

Столярова В.В.

## СКЛАДОВІ ТА ВАЖЕЛІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ С(В)ЕЗ та ТПР

**Постановка проблеми та її зв'язок з найважливішими науковими та практичними завданнями.** Основними складовими державного регулювання функціонування та розвитку спеціальних (вільних) економічних зон (С(В)ЕЗ) та територій пріоритетного розвитку (ТПР) є: по-перше, контроль за дотриманням загальних вимог чинного законодавства, в тому числі щодо митного контролю та захисту економічної конкуренції; по-друге, недопущення нецільового використання сировини та обладнання, що ввозиться суб'єктами підприємницької діяльності для реалізації інвестиційних проектів; по-третє, моніторинг діяльності підприємств шляхом співставлення задекларованих пільг з результатами фінансово-господарської діяльності, обсягами проведених операцій та видами економічної діяльності.

**Аналіз основних досліджень та публікацій останніх років.** Оцінка змісту та чинників державного регулювання С(В)ЕЗ та ТПР здійснювалась Національним інститутом стратегічних досліджень, Національним інститутом міжнародної безпеки РНБОУ, НДЕІ Мінекономіки України, а також недержавним аналітичним центром «Інститут реформ». Оцінка бюджетної ефективності функціонування С(В)ЕЗ та ТПР з побудовою відповідного рейтингу здійснена в монографії «Державне управління: плани і проекти економічного розвитку», яку підготував Інститут соціально-економічних стратегій (Київ, «ВІП», 2006. - 624 с.).

**Невирішені питання проблеми, що досліджується.** Відсутність методичного забезпечення щодо визначення сутності та змісту, форм та функцій, методів та чинників державного регулювання функціонування та розвитку С(В)ЕЗ та ТПР. Крім того, обґрунтування повноважень різних органів центральної виконавчої влади щодо державного регулювання С(В)ЕЗ та ТПР.

**Мета та завдання статті.** Метою дослідження є розгляд та узагальнення досвіду використання центральними органами виконавчої влади важелів державного регулювання функціонування та розвитку С(В)ЕЗ та ТПР. Досягненню мети будуть сприяти вирішення завдань щодо систематизації повноважень Мінекономіки України, Держмитслужби України, Державної податкової служби України та Антимонопольного Комітету України щодо моніторингу діяльності суб'єктів господарювання та С(В)ЕЗ та ТПР в цілому.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Центральними органами виконавчої влади здійснювався постійний контроль за дотриманням законодавства у С(В)ЕЗ та ТПР. Так, у рамках роботи спільної парламентсько-урядової комісії з комплексного дослідження і узагальнення досвіду функціонування та розвитку С(В)ЕЗ та ТПР були здійснені перевірки додержання законодавства протягом 2004 року – на ТПР Луганської та Волинської області, а у 2005 році – у СЕЗ „Закарпаття” та СЕЗ Яворів” Львівської області.

В рамках здійснених перевірок були виявлені випадки порушення чинного законодавства з питань формування спеціального режиму інвестиційної діяльності. Зокрема, органами управління ТПР у Волинській області та у Львівській області (СЕЗ „Яворів”) при затвердженні інвестиційних проектів та внесенні змін до проектів, які знаходяться в реалізації, мало місце неврахування висновків експертної оцінки Мінекономіки України, а також випадки затвердження інвестиційних проектів та змін до них без надсилання їх на розгляд та погодження центральним органам виконавчої влади.

Одночасно, при здійсненні перевірки були виявлені порушення з боку суб'єктів підприємницької діяльності при реалізації інвестиційних проектів щодо нецільового використання сировини та матеріалів (ТПР у Волинській області, СЕЗ „Яворів” у Львівській області, ТПР та ЗЕЗ у Закарпатській області), ввезених по імпорту для власних потреб, а також випадки безпідставної невилати заробітної плати працівникам підприємств, які впроваджують інвестиційні проекти (ТПР у Волинській області).

Крім того, центральними органами виконавчої влади, до компетенції яких входить контроль за дотриманням чинного законодавства з боку суб'єктів підприємницької діяльності при реалізації інвестиційних проектів, у 2004 – 2005 роках проводилась робота з виявлення та попередження порушень чинного законодавства. Зокрема, МВС України та його регіональними підрозділами на місцях вживалися заходи, які були спрямовані на недопущення нецільового використання сировини та обладнання, що ввозиться суб'єктами підприємницької діяльності для реалізації інвестиційних проектів.

У 2003 році за результатами, здійснених органами МВС України перевірок фінансово-господарської діяльності 222 суб'єктів СЕЗ та ТПР виявлено 30 злочинів, порушено 15 кримінальних справ (у 2002 році - 14). Сума збитків становить 23,3 млн. гривень, з яких більше половини було відшкодовано. У структурі викритих злочинів переважають зловживання службовим становищем (ЗАТ "Автопорт Краковець-Глонік", СЕЗ "Яворів"; Мукачівське державне лісогосподарське підприємство, Закарпатська область), шахрайства з фінансовими ресурсами (СП ТОВ "Захисник", Закарпатська область), привласнення та розкрадання майна (ТОВ Віконт-2", СЕЗ "Яворів").

Аналіз порушень свідчить, що найбільш поширеними є порушення законодавства суб'єктами господарювання спеціальних територій при отриманні пільг з митного регулювання та сплати податків. У 2004 році працівниками органів внутрішніх справ було здійснено перевірки фінансово-господарської діяльності 254 суб'єктів господарювання С(В)ЕЗ та ТПР, за результатами яких виявлено 6 злочинів. А у 2005 році після перевірки фінансово-господарської діяльності 119 підприємств було виявлено 7 злочинів.

Так, у Донецькій області ТОВ „Інагро” протягом 2002-2005 років під виглядом ввезення сировини для власних потреб щорічно незаконно ввозило на територію України 30 тис. тонн м'яса з подальшою його реалізацією комерційним організаціям без переробки. Збитки держави при цьому склали 432 млн. гривень.

У Львівській області було виявлено факт нецільового використання суб'єктом СЕЗ „Яворів” ТЗОВ „Транс - Агро” обладнання, імпортованого у пільговому режимі. Податковими органами донараховано до бюджету понад 461 тис. грн. та застосовано фінансових санкцій на суму 23,8 тис. гривень.

Органами Державної податкової служби України на основі щоквартальної звітності суб'єктів С(В)ЕЗ та ТПР здійснюється постійний моніторинг діяльності підприємств шляхом співставлення задекларованих пільг з результатами фінансово-господарської діяльності, обсягами проведених операцій, видами економічної діяльності платників податків. Це дозволяє виявляти факти безпідставного декларування пільг.

У 2003 році із 225 суб'єктів СЕЗ та ТПР, перевірених органами Державної податкової служби України, на 21 підприємстві встановлено порушення правомірності застосування податкових пільг. За результатами проведених перевірок до бюджету донараховано 49,7 млн. гривень, зменшено задеклароване від'ємне значення об'єкту оподаткування з податку на прибуток на суму 101,5 млн. гривень, відшкодування з бюджету податку на додану вартість в розмірі 1,9 млн. гривень та по 39 випадках матеріали передані до підрозділів податкової міліції для вирішення питання щодо порушення кримінальних справ (у 2002 році донараховано 26,7 млн. гривень та порушено 39 кримінальних справ).

Протягом 2004 року податковими органами разом з іншими міністерствами та відомствами здійснено 505 перевірок суб'єктів С(В)ЕЗ та ТПР і на 30 підприємствах виявлено порушення правомірності застосування податкових пільг. За результатами перевірок було виявлено порушення податкового законодавства та донараховано 104,4 млн. гривень, у тому числі по податку на прибуток – 33,4 млн. гривень, по податку на додану вартість – 8,5 млн. гривень, інших податків та зборів – 32,6 млн. гривень.

Одночасно, за результатами перевірок зменшено задеклароване від'ємне значення об'єкту оподаткування з податку на прибуток на 102,8 млн. гривень та безпідставно задекларований до відшкодування з бюджету податок на додану вартість в розмірі 25 млн. гривень.

З метою протидії ухиленням від сплати податків суб'єктами господарювання С(В)ЕЗ та ТПР Головним управлінням податкової міліції Державної податкової служби України на основі аналізу наявної інформації та матеріалів перевірок розроблені Методичні рекомендації щодо виявлення порушень податкового законодавства, які направлені до регіональних підрозділів податкової міліції.

На основі зазначених Методичних рекомендацій перевірено 118 суб'єктів підприємницької діяльності, за результатами яких донараховано 27,9 млн. гривень, з яких перераховано до бюджету 1,2 млн. гривень. Порушено 9 кримінальних справ.

Аналіз виявлених порушень податкового законодавства суб'єктами спеціальних територій дозволяє визначити найбільш поширені типи порушення:

1. Нецільове використання товарів імпортованих в Україну для власних потреб підприємства відповідно до переліку, визначеному інвестиційним проектом та договором (контрактом) на реалізацію проекту, тобто використання їх у виробництві, що непов'язане з реалізацією проекту або подальший продаж таких товарів на митній території України.

В ході документальної перевірки ТОВ „Авіс Агро Сиваш” (ТПР Автономної Республіки Крим) встановлено, що підприємство використовувало зернозбиральну техніку, імпортовану на пільгових умовах, за межами території пріоритетного розвитку. Підприємству донараховано до сплати податок на додану вартість у сумі 628,3 тис. гривень.

2. Ввезення на митну територію України товарів та інших предметів, „вироблених” на спеціальних територіях, що не відповідають критеріям повністю вироблених або достатньо перероблених, за рахунок чого підприємства ухиляються від сплати ввізного мита та податку на додану вартість при імпорті матеріалів (сировини, комплектуючих), що використовуються у виробництві таких товарів.

3. Порушення інвестором умов договору (контракту) на реалізацію інвестиційного проекту в частині недотримання умов внесення інвестицій за обсягами та етапами реалізації проекту.

Через порушення умов договорів (контрактів) з початку 2004 року регіональними підрозділами державної податкової служби направлено звернення до відповідних органів управління С(В)ЕЗ та ТПР щодо скасування 116 проектів.

Одночасно, при проведенні Державною податковою службою України заходів щодо виявлення порушень податкового законодавства підприємствами, які реалізують інвестиційні проекти на територіях С(В)ЕЗ та ТПР, були виявлені схеми направлені на легалізацію доходів, коштів, іншого майна, одержаних злочинним шляхом.

Державною митною службою України протягом 2004 року було виявлено 175 порушень при оформленні суб'єктами спеціальних територій імпортних операцій. Основними порушеннями були:

- невиконання зобов'язання про своєчасне подання звіту про цільове використання обладнання, звільненого від ввізного мита та ПДВ;
- відправлення транспортних засобів з вантажем без дозволу митного органу;
- незаявлення у ввізних митних документах (ВМД) точних відомостей щодо найменування та коду вантажу;
- дії декларанта спрямовані на зменшення сплати ввізного мита та податку на додану вартість при розмитненні вантажу.

За розрахунками Мінпромполітики України обсяги реалізації промислової продукції в рамках інвестиційних проектів на спеціальних територіях не перевищує 8% від обсягів реалізованої продукції галузей промисловості в цілому по Україні, що не створює значної конкуренції промисловим підприємствам, які працюють у загальному режимі.

Антимонопольним комітетом України у 2003 році було розглянуто лише одну справу про порушення антимонопольного законодавства суб'єктами СЕЗ та ТПР, вчинене ТОВ "Суми Теко" (м.Шостка Сумської області) у вигляді оренди цілісного майнового комплексу - теплових мереж м.Шостка без одержання дозво-

лу Комітету. Рішенням Комітету від 15.07.03 №227-р на ТОВ "Суми Теко" накладено штраф і надано дозвіл на зазначену концентрацію.

Антимонополюним комітетом України протягом 2004 року на 3 спеціальних територіях були виявлені і припинені факти порушення законодавства про захист економічної конкуренції, вчинені суб'єктами підприємницької діяльності С(В)ЕЗ та ТПР.

На території СЕЗ "Яворів" у Львівській області ТОВ "Явір Млин" за завищеними цінами реалізувало борошно для виробництва хліба двом найбільшим хлібопекарським підприємствам області: ВАТ "Львівський хлібокомбінат" та ВАТ "Львівський хлібозавод №1", що сприяло збільшенню ціни на хлібобулочні вироби в регіоні.

Дії ТОВ "Явір Млин", ВАТ "Львівський хлібокомбінат" та ВАТ "Львівський хлібозавод №1" Львівським відділенням Антимонополюного комітету України визнані такими, що містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції у вигляді антиконкурентних узгоджених дій суб'єктів господарювання на ринку борошна, що стосуються встановлення цін реалізації.

На виконання рекомендацій Львівського відділення Антимонополюного комітету України щодо перегляду формування цін на борошно ТОВ "Явір Млин" знизило ціни на борошно для виробництва соціально-значимих сортів хліба на 30-38 %.

На ТПР в м. Шостка Сумської області Сумським відділенням Антимонополюного комітету України припинено порушення законодавства про захист економічної конкуренції, вчинене ТОВ "Суми-ТЕКО" в особі Шосткінської філії, що займає монополюне становище на ринку централізованого постачання теплової енергії в межах зони обслуговування.

Дії підприємства, які полягали у несвоєчасному початку опалювального сезону 2003-2004 років для окремих споживачів, адміністративною колегією Сумського відділення Антимонополюного комітету України визнані як зловживання монополюним становищем, що призвело до ущемлення інтересів споживачів. На порушника було накладено штраф.

У м. Харкові на території із спеціальним режимом інвестиційної діяльності ВАТ "Харківський підшипниковий завод" терміном на п'ять років було укладено дистрибуторську угоду з акціонерним товариством "Українська промислова енергетична компанія", предметом якої було надання АТ "Українська промислова енергетична компанія" виключного права на продаж через власну збутову мережу вироблених ВАТ "Харківський підшипниковий завод" товарів. АТ "Українська промислова енергетична компанія" в свою чергу уклало відповідні договори з дилерами на постачання буксових підшипників.

Внаслідок цих угод відбулось обмеження доступу на ринок інших суб'єктів господарювання та економічно необгрунтоване підвищення цін на буксові підшипники.

Дії зазначених суб'єктів господарювання Комітетом визнані такими, що мають ознаки порушень законодавства про захист економічної конкуренції у вигляді антиконкурентних узгоджених дій, які призвели до встановлення необгрунтовано підвищених цін, розподілу ринку та джерел постачання за колом продавців і обмеження доступу на ринок покупців та продавців.

Антимонополюним комітетом України рекомендовано ВАТ "Харківський підшипниковий завод" та АТ "Українська промислова енергетична компанія" припинити дії щодо обмеження можливості покупців придбавати продукцію безпосередньо у виробника або дистрибутора; привести рівень оптово-відпускних цін до економічно обгрунтованого, а також вжити заходів по усуненню наслідків цих узгоджених дій. Рекомендації Комітету виконано, договори на закупівлю зазначеного товару укладено за зниженими цінами.

Верховною Радою України було прийнято Закон України від 25 березня 2005 року № 2505 „Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2005 рік” та деяких інших законодавчих актів України”, яким внесено зміни до Законів України про С(В)ЕЗ та ТПР в частині скасування податкових пільг, спеціального митного режиму для суб'єктів, що реалізують інвестиційні проекти та виключення норми щодо державних гарантій стабільності правового режиму функціонування таких територій.

Прийняття зазначеного Закону України було направлено на недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації надання можливості однакового підходу до суб'єктів господарювання (юридичних і фізичних осіб, включаючи нерезидентів) при визначенні обов'язків щодо сплати податків і зборів (обов'язкових платежів), запобіганню непрозорості та зловживанням, при здійсненні інвестиційних проектів.

**Загальний висновок та перспективи подальших досліджень.** Таким чином, у відповідності до чинного законодавства оподаткування суб'єктів підприємницької діяльності, що реалізують інвестиційні проекти на спеціальних територіях, було організовано на загальних підставах, визначених відповідними законами з питань оподаткування. Актуальними залишаються проблеми здійснення моніторингу функціонування та розвитку С(В)ЕЗ та ТПР.

#### Джерела та література

1. Державне управління: плани і проекти економічного розвитку: Монографія / Власюк О.С., Дерюгіна Т.В., Запатріна І.В. та ін... За заг. ред. Кучеренка О.Ю., Запатріної І.В. – К.: Видавництво «ВП», 2006. – 624 с.
2. Столярова В.В. Оцінка результативності та ефективності інвестиційних проектів у спеціальних економічних зонах / Вісник соціально-економічних досліджень. Вип. 24 // Одес. Держ. Екон. ун-т; Редкол.: проф. Зверяков М.І., доц. Ковальов А.І., проф. Редькін О.С., проф. Валувєв Б.І., проф. Буркинський Б.В. та ін.. – Одеса: ОДЕУ, 2006. – С.367 – 374.