу такі моменти:

– технопарк не обов'язково є окремою юридичною особою. По суті він може виступати у формі існування спецрахунків керівного органу та учасників, а також договору про спільну діяльність;

– забагато функцій передано на розгляд Кабінету міністрів України: розроблення порядку розгляду, експертизи, державної реєстрації проектів технологічних парків центральним органом виконавчої влади з питань науки; розроблення порядку зарахування сум податків на спеціальні рахунки технологічних парків, їхніх учасників та спільних підприємств, порядку використання коштів цільових субсидій та порядку контролю за їх використанням; порядку надання фінансової підтримки технологічним паркам, їх учасникам та спільним підприємствам для реалізації проектів технологічних парків; порядку контролю та моніторингу за реалізацією проектів технологічних парків. Водночас ці положення могли би регламентуватися самим Законом. Крім цього, не визначено, що ж за центральний орган виконавчої влади з питань науки. Вочевидь, доцільно регламентувати його діяльність окремим законом, а в згаданому Законі – чітко визначити його назву. Це сприятиме більшій впорядкованості українського законодавства. Треба зазначити, що таке завантаження зайвими обов'язками Кабміну вже призвело до подвійного трактування податкових пільг, про що йтиметься нижче.

Продовженням попереднього є одне з кінцевих положень про внесення Кабміном на розгляд Верховної Ради України пропозицій щодо приведення законів України у відповідність із цим Законом – це мали зробити самі автори законопроекту.

На наш погляд, перелік пільг, передбачених для технопарків, є занадто обмежений. По суті він зводиться до звільнення від ввізного мита на певні товари, сплати податку на прибуток, відстрочення сплати ПДВ у разі імпорту. При цьому цей незначний перелік ускладнено тим, що податки все таки нараховуються, просто відповідні суми учасник зобов'язаний сплатити не державі, а перевести на спецрахунок. По суті це приховане оподаткування, хоча й має цільовий характер. Треба згадати про контроль за цим рахунком. Щоправда, дозволяється прискорена амортизація основних фондів 3 та 4 груп та звільнення від обов'язкового продажу валюти.

У пункті 5 статті 1 Закону зазначено, що "спільне підприємство – підприємство, створене для виконання проектів технологічного парку, одним із засновників якого є технологічний парк або учасник технологічного парку, а іншими – резиденти чи нерезиденти, сумарний внесок яких до статутного фонду становить суму в національній валюті, еквівалентну не менше 50 000 доларів США". Незрозумілим виглядає те, що СП не віднесені безпосередньо до учасників технопарків, хоча треба зазначити, що на них поширюються відповідні пільги за умови участі у розробленні проектів технопарків.

На особливу увагу заслуговує питання оподаткування діяльності технопарків. Так, протягом семи років після початку дії Закону органи влади України оскаржували надані ним пільги і навіть продовжують це робити.

Наприклад, ДПА України на початку 2003 р. оприлюднила лист "Про правомірність використання пільг учасниками технопарків". Податкова служба вважає, що у випадку, якщо технопарк уклав договір про спільну діяльність, то пільгами, передбаченими законом, користуються не всі учасники такого договору, а тільки ті, хто уповноважений вести облік спільної діяльності [0].

На думку ж учасників технопарків, цей лист був спробою витлумачити законодавство так, щоб максимально скоротити застосування пільг. Звичайно, можна зрозуміти думку інших суб'єктів

господарювання, оскільки “за “податкове щастя” одного завжди доводиться платити іншим”. Та одна річ, коли пільги скасовують в законному порядку, і зовсім інше, коли намагаються обмежити їхнє застосування в обхід закону, як у даному випадку.

Зокрема, у законі про технопарки чітко визначено: його дія поширюється як на самі технопарки, так і на “їхніх учасників, дочірні й спільні підприємства”. І у всіх нормах закону, в яких йдеться про пільги, слова “учасники технопарку” вживають виключно в множині. Отже, всі учасники технопарку, які працюють над реалізацією затвердженого проекту, мають право користуватися пільгами. Причому, слід враховувати, що пільги надаються як технологічним паркам, так і їхнім учасникам лише у разі реалізації затверджених проектів [0].

У цьому випадку треба згадати і про значення Кабміну. Так, ДПА скористалася існуючою на той час суперечністю, коли Згідно з постановою Кабміну №1691 от 14.12.01 г., в якій визначено порядок укладання угоди про спільну діяльність, пільгами могли користатися лише чотири технопарки. Однак до 2003 року їхня кількість згідно з Законом збільшилася до восьми одиниць. Отже, формально виходило, що решта чотири технопарки не захищені постановою Кабміну, тобто відповідна Постанова мала не універсальний характер. Надалі, після скерування технопарками листів-звернень до Кабміну, замість того, щоби виправити Постанову належно, Кабінет Міністрів України лише запропонував усім зацікавленим особам “...забезпечити безперервність виконання проектів, які прийняті Комісією з питань організації діяльності технопарків до вирішення питання, що стосується договорів і спільної діяльності технопарків” [0].

З іншого боку, як свідчать експерти, таке трактування Закону неявно спонукає технопарк створювати окреме підприємство – юридичну особу під кожен окремий проект і реєструвати його як платника ПДВ [0]. На нашу думку, це було би досить логічним, спростило би облік операцій за конкретним проектом як для ДПА, так і для потенційних інвесторів такого підприємства. Однак, ДПА в цій ситуації мало би подбати лише про створення перешкод законними методами, а не одноосібно позбавляти учасників законних прав.

У будь-якому випадку, можливі судові справи затягували би реалізацію проектів технопарків, нестабільність інвестиційного клімату відштовхнула б інвесторів.

Треба зазначити, що іноді підозри ДПА у незаконному присвоєнні пільг небезпідставні. Так, за матеріалами прес-служби ДПАУ у 2003 р. було виявлено підприємця, який за допомогою податкових пільг “відмив” та перерахував за кордон близько 22 млн. грн. [0].

Вочевидь, через такі події тінь падає на всіх учасників технопарків, що призводить до надмірних перевірок податковою службою. Прикладами можуть бути грандіозний позов у Господарський суд Харківської області Державної податкової інспекції в Дзержинському районі Харкова відразу до 38 (!) відповідачів “Про визнання договору недійсним”. Йшлося про договір від 25 лютого 2000 року зі створення, функціонування та розвитку технопарку “Інститут монокристалів”. Серед відповідачів – учасники технопарку: різноманітні організації різних форм власності з Києва, Харкова, Сум, Херсона, Вінницької області, Маріуполя, Одеси. Позовну заяву не було прийнято.

Іншим прикладом був проект МП “СМОГ” (Ужгород), яким передбачалося розробити та організувати виробництво високоточних вузлів обліку газу для заощадження енергоресурсів у теплоенергетичних установках. Це підприємство мало статус учасника технопарку, проте під час позапланової перевірки податковій службі прийняли рішення про неправомірність використання пільг і призначили штраф – 30 136 гривень 25 копійок. Розроблення проекту практично зупинили.

Ще одним прикладом був проект київського НПП “Квант-Ефір” з розроблення та впровадження телепередавальних систем та їхніх компонентів для модернізації устаткування телепередавальних центрів України та створення нових цифрових телекомунікаційних мереж. Хоча проект було затверджено Комісією з організації діяльності технопарків при Кабінеті Міністрів, районна податкова служба не визнала за ним права застосування пільгового режиму діяльності. Здійснення проекту припинено.

У м. Каховка Херсонської області стосовно заводу електрозварювального устаткування Каховським ДПА було складено акт, який скасовував його пільги як учасника технопарку “Інститут електрозварювання ім. Є.Патона” за весь час його існування. Для перерахування в бюджет

дораховано платежів на суму понад 6 млн. грн., тобто все, що було перераховано заводом за два роки на спецрахунки технопарку, плюс штраф. Організація вела юридичну процедуру оскарження цього рішення.

У Криму ТОВ “СП “Технопром”, учасник технопарку “ІМК”, перейшов у наступ і виграв! Він виступив позивачем у справі про визнання недійсним податкових повідомлень-рішень. Докази відповідача — податкової інспекції — про те, що на позивача не поширюються пільги з оподаткування ПДВ і податку на прибуток, судом не взято до уваги, оскільки законодавчо не обґрунтовані. Суд вирішив позов ТОВ “СП “Технопром” задовольнити.

Частково претензії податківців базуються на значній сумі податкових пільг. Так, перші чотири технопарки зареєстрували 78 інноваційних проектів і за 18 із них лише за 9 місяців 2002 року отримали пільги на податок на прибуток у сумі 7539,5 тис. грн. До “найзлісніших”, із погляду податківців, суб’єктів, тобто тих, хто отримав найбільший за цей період прибуток, входять і ВАТ “Інгулецький ГЗК”, ВАТ “Каховський завод електрозварювального устаткування”. Порівняно з відповідним періодом 2001 року сума отриманих пільг збільшилася в 2,3 раза. Однак, при цьому сумарне надходження від цих заводів у бюджет теж значно збільшилося [0]. Підтвердженням ефективності ідеї технопарків можуть бути результати роботи найбільшого в Україні технопарку “Інститут електрозварювання ім. Є. Патона”. За період 2000–2004 років він, не отримавши з бюджету ні копійки, випустив інноваційної продукції на 2,2 млрд. грн., перерахувавши у бюджет 179 млн. грн., створив понад тисячу робочих місць, вклав в інноваційні проекти 143 млн. грн. Постійно нарощуючи обсяги робіт, технопарк випустив 2004 року інноваційної продукції на суму 985 млн. грн., перерахував у бюджет 84,4 млн. грн. і на підтримку проектів 60,3 млн. грн. Це явно суперечить твердженням про “діру в бюджеті”, про яку так багато говорять фіскальні відомства [0]!

Зазначимо, що загальний обсяг залучених технопарками інвестицій та їхніх відрахувань до держбюджету протягом 2000–2004 рр. був майже вдвічі більшим, ніж сума наданих їм державою податкових та митних пільг [0].

Здавалося б, технопарки вже довели свою високу бюджетно-інвестиційну дієздатність та можуть розраховувати на подальшу підтримку держави. Однак у 2004 р. було введено мораторій на створення нових технопарків, згодом державні пільги відмінили, і діяльність технопарків майже припинилась. Отже, пільги для технопарків неодноразово скорочували, призупиняли, врешті, відмінили взагалі.

Розуміючи безглуздість такого рішення, Комітет Верховної Ради з науки та освіти підготував проект нового закону про технопарки. Цей документ тричі розглядали в парламенті, й всі три рази він отримував необхідну підтримку. Президент двічі накладав вето на закон. 12 січня 2006 року закон у редакції, що враховує зауваження президента, прийнятий більшістю в 331 голос. Причому в остаточній версії збереглися більшість запропонованих депутатами пільг. Закон підтримали всі фракції парламенту, за винятком партії “Реформи і порядок”. Це є зрозумілим, оскільки цю партію очолював В. Пинзеник – голова Міністерства фінансів, який був категорично проти пільг. Дещо змінено та зменшено заходи державної підтримки, але це все одно краще, ніж відсутність будь-яких економічних стимулів інноваційної діяльності. Мінфін оцінив втрати бюджету від введення пільг у 400 млн. грн. Однак після підпису під змінами до Закону президента пільги було повернуто [0].

Повертаючись до ролі Кабміну, треба зазначити, що 19 квітня він затвердив використання дворічних векселів із сплати НДС під час ввезення обладнання та матеріалів, що не виробляються в Україні, для підприємств, розташованих на території технопарків. Це було зроблено за допомогою внесення змін у ст. 8 постанови №1104 від 1 жовтня 1997 р. “Про затвердження порядку випуску, обігу та погашення векселів, які видаються на суму ПДВ при імпорті товарів на митну територію України”. Згідно із документом, підприємства, які здійснюють проекти в технопарках, за відповідного імпорту замість сплати до бюджету імпортного ПДВ можуть відстрочити податкові платежі на 720 календарних днів під час ввезення обладнання та на 180 календарних днів – матеріалів.

Отже, постанова Кабміну ввела в дію податкові пільги, передбачені законом, прийнятим ще в січні 2006 р. Однак проти документу виступив В. Пинзеник, який заявив, що обіцяні пільги

привели до двократного зростання кількості підприємств, що і працюють у технопарках. На його думку, будь-яке підприємство, зареєстроване у технопарку, зможе знизити податкове навантаження [0]. Деякі експерти припустили, що всі підприємства одразу стануть “технологічними” та “інноваційними”. Тодішній голова ДПАУ Олександр Киреев також заявив, що тепер може запрацювати нова схема ухилення від сплати податків: “Не можна допустити в технопарках створення гуртових баз із продажу обладнання. Вони на всю суму податку отримають довгострокові векселі і будуть продавати обладнання без ПДВ по всій країні. А коли прийде строк сплати за векселем – ліквідують пусту компанію”. При цьому чиновники забувають, що пільги поширюються тільки на офіційно зареєстровані технопарком проекти, і обладнання, яке завозять, має бути використане для цього проекту. Причому контроль за правильністю сплати податку покладається саме на ДПАУ. Такою заявою голова ДПАУ підтверджує або власну безсилість навести порядок в сфері, або небажання працювати.

Висновки. Отже, введення в дію нового закону ще не вирішує всіх проблем інноваційної діяльності в країні. Потрібно створити єдиний Інноваційний кодекс у вигляді комплексу взаємозалежних нормативних документів, що забезпечують механізм дії національної інноваційної системи, вирішити питання її кредитування і фінансування. Необхідно спростити й зробити більш оперативною та діючою громіздку систему експертизи, затвердження і контролю за виконанням інноваційних проектів технопарків. Водночас треба усунути можливості уникнення оподаткування структурами, що не мають жодного стосунку до інноваційної діяльності. Адже, як показано вище, прискіпливість податківців нерідко напрямлена не на тих, на кого треба було би. Фіскальні органи не повинні викоринювати в Україні технопарки загалом, посилаючись на окремі помилки або нестикування в законодавстві. Вони повинні мати на меті усунення таких помилок. Поки що наявні суперечності призводять до втрати часу та потенційних інвесторів.

Нарешті, необхідно впровадити до свідомості та функціональних обов'язків чиновників різних міністерств і відомств розуміння того, що інноваційний розвиток країни та регіонів є питанням не тільки конкурентоспроможності країни, але й національної безпеки. Цьому сприятиме детальне вивчення зарубіжного досвіду законодавчого забезпечення.

1. Грига В. Законодавче підґрунтя діяльності технопарків в Україні // Матеріали 4-ї конференції 4S-EASST Conference. - 26-27-28 August 2004. - Дані сайту Центру соціології інновацій (Centre de Sociologie de l'Innovation). - http://www.csi.ensmp.fr/WebCSI/4S/abstract/abstract_papier.php?numero=886. 2. Закон України “Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків” // Відомості Верховної Ради (ВВР). - 1999. - № 40. - С. 363. 3. Гаташ В. По технопарках – вогонь. Плі! // “Дзеркало тижня”. - 02.04.2003. - № 12 (437) 2. - С 15. 4. Інноваційне законодавство: Повне зібрання нормативно-правових актів. У 3-х томах. Укладачі: авт. кол. за заг. ред. В.В. Костецького – Т.1. - К., 2003. - С.147. 5. Підписано Закон. Новини за грудень 2006 / сайт Полтавського ЦНТЕІ. - http://www.ip.poltava.ua/noviny_povni_texty_2.htm. 6. Стисло про патент. Новини за лютий 2006 / сайт Полтавського ЦНТЕІ. - http://www.ip.poltava.ua/noviny_povni_texty_2.htm. 7. Державне управління розвитком високих технологій у промисловості. Новини за січень 2006 / сайт Полтавського ЦНТЕІ. - http://www.ip.poltava.ua/noviny_povni_texty_2.htm. 8. Смирнов К. Инновационная вырубка // Налого. - БИЗНЕС. - 03.03.2003 ГОДА. - №9 (528). - С.25. 9. Мазур О. Закон про технопарки втретє підтримала Верховна Рада / Дзеркало тижня. - 27.01.2006. - №581. - сайт патентного повіреного України <http://patent.km.ua/ukr/search>. 10. Венгер Є. Стране заработают миллиарды гривен. Если она не забудет о технопарках // Суспільство. - Товариш. - 17.11.2005. - веб сторінка газети : www.itcg.net.ua. - архів номерів. 11. Рожен А. Смутно мерцающий свет технопарков // Наука. - Зеркало Недели. - 15 - 21 Июля 2006 года - № 27 (606). - С.9. 12. Садовничий В., Хорольский А. Бизнес следует в технопарк // Коммерсант-Украина. - 20.04.2006г. - №68 (187). - дані веб-сторінки <http://ukrrudprom.com/analytics/>.