



# РАХУНКОВА ПАЛАТА

## РІШЕННЯ

від 24 вересня 2024 року

№ 42-4

Київ

### **Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених Державній авіаційній службі України на реалізацію державної політики у сфері цивільної авіації та використання повітряного простору України**

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених Державній авіаційній службі України на реалізацію державної політики у сфері цивільної авіації та використання повітряного простору України.

За підсумками розгляду Рахункова палата

#### **ВСТАНОВИЛА:**

1. Планові видатки державного бюджету Державній авіаційній службі України (далі – Державіаслужба) у період 2021–2022 років передбачалися лише за спеціальним фондом за бюджетною програмою за КПКВК 3108010 «Керівництво та управління у сфері авіаційного транспорту» (далі – Програма) і в обсягах, які відповідали 80 відс. прогнозного обсягу щорічних надходжень державних зборів з суб'єктів авіаційної діяльності (далі – державні збори) до Державного спеціалізованого фонду фінансування загальнодержавних витрат на авіаційну діяльність та участь України у міжнародних авіаційних організаціях (далі – Спецавіафонд), а саме 331 840,00 тис. грн та 261 040,00 тис. грн відповідно. При цьому визначена у ці періоди потреба в коштах за спеціальним фондом Програми була недостатньо обґрунтованою та деталізованою. Через зазначені недоліки при плануванні щорічно утворювались залишки невикористаних коштів, які на кінець 2021 року становили 157 660,10 тис. грн, або 47,5 відс. затверджених асигнувань, а на кінець 2022 року – 66 228,90 тис. грн, або 25,4 відс. затверджених асигнувань.

У 2023 році, у зв'язку з незначним прогнозним обсягом надходжень державних зборів до Спецавіафонду, планові видатки державного бюджету за Програмою передбачались як за спеціальним (145 767,67 тис. грн), так і

загальним фондом державного бюджету (52 875,90 тис. гривень). При цьому основними джерелами формування спеціального фонду за Програмою у 2023 році були 80 відс. надходжень із Спецавіафонду (13 836,70 тис. грн) та кошти міжнародної допомоги (131 930,97 тис. гривень). Водночас і на кінець 2023 року залишки невикористаних коштів за спеціальним фондом становили 71 395,00 тис. гривень.

Зазначене засвідчує про недотримання вимог пунктів 20, 22 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 року № 228 (далі – Порядок № 228), зокрема в частині належного обґрунтування і деталізації потреби в коштах державного бюджету в проектах кошторисів.

2. Державіаслужба у період 2021–2023 років за Програмою використала в цілому 612 148,40 тис. грн (касові видатки), зокрема у 2021 – 258 258,9 тис. грн, у 2022 – 194 623,4 тис. грн, у 2023 – 159 266,1 тис. гривень.

За структурою видатків 79,9 відс. загального обсягу (489 095,3 тис. грн) спрямовано на оплату праці з нарахуваннями, 14,8 відс. (90 414, 2 тис. грн) – на оплату послуг (крім комунальних), 2,3 відс. (14 341,1 тис. грн) – на оплату комунальних послуг та енергоносіїв, 1,1 відс. (6 831,0 тис. грн) – на відрядження, 0,5 відс. (3 033,6 тис. грн) – на поточні трансферти урядам іноземних держав та міжнародним організаціям, 1,4 відс. (8 433,2 тис. грн) – на інші напрями.

3. Державіаслужба через недоліки внутрішнього контролю у 2021–2023 роках допустила нерезультативне та неекономне використання коштів державного бюджету за Програмою.

Зокрема, придбані в грудні 2021 року програмні продукти «Megapolis.Веб-реєстр» 2.0-Х64 та «Авіаційні перевезення» 2.0-Х64, які є новою платформою єдиної інформаційної системи (далі – ЄІС), на час проведення аудиту Державіаслужбою не використовувалися, а отже, нерезультативним є і використання Державіаслужбою коштів на їх придбання у сумі 12 000,0 тис. гривень.

Водночас впроваджена в Державіаслужбі ЄІС не мала засобів захисту інформації з підтвердженою відповідністю та не пройшла державної експертизи системи захисту, що не відповідає вимогам Правил забезпечення захисту інформації в інформаційних, електронних комунікаційних та інформаційно-комунікаційних системах, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 29 березня 2006 року № 373 (пункт 21). При цьому у 2021–2022 роках Державіаслужба витратила 12 590,48 тис. грн коштів державного бюджету на її оновлення та технічну підтримку.

Державіаслужба не ухвалювала управлінських рішень для здійснення перевірки первинних даних, наданих для обчислення вартості створення програмних продуктів, що не відповідає передбаченому Бюджетним кодексом України (далі – БКУ) принципу забезпечення ефективного і результативного

управління бюджетними коштами шляхом контролю та аудиту в бюджетному процесі (пункт 3 частини першої статті 26).

Неекономним є і використання Державіаслужбою у жовтні – грудні 2021 року 666,30 тис. грн бюджетних коштів, спрямованих на виплату Голові та заступнику Голови Державіаслужби з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій надбавки в розмірі від 250 до 500 відс. посадового окладу за інтенсивність праці. Аудит засвідчив, що цими посадовими особами не забезпечено належного контролю за окремими процесами діяльності Державіаслужби, а отже, і виконання ними завдань та обов'язків у повному обсязі. Зазначене не відповідає вимогам Положення про застосування стимулюючих виплат державним службовцям, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 січня 2017 року № 15 (пункт 5).

4. Питання справляння із суб'єктів авіаційної діяльності державного збору як обов'язкового неподаткового платежу до Спецавіафонду, який є складовою Державного бюджету України і за рахунок якого фінансується діяльність Державіаслужби, потребує подальшого нормативно-правового врегулювання.

Процедури планування (прогнозування) державних зборів внутрішніми регламентами Державіаслужби чітко не визначені. Планування здійснювалось без урахування наявної заборгованості та запланованого обсягу її погашення, а також залишків невикористаних коштів за попередній рік. Не здійснювались детальні розрахунки в розрізі усіх видів державних зборів.

Процеси адміністрування надходжень державних зборів не автоматизовані та здійснюються в ручному режимі з використанням програми «EXCEL».

Незакріпленою на законодавчому рівні за Державіаслужбою є функція контролю за правильністю нарахування державних зборів.

5. Оцінка стану виконання Державіаслужбою основних завдань і функцій, у тому числі через відсутність належних окремих результативних показників у паспортах Програми, є ускладненою.

Стратегія розвитку авіаційної галузі станом на 01.01.2024 не прийнята. Її розроблення триває з 2022 року. Стратегічне планування, у тому числі авіаційної галузі, здійснювалося Міністерством інфраструктури України (з 03.12.2022 – Міністерством розвитку громад, територій та інфраструктури України) в межах Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 року № 430-р.

Планами робіт Державіаслужби на 2021–2023 роки не передбачалось виконання робіт з проведення державної експертизи системи захисту ЄІС.

У паспортах Програми немає окремих результативних показників, що унеможлиблює оцінку виконання деяких завдань Програми та досягнення мети Програми.

Державіаслужба також не вжила вичерпних заходів щодо запобігання виникненню дебіторської заборгованості за державні збори до Спецавіафонду, а саме:

не застосовувала, в окремих випадках, законних важелів впливу до суб'єктів авіаційної діяльності (боржників) у частині припинення здійснення процедур сертифікації, реєстрації, перереєстрації супроводження діяльності та надання прав на експлуатацію повітряних ліній авіаперевізника-боржника;

не застосовувала фінансових санкцій у вигляді штрафів до суб'єктів авіаційної діяльності за порушення порядку або строків сплати державних зборів, як це визначено статтею 127 Повітряного кодексу України, внаслідок чого з жовтня 2021 року не накладено штрафів у 61 випадку встановлених порушень строків сплати державних зборів (загальна сума недоотриманих доходів державного бюджету, з огляду на мінімально встановлений законом розмір штрафу в сумі 85 тис. грн, розрахунково становить 5 185,0 тис. грн (85 тис. грн x 61)).

6. Система внутрішнього контролю Державіаслужби, зокрема за напрямом управління ризиками, функціонує неефективно.

Створена робоча група з управління ризиками не виконувала своїх функцій: не дотримувалась положень Основних засад здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 12 грудня 2018 року № 1062 (пункти 5, 8) та вимог внутрішніх регламентів: QMS.RI-002 «Ідентифікація, оцінка та управління ризиками і можливостями» (пункти 12.3.1–12.3.4, 12.8), QMS.RI-001 «Керівництво з контролю якості» (пункти 12.1, 13.3.4, 14.1).

Рекомендації сектору з внутрішнього аудиту щодо усунення порушень вимог нормативно-правових актів, надані за результатами проведених цим сектором контрольних заходів, в окремих випадках залишалися без відповідного реагування, що призводило до їх повторення.

Посадові особи сектору з внутрішнього аудиту в окремих випадках не дотримувались:

вимог внутрішніх регламентів (QMS.RI-002 «Ідентифікація, оцінка та управління ризиками і можливостями» (пункт 12.3.3), ORG.IA.B-001 Частина В «Ризик-орієнтовне планування діяльності з внутрішнього аудиту» (розділи X, XI та XIV));

Основних засад здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 12 грудня 2018 року № 1062 (пункти 5 і 8);

Методичних рекомендацій з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 14.09.2012 № 995 (пункт 3.1).

7. Рекомендації Рахункової палати, надані рішенням Рахункової палати від 13 липня 2021 року № 15-5, реалізовані Державіаслужбою не в повному обсязі.

Здійснення контролю Державіаслужбою за погашенням та недопущенням заборгованості з державних зборів є недостатнім. Частка погашеної заборгованості від загального її обсягу протягом 2021–2023 років становила лише 1,3 відсотка (погашено 6 322,1 тис. грн та 222,76 тис. дол. США з 929 133,94 тис. грн та 891,76 тис. дол. США). Крім того, Державіаслужбою допущено на початку 2022 року виникнення нової заборгованості в сумі 7 550,8 тис. грн, яка не погашена станом на 01.01.2024.

Пункт 11 Положення про Державну авіаційну службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 08 жовтня 2014 року № 520 (далі – Положення № 520), не приведено у відповідність до Закону України від 17 березня 2011 року № 3166 “Про центральні органи виконавчої влади”. Пропозиції, що надавались з цього приводу Державіаслужбою до Міністерства інфраструктури України (з 03.12.2022 – Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України) протягом трьох років, перебувають на стадії погодження.

З урахуванням викладеного Рахункова палата

#### **ВИРІШИЛА:**

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених Державній авіаційній службі України на реалізацію державної політики у сфері цивільної авіації та використання повітряного простору України (далі – Звіт), затвердити.

2. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Верховній Раді України протягом 15 робочих днів із дня затвердження цього Звіту.

3. Відомості про результати аудиту у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України і рекомендувати доручити:

Міністерству розвитку громад та територій України (далі – Мінінфраструктури), Міністерству фінансів України (далі – Мінфін) та Державіаслужбі узагальнити практику застосування законодавства в частині сплати державних зборів із суб’єктів авіаційної діяльності та забезпечення контролю за повнотою і своєчасністю їх справляння. За результатами узагальнення розробити пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, спрямовані на розмежування державних зборів, а саме: які є платою за надані Державіаслужбою послуги та не є послугами, тобто безпосередньо не надаються Державіаслужбою (державні збори за авіаперевезення пасажирів і вантажів). Державні збори, які є платою за надані Державіаслужбою послуги, визначити як власні надходження Державіаслужби від плати за послуги, що надаються бюджетними установами відповідно до частини четвертої статті 13 БКУ та сплачуються до спеціального фонду державного бюджету за відповідною тарифікацією, яка здійснюється залежно від витрат на їх надання. Державні збори за авіаперевезення пасажирів і вантажів залишити без змін і запровадити ефективну систему їх адміністрування;

Мінінфраструктури та Мінфіну спільно з Державною податковою службою України та Державіаслужбою опрацювати питання щодо визначення механізму здійснення контролю правильності нарахування, повноти і своєчасності сплати державних зборів за авіап перевезення пасажирів і вантажів, розробити проекти необхідних нормативно-правових актів та внести їх на розгляд Кабінету Міністрів України.

4. Рішення Рахункової палати і Звіт надіслати Мінінфраструктури та Державіаслужбі й рекомендувати:

Мінінфраструктури:

вжити заходів щодо забезпечення реалізації рекомендацій Рахункової палати, наданих Державіаслужбі рішенням від 13 липня 2021 року № 15-5 (строк виконання – жовтень 2024 року);

Мінінфраструктури та Державіаслужбі:

розробити та затвердити Стратегію розвитку авіаційної галузі як складову Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року (строк виконання – вересень 2025 року);

передбачити в плані роботи Державіаслужби на 2025 рік виконання робіт з проведення державної експертизи системи захисту ЄІС (строк виконання – грудень 2024 року);

з метою належної оцінки досягнення мети Програми передбачити при складанні паспорта Програми на 2025 рік результативні показники в розрізі всіх завдань бюджетної програми (строк виконання – лютий 2025 року);

розробити та внести в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проект змін до Положення № 520 щодо приведення у відповідність до чинного законодавства кількості посад заступників Голови Державіаслужби (строк виконання – грудень 2024 року);

Державіаслужбі:

забезпечити дотримання вимог Порядку № 228 при складанні проектів кошторисів (строк виконання – постійно);

вжити заходів щодо проведення державної експертизи системи захисту ЄІС (строк виконання – грудень 2025 року);

ввести в експлуатацію придбані програмні продукти (строк виконання – грудень 2024 року);

розробити заходи внутрішнього контролю з метою запобігання нерезультативному та неекономному використанню бюджетних коштів та дотримання вимог нормативно-правових актів (строк виконання – листопад 2024 року);

розробити внутрішній регламент щодо порядку планування (прогнозування) надходжень державних зборів (строк виконання – грудень 2024 року);

вжити заходів щодо автоматизації процесу адміністрування державних зборів (строк виконання – протягом року з дня припинення або скасування воєнного стану (за наявності необхідного для цього фінансування));

вжити заходів щодо застосування фінансових санкцій у вигляді штрафів за порушення порядку або строків сплати державних зборів суб'єктами авіаційної діяльності (строк виконання – жовтень – грудень 2024 року);

розробити внутрішні регламенти з метою покращення справляння державних зборів до Спецавіафонду, зокрема процесу звіряння наданої аеропортами інформації щодо кількості перевезених пасажирів і вантажів, а також даних від провайдерів аеронавігаційного обслуговування про плату, одержану за аеронавігаційні послуги, з іншими джерелами інформації (авіаперевізників, провайдерів, даними Державної митної служби України, статистичними даними тощо) (строк виконання – грудень 2024 року);

запровадити ефективну систему управління ризиками (строк виконання – грудень 2024 року);

розробити та удосконалити внутрішні регламенти з питань функціонування системи внутрішнього контролю, зокрема за напрямом управління ризиками (строк виконання – грудень 2024 року);

передбачити у внутрішніх розпорядчих документах відповідальність посадових осіб за невиконання рекомендацій сектору з внутрішнього аудиту, які вказують на недотримання положень нормативно-правових актів (строк виконання – грудень 2024 року);

розробити та вжити заходів щодо реалізації рекомендацій Рахункової палати, наданих Державіаслужбі рішенням від 13 липня 2021 року № 15-5 (строк виконання – жовтень 2024 року).

5. Оприлюднити рішення Рахункової палати і Звіт на офіційному вебсайті Рахункової палати.

6. Заступникові Голови Рахункової палати Сергію Ключці забезпечити надсилання до Верховної Ради України інформації про стан виконання об'єктом контролю рішення Рахункової палати протягом 45 днів із дня отримання інформації від об'єкта контролю.

7. Контроль за виконанням цього рішення покласти на заступника Голови Рахункової палати Сергія Ключку.

Голова Рахункової палати

Ольга ПІЩАНСЬКА