



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 28 травня 2019 року № 12-3

м. Київ

Про розгляд Звіту про результати аналізу ефективності застосування суб'єктами господарювання податкових пільг та їх вплив на розвиток літакобудування

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України „Про Рахункову палату” розглянуто Звіт про результати аналізу ефективності застосування суб'єктами господарювання податкових пільг та їх вплив на розвиток літакобудування.

За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Протягом 2017–2018 років державна підтримка суб'єктів літакобудування шляхом надання податкових пільг у загальному обсязі 2,3 млрд грн була спрямована на стабілізацію фінансово-господарської діяльності таких суб'єктів, проте не мала визначального впливу на розвиток літакобудівної промисловості України в цілому.

1.1. Закон України від 12.07.2001 № 2660 „Про розвиток літакобудівної промисловості”, прийнятий з метою підтримки суб'єктів літакобудування, мав сприяти розвиткові літакобудівної промисловості, проте за останні роки в Україні підприємствами літакобудування не випущено та не реалізовано жодного серійного літака, фактично лише проводилися роботи з ремонту та модернізації окремих одиниць авіаційної техніки. Основні фонди підприємств зношені більше ніж на 70 відсотків.

У 2018 році розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 № 429-р „Деякі питання вітчизняного авіабудування” схвалено Стратегію відродження вітчизняного авіабудування на період до 2022 року та затверджено план заходів щодо її реалізації, але так і **не розроблено та не затверджено Концепції Державної цільової науково-технічної програми розвитку авіаційної промисловості на 2018–2022 роки, не затверджено Державної цільової науково-технічної програми розвитку авіаційної промисловості на 2018–2022 роки, як це передбачено пунктом 15 зазначеного плану заходів.**

1.2. Із Переліку підприємств – суб'єктів літакобудування, щодо яких запроваджуються тимчасові заходи державної підтримки, затвердженого

постановою Кабінету Міністрів України від 09.06.2010 № 405 (далі – Перелік), **близько половини суб'єктів** (19 у 2017 році та 25 у 2018 році) **скористалися податковими пільгами** з податку на прибуток та ПДВ. **Не користувалися цими податковими пільгами 17 суб'єктів літакобудування**, 8 з яких відповідно до поданої податкової звітності не мають оподатковуваних операцій з податку на прибуток та ПДВ, що **може свідчити про неспроможність ними господарської діяльності**.

Запровадження тимчасових заходів державної підтримки суб'єктів літакобудування шляхом надання податкових пільг сприяє поступовому збільшенню обсягів виробництва, створенню рентабельного та високо-технологічного виробництва авіаційної техніки та авіаційних двигунів.

Так, у 2018 році порівняно з 2017 роком по **19 суб'єктах** літакобудування **обсяг робіт з розробки, виробництва, ремонту, переобладнання, модифікації та технічного обслуговування авіаційної техніки та авіаційних двигунів зріс на 32 відс.** (з 7,8 до 10,3 млрд гривень). Загалом за **рахунок вивільнених від оподаткування коштів** суб'єкти літакобудування змогли **придбати більш сучасне обладнання** (інструменти, інвентар для виробництва), **модернізувати виробничі приміщення (цехи)**, що в подальшому дасть можливість скоротити витрати на виробництво.

Разом з тим **використання лише одного механізму** надання пільг за відсутності інституту державного замовлення, зовнішньоекономічних преференцій та інших видів державної підтримки є **недостатнім для відновлення стабільного розвитку літакобудування**, що потребує впровадження серійного виробництва літаків, здійснення розробки (виробництво) конкурентоспроможної авіаційної техніки, функціонування ефективної системи продажу такої техніки.

1.3. Встановлено, що **67 відс.** (28 із 42) **суб'єктів літакобудування є учасниками Державного концерну „Укроборонпром”**. Відповідно до інформації державних підприємств – суб'єктів літакобудування, які підлягали аналізу, більшість з них Концерну перераховували внески у розмірах, визначених відповідними наказами генерального директора Концерну (15–18 відс. чистого прибутку).

За відсутності ліцензій на провадження зовнішньоекономічної діяльності експорт власної продукції державні підприємства – суб'єкти літакобудування (комітенти) здійснюють через комісіонерів (підприємства, які є учасниками ДК „Укроборонпром”), яким сплачують комісійну плату у розмірі від 0,5 до 17 відсотків.

Відсутність нормативно-правових актів щодо механізму визначення розмірів внесків, які сплачуються учасниками на рахунок Концерну, та комісійної плати, а також відшкодування витрат при експорті власної продукції, не сприяє прозорому розрахунку розмірів таких внесків і комісійної плати для всіх державних підприємств – суб'єктів літакобудування.

2. Нормативно-правові акти, що регулювали питання застосування податкових пільг суб'єктами господарювання у сфері літакобудівної промисловості, є неузгодженими та недосконалыми.

2.1. Потребують узгодження положення законів України від 02.03.2015 № 222 „Про ліцензування видів господарської діяльності” і від 12.07.2001 № 2660 „Про розвиток літакобудівної промисловості” в частині **визначення видів господарської діяльності у ліцензіях**, які повинні мати суб’єкти літакобудування, щодо яких запроваджено тимчасові заходи державної підтримки.

2.2. На сьогодні **чинним законодавством не визначено відносини, пов’язані з виконанням державного замовлення** на розробку або виробництво, або ремонт, або переобладнання, або модифікацію, або технічне обслуговування авіаційної техніки та авіаційних двигунів, як один із критеріїв, якому повинні відповідати суб’єкти літакобудування, щодо яких запроваджено тимчасові заходи державної підтримки.

Слід зазначити, що з 20.04.2014 у зв’язку із набранням чинності Законом України від 10.04.2014 № 1197 „Про здійснення державних закупівель” втратив чинність Закон України від 22.12.1995 № 493 „Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб”, яким встановлювалися загальні правові та економічні засади формування, розміщення і виконання на договірній (контрактній) основі замовлень держави на поставку (закупівлю) товарів, виконання робіт, надання послуг для задоволення пріоритетних державних потреб у суб’єктів господарської діяльності України всіх форм власності.

2.3. Поняття **„постачання на митній території України результатів науково-дослідних і дослідницько-конструкторських робіт”, „постачання результатів науково-дослідних і дослідницько-конструкторських робіт”, „постачання результатів робіт”**, які містяться в абзаці третьому пункту 4¹ підрозділу 2 розділу XX „Перехідні положення” Податкового кодексу України, ні цим Кодексом, ні Митним кодексом України, ні Законом України від 12.07.2001 № 2660 „Про розвиток літакобудівної промисловості” **не визначаються**, що зумовлює неоднозначне їх тлумачення та застосування.

Крім того, **потребує правового врегулювання** абзац п’ятий пункту 4¹ підрозділу 2 розділу XX „Перехідні положення” Податкового кодексу України, який передбачає застосування до платників ПДВ – суб’єктів літакобудування норм розділу II цього Кодексу у разі порушення вимог, встановлених підрозділом 2 розділу XX Податкового кодексу України. Цей підрозділ визначає особливості справляння ПДВ та містить 69 пунктів, що регулюють різні відносини, пов’язані з ПДВ, що також спричиняє **неоднозначне тлумачення порушень встановлених вимог та некоректне застосування** норм розділу II Податкового кодексу України.

2.4. Враховуючи зміни, внесені до абзацу першого пункту 4¹ підрозділу 4 розділу XX „Перехідні положення” Податкового кодексу України Законом України від 07.12.2017 № 2245 „Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2018 році”, що передбачають розширення кола платників – суб’єктів літакобудування, які користуються податковими пільгами, **потребує врегулювання Порядок здійснення контролю за використанням**

вивільнених коштів підприємств – суб’єктів літакобудування, на які поширюється дія норм статті 2 Закону України „Про розвиток літакобудівної промисловості” та які здійснюють розробку та/або виготовлення з кінцевим складанням літальних апаратів і двигунів до них, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 № 476 (далі – Порядок № 476).

2.5. Мінфіном і Мінекономрозвитку не забезпечено розроблення і затвердження форми та порядку складання звіту про цільове використання вивільнених коштів, як це передбачено пунктом 9 Порядку № 476.

Зазначене призводить до втрати контролю як ДФС, так і Мінекономрозвитку за дотриманням умов надання та порядку застосування пільг, а також використанням вивільнених коштів.

2.6. Порядок ввезення на митну територію України товарів суб’єктами літакобудування із звільненням від сплати ввізного мита та податку на додану вартість, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 09.08.2017 № 635 „Про затвердження Порядку та обсягів ввезення на митну територію України товарів суб’єктами літакобудування із звільненням від сплати ввізного мита та податку на додану вартість”, не враховує ввезення товарів із довготривалим терміном експлуатації, що створює ризики нецільового використання таких товарів.

Крім того, не розроблено нормативно-правового акта, який би встановлював період використання товарів, ввезених суб’єктами літакобудування на митну територію України із звільненням від сплати ввізного мита та ПДВ.

3. Мінекономрозвитку не забезпечено контролю за відповідністю встановленим вимогам суб’єктів літакобудування, включених до Переліку, а також розроблення та подання на розгляд Кабінетові Міністрів України пропозицій щодо внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 09.08.2017 № 635 „Про затвердження Порядку та обсягів ввезення на митну територію України товарів суб’єктами літакобудування із звільненням від сплати ввізного мита та податку на додану вартість” в частині коригування обсягів ввезення обладнання, необхідного для виробництва (ремонт, модифікації) авіаційних двигунів ДП „Запорізьке машинобудівне конструкторське бюро „Прогрес” імені академіка О. Г. Івченка”.

3.1. Під час контрольно-аналітичного заходу Рахунковою палатою виявлено **4 суб’єкти літакобудування, які не мають дозвільних документів** (ліцензій та сертифікатів), **18 суб’єктів** мають один із таких документів, **8 з яких скористалися податковими пільгами** з податку на прибуток та ПДВ на загальну суму **38,5 млн гривень**. Як наслідок, мають місце **ризики застосування податкових пільг суб’єктами, які не відповідають вимогам статті 2 Закону України від 12.07.2001 № 2660 „Про розвиток літакобудівної промисловості”.**

3.2. Мінекономрозвитку не надано відповіді на запит Рахункової палати з питань визначення та формування Переліку, контролю за відповідністю таких суб’єктів вимогам, установленим Законом України

від 12.07.2001 № 2660 „Про розвиток літакобудівної промисловості”, та моніторингу використання вивільнених коштів.

4. ДФС не забезпечено належного виконання повноважень її територіальними органами в частині контролю за повнотою обліку та правильністю визначення суб'єктами літакобудування застосованих податкових пільг з податку на прибуток і ПДВ, цільовим використанням вивільнених від оподаткування коштів, за ввезенням суб'єктами літакобудування на митну територію України товарів із звільненням від сплати ввізного мита та ПДВ.

4.1. За неналежної координації роботи ДФС у частині здійснення її територіальними органами контролю за правильністю заповнення суб'єктами літакобудування звітів про суми податкових пільг та про використання платниками податку на прибуток підприємств вивільнених коштів, а також невстановлення чинним законодавством подання платниками уточнюючих таких звітів у зв'язку із самостійним виправленням помилок, ДФС не володіє достовірними даними щодо сум податкових пільг, отриманих суб'єктами літакобудування, та сум ввезених товарів. Як наслідок, під час контрольного заходу Рахунковій палаті по окремих суб'єктах літакобудування ДФС та Офісом великих платників податків надано різні дані про суми отриманих податкових пільг з податку на прибуток за 2017 рік, дані ДФС про суми ввезених товарів лише по трьох суб'єктах літакобудування занижені на 105,4 млн гривень.

4.2. Територіальними органами ДФС протягом 2017–2018 років проведено 44 документальні перевірки (21 суб'єкта літакобудування), під час яких порушень законності при застосуванні податкових пільг з податку на прибуток та ПДВ не встановлено, документальні перевірки дотримання такими суб'єктами вимог законодавства України в частині своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати митних платежів не здійснювались. Камеральні перевірки територіальними органами проводилися суцільно за всіма поданими деклараціями та звітами.

4.3. Під час контрольно-аналітичного заходу Рахунковою палатою встановлено:

- 183 факти порушення територіальними органами ДФС терміну проведення (від 1 до 674 днів) камеральних перевірок своєчасності подання суб'єктами літакобудування звітів про суми податкових пільг, при цьому кожна п'ята перевірка проведена тільки під час здійснення Рахунковою палатою контрольного заходу в ДФС;

- складення територіальними органами ДФС 4 актів камеральних перевірок за фактами неподання/несвоєчасного подання звітів про використання платниками податку на прибуток підприємств вивільнених коштів лише під час проведення Рахунковою палатою контрольного заходу;

- невідповідність показників податкових декларацій з податку на прибуток і звітів про суми податкових пільг щодо прибутку, звільненого від оподаткування, та про суми отриманої пільги, неправильне заповнення звітів про суми податкових пільг, а також декларування платником податкової

пільги з податку на прибуток за відсутності його у Переліку. Як наслідок, неправомірне застосування податкових пільг та ризики недонадходжень до державного бюджету, за розрахунками, 5,6 млн грн податку на прибуток;

- невідповідність показників звітів про використання платниками податку на прибуток **вивільнених коштів та про суми податкових пільг: сума вивільнених коштів на 402,8 млн грн перевищує суму пільги з податку на прибуток;**

- **невикористання у виробничій діяльності обладнання загальною вартістю 3,3 млн грн, ввезеного на територію України із звільненням від сплати ввізного мита та ПДВ, двома суб'єктами літакобудування. Як наслідок, виникають ризики безконтрольного використання та/або втрат споживчої вартості таких товарів, зменшення технологічної придатності активів (основних засобів).**

5. Територіальними органами ДФС контрольно-перевірочні заходи щодо цільового використання вивільнених коштів у 2017–2018 роках не здійснювались.

Проведений Рахунковою палатою аналіз використання окремими суб'єктами літакобудування вивільнених від оподаткування коштів засвідчив наявність ризиків недотримання напрямів цільового використання вивільнених коштів, визначених пунктом 6 Порядку № 476, зокрема таких:

- „створення та переоснащення матеріально-технічної бази”. **Невведення суб'єктами літакобудування в експлуатацію програмного комплексу та невикористання більше року обладнання загальною вартістю 5,2 млн грн не дає підстав віднести ці кошти до цього напрямку. Проведення поточних ремонтів будівлі та виробничого обладнання на суму 11,9 тис. грн також не відповідає напрямку цільового використання, бо показник створення чи переоснащення матеріально-технічної бази враховує вартість придбаних (оплачених) необоротних та нематеріальних активів за умови їх введення в експлуатацію та використання у діяльності платника податку, а поточні ремонти, проведені для підтримання об'єкта в робочому стані, не збільшують техніко-економічний рівень основних засобів окремо та виробництва в цілому;**

- „запровадження новітніх технологій”. Цей напрям включає витрати, зокрема, на розробку, впровадження та освоєння виробництва нової продукції, проте суб'єктом літакобудування **6,5 млн грн вивільнених коштів використано як оборотні кошти на придбання матеріалів (робіт, послуг) для виконання науково-дослідних і дослідницько-конструкторських робіт за умовами зовнішньо-економічних контрактів.**

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аналізу ефективності застосування суб'єктами господарювання податкових пільг та їх вплив на розвиток літакобудування затвердити.

2. Поінформувати Верховну Раду України про результати аналізу ефективності застосування суб'єктами господарювання податкових пільг та їх вплив на розвиток літакобудування.

3. Відомості у формі рішення Рахункової палати про результати аналізу ефективності застосування суб'єктами господарювання податкових пільг та їх вплив на розвиток літакобудування надіслати Кабінетові Міністрів України та запропонувати доручити Мінекономрозвитку, Мінфіну та іншим заінтересованим центральним органам виконавчої влади підготувати та подати на розгляд Кабінету Міністрів України проекти нормативно-правових актів щодо:

- визначення понять „постачання на митній території України результатів науково-дослідних і дослідницько-конструкторських робіт”, „постачання результатів науково-дослідних і дослідницько-конструкторських робіт”, „постачання результатів робіт”, „дослідницько-конструкторські роботи”, які містяться у пункті 4¹ підрозділу 2 розділу XX „Перехідні положення” Податкового кодексу України;

- узгодження між собою норм законів України від 02.03.2015 № 222 „Про ліцензування видів господарської діяльності” і від 12.07.2001 № 2660 „Про розвиток літакобудівної промисловості” в частині визначення видів господарської діяльності, ліцензії на які повинні мати суб'єкти літакобудування, щодо яких запроваджено тимчасові заходи державної підтримки;

- запровадження інституту державного замовлення на розробку авіаційної техніки та авіаційних двигунів, виробництво авіаційної техніки та авіаційних двигунів, ремонт авіаційної техніки та авіаційних двигунів;

- врегулювання положень Порядку здійснення контролю за використанням вивільнених коштів підприємств – суб'єктів літакобудування, на яких поширюється дія норм статті 2 Закону України „Про розвиток літакобудівної промисловості” та які здійснюють розробку та/або виготовлення з кінцевим складанням літальних апаратів і двигунів до них, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 № 476, з урахуванням змін, внесених до абзацу першого пункту 41 підрозділу 4 розділу XX „Перехідні положення” Податкового кодексу України Законом України від 07.12.2017 № 2245 „Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2018 році”, що передбачають розширення кола платників – суб'єктів літакобудування, які користуються податковими пільгами;

- удосконалення Порядку ввезення на митну територію України товарів суб'єктами літакобудування із звільненням від сплати ввізного мита та податку на додану вартість, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 09.08.2011 № 635, в частині врахування ввезення товарів з довготривалим терміном експлуатації;

- внесення змін до Статуту Державного концерну „Укроборонпром”, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31.08.2011 № 993 „Деякі питання Державного концерну „Укроборонпром”, з метою визначення порядку та розмірів внесків, які сплачуються Концерну його учасниками;

- розроблення та затвердження Державної цільової науково-технічної програми розвитку авіаційної промисловості, як це передбачено Планом заходів щодо реалізації Стратегії відродження вітчизняного авіабудування на період до 2022 року, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 № 429-р;

- створення сприятливих умов для реалізації виготовленої авіаційної техніки, впровадження ефективних схем її продажу, зокрема з використанням лізингових схем, з урахуванням кращого світового досвіду у цій сфері;

- врегулювання розміру комісійної плати та витрат комісіонера, що можуть бути відшкодовані комітентом (суб'єкта літакобудування) при експорті власної продукції, на час запровадження тимчасових заходів державної підтримки до 2025 року.

4. Рішення Рахункової палати про результати аналізу ефективності застосування суб'єктами господарювання податкових пільг та їх вплив на розвиток літакобудування надіслати Міністерству економічного розвитку та торгівлі України та рекомендувати забезпечити:

- здійснення контролю за відповідністю суб'єктів літакобудування вимогам статті 2 Закону України „Про розвиток літакобудівної промисловості” з метою осучаснення Переліку суб'єктів літакобудування, щодо яких запроваджуються тимчасові заходи державної підтримки, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 09.06.2010 № 405;

- на постійній основі моніторинг використання суб'єктами літакобудування вивільнених коштів відповідно до пункту 4 Порядку здійснення контролю за використанням вивільнених коштів підприємств – суб'єктів літакобудування, на які поширюється дія норм статті 2 Закону України „Про розвиток літакобудівної промисловості” та які здійснюють розробку та/або виготовлення з кінцевим складанням літальних апаратів і двигунів до них, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 № 476;

- контроль за ввезенням товарів суб'єктами літакобудування на митну територію України відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 09.08.2017 № 635 „Про затвердження Порядку та обсягів ввезення на митну територію України товарів суб'єктами літакобудування із звільненням від сплати ввізного мита та податку на додану вартість” та їх використанням за призначенням;

- розроблення і затвердження форми та порядку складання звіту про цільове використання вивільнених коштів, пов'язаних із звільненням від оподаткування прибутку підприємств – суб'єктів літакобудування, як це передбачено Порядком здійснення контролю за використанням вивільнених коштів підприємств – суб'єктів літакобудування, на які поширюється дія норм статті 2 Закону України „Про розвиток літакобудівної промисловості” та які здійснюють розробку та/або виготовлення з кінцевим складанням літальних апаратів і двигунів до них, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 № 476.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Державній фіскальній службі України та рекомендувати:

- вжити заходів щодо усунення виявлених недоліків і порушень та їх попередження в подальшому;

- забезпечити відповідно до пункту 5 Положення про Державну фіскальну службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 236, належну організацію та координацію роботи з питань здійснення територіальними органами контролю за:

виконанням суб'єктами літакобудування, щодо яких запроваджуються тимчасові заходи державної підтримки, умов надання, порядку розрахунку і застосування податкових пільг, а також цільовим використанням вивільнених від оподаткування коштів;

ввезенням суб'єктами літакобудування товарів на митну територію України відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 09.08.2017 № 635 „Про затвердження Порядку та обсягів ввезення на митну територію України товарів суб'єктами літакобудування із звільненням від сплати ввізного мита та податку на додану вартість” та їх використанням за призначенням.

6. Рішення Рахункової палати і Звіт надіслати державним підприємствам „Антонов”, „Завод 410 ЦА”, „Одеський авіаційний завод”, Миколаївський авіаремонтний завод „НАРП”, „Луцький ремонтний завод „Мотор”, „Львівський державний авіаційно-ремонтний завод”, „Конотопський авіаремонтний завод „Авіакон”, „Харківський машинобудівний завод „ФЕД”, „Запорізьке машинобудівне конструкторське бюро „Прогрес” імені академіка О. Г. Івченка” і рекомендувати вжити заходів реагування щодо усунення виявлених порушень і недоліків та забезпечити дотримання норм чинного законодавства в частині розрахунку і застосування податкових пільг, а також цільового використання вивільнених від оподаткування коштів та ввезених на митну територію України товарів із звільненням від сплати ввізного мита та податку на додану вартість.

7. Оприлюднити рішення і Звіт на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

8. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Огня Ц. Г.

Голова Рахункової палати

В. В. Пацкан