



## РАХУНКОВА ПАЛАТА

---

### РІШЕННЯ

від 9 березня 2016 року №4-6

м. Київ

#### **Про результати аудиту ефективності виконання повноважень державними органами влади в частині надходжень до державного бюджету адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху**

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України „Про Рахункову палату” розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності виконання повноважень державними органами влади в частині надходжень до державного бюджету адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. За результатами розгляду Рахункова палата

#### **ВСТАНОВИЛА:**

**1. Кабінет Міністрів України, Міністерство внутрішніх справ України, Державна автомобільна інспекція, Державна патрульна служба МВС, Національна поліція України протягом 2013-2015 років не забезпечили ефективної системи державного управління у сфері дорожнього руху, його безпеки, своєчасного та в повному обсязі надходження до державного бюджету адміністративних штрафів, застосованих до правопорушників Правил дорожнього руху. Діючі в Україні адміністративні штрафи у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху не сприяли зниженню аварійності та тяжкості наслідків дорожньо-транспортних пригод (далі – ДТП), запобіганню людським втратам і фінансовим збиткам.**

Зниження у 2015 році порівняно з 2013 роком в **2,5 рази** виявлених адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху, в **1,7 рази** кількості накладених адміністративних штрафів пов'язано з неврахуванням показників правопорушень у цій сфері на тимчасово окупованих територіях і реформуванням органів внутрішніх справ. Як наслідок, надходження до державного бюджету за ККДБ 21081300 „Адміністративні штрафи у сфері

забезпечення безпеки дорожнього руху” в цей період зменшилися в **1,4 рази** (з **424,5** до **298,4** млн гривень).

При цьому через несплату правопорушниками Правил дорожнього руху адміністративних штрафів втрати державного бюджету за ККДБ 21081300 протягом 2013–2015 років (за умови дотримання визначених термінів сплати штрафів) щонайменше становили **386,4** млн гривень. Добровільна сплата адміністративних штрафів у середньому в цей період становила лише **68,7 відс.**, у тому числі за рішеннями судів – близько **57 відс.**, а середній показник фактично стягнутих органами виконавчої служби адміністративних штрафів – лише **30 відс.** сум за справами, щодо яких завершено виконавче провадження.

**2. Нормативно-правова база щодо забезпечення виконання повноважень державними органами влади в частині забезпечення безпеки дорожнього руху та надходжень до державного бюджету адміністративних штрафів була нестабільною та недосконалою. Це ускладнювало контроль за сплатою штрафів і не сприяло зменшенню правопорушень на дорогах України.**

З 08.08.2015 Законом України від 14.07.2015 № 596 „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху” запроваджено фіксовані розміри штрафів шляхом зменшення до їх мінімального розміру, встановленого Законом, і запроваджено з 07.11.2015 новий вид адміністративного стягнення за правопорушення у цій сфері у вигляді штрафних балів. **Проте не визначений порядок функціонування нового виду адміністративного стягнення.**

Статтею 14<sup>2</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлена відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, та передбачений механізм притягнення до адміністративної відповідальності особи, яка керувала транспортним засобом під час вчинення такого правопорушення, проте статтями 276 і 279<sup>1</sup> КУпАП передбачено, що постанова про накладення адміністративного стягнення за таке правопорушення може виноситися без участі особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, розглядається за місцем оброблення та обліку таких правопорушень. Таким чином, власник транспортного засобу, який не керував ним під час фіксації правопорушення в автоматичному режимі, може бути помилково притягнутий до відповідальності та буде змушений оскаржувати таке рішення в судовому порядку.

Стаття 1 Закону України „Про Національну поліцію” не узгоджується із частиною першою статті 16 і абзацом другим частини першої статті 24 Закону України „Про центральні органи виконавчої влади”, які визначають, що центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції, а Кабміном можуть бути утворені інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Стаття 2 цього Закону не містить визначення терміна „поліцейські послуги”. У зв’язку із цим статті 1 і 2 Закону України „Про Національну поліцію” потребують відповідного правового врегулювання.

У зв’язку з набранням чинності Законом України „Про Національну поліцію” потребують нормативно-правового врегулювання інструкції з обліку

адміністративних правопорушень, затверджені наказами МВС від 29.01.2007 № 27 і від 07.11.2012 № 1017.

Повноваження Головного управління Національної поліції в Харківській області в частині визначення функцій щодо здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення; прийняття рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечення їх виконання, на яке тимчасово, до 31.12.16, покладено обов'язки із забезпечення безпеки дорожнього руху в окремому регіоні і населених пунктах, не відповідають пункту 8 частини першої статті 23 Закону України „Про Національну поліцію” та потребують нормативно-правового урегулювання.

Порядок взаємодії між органами Державного казначейства України та органами Міністерства внутрішніх справ України в процесі казначейського обслуговування бюджетних коштів, затверджений наказом Міністерства внутрішніх справ України та Державного казначейства України від 30.11.2010 № 536/448, потребує відповідного нормативного врегулювання після створення Національної поліції та посилянь у ньому на наказ Державного казначейства України від 02.12.2002 № 221 і Порядок повернення коштів, помилково або надмірно зарахованих до державного та місцевого бюджетів, затверджений наказом Державного казначейства України від 10.12.2002 № 226, які втратили чинність, а також на територіальні органи міністерства внутрішніх справ, що ліквідовані.

У Положенні про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878, втрачено функції щодо організації інформаційно-аналітичної діяльності органів внутрішніх справ та складання у межах їх повноважень статистичної інформації.

**3. Міністерством внутрішніх справ України, Державною автомобільною інспекцією, Департаментом патрульної служби МВС, Національною поліцією, Державною казначейською службою України (у листопаді-грудні 2015 року), Державною виконавчою службою України, Департаментом державної виконавчої служби Мін'юсту протягом періоду аудиту не забезпечено ефективного та дієвого виконання повноважень і координації дій у частині безпеки дорожнього руху та надходжень до державного бюджету адміністративних штрафів від правопорушників Правил дорожнього руху.**

**3.1. Потрібно повною мірою забезпечити ведення обліку зіпсованих бланків протоколів про адміністративні правопорушення і постанов у справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, відсутність якого не сприяє боротьбі з корупцією в органах внутрішніх справ та наповненню дохідної частини державного бюджету.**

**3.2. Працівниками Державтоінспекції не забезпечено якісної підготовки протоколів про адміністративні правопорушення та постанов у справі про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху. Незважаючи на зменшення в 2,6 рази кількості складених протоколів і прийнятих за ними рішень працівниками Державтоінспекції, в 2015 році порівняно з 2013-2014 роками частка скарг, скасованих за результатами адміністративного та судового розгляду, зросла з 0,2 до 0,25 відс. прийнятих постанов.**

**3.3. Через правову неврегульованість Національна поліція до 01.01.2016 не здійснювала державного контролю за повнотою надходжень адміністративних штрафів до бюджету.** Механізм взаємодії територіальних органів Національної поліції з органами Казначейства налагоджено лише з 01.01.2016: поліція почала отримувати виписки про рух коштів на рахунках, відкритих у територіальних органах Казначейства, але відповідний нормативний документ відсутній.

**3.4. Під час взаємодії органів внутрішніх справ з органами виконавчої служби щодо примусового виконання рішень у частині стягнення адміністративних штрафів у сфері безпеки дорожнього руху** неповною мірою використовувалася система відеофіксації номерних знаків транспортних засобів реєстрами „Відеоконтроль – Рубіж”, яка, на думку МВС, є основним важелем впливу на правопорушників щодо виконання ними обов’язку зі сплати накладених адміністративних штрафів у разі їх несплати у визначений законодавством строк. Так, протягом 2015 року затримано лише **5,7 відс.** транспортних засобів після їх відеофіксації.

**3.5. Державтоінспекцією не були реалізовані два пілотні проекти на території м. Києва щодо обміну електронними документами у справах про адміністративні порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху та надсилання судами текстів повісток у вигляді SMS-повідомлень правопорушникам (за їх згодою).**

**4. Колишнім Департаментом ДАІ МВС і Національною поліцією не забезпечено обліку адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху та сум нарахованих і сплачених в повному обсязі у 2015 році адміністративних штрафів. Показники звітів МВС за 2013-2015 роки не узгоджуються між собою.** Так, зокрема:

- узагальнені звіти про адміністративну діяльність органів внутрішніх справ форми № 1-АП (місячна, далі – **звіт форми № 1-АП**) за 2015 рік є неповними, оскільки в них відсутні всі показники роботи підрозділів Національної поліції, а також не відображена повна сума адміністративних штрафів, сплачених правопорушниками до державного бюджету;

- дані розділів I і III звіту форми № 1-АП щодо відомостей про виявлені адміністративні правопорушення та осіб, які їх учинили, та відомостей про відповідальність за вчинені адміністративні правопорушення, участь служб у виявленні цих правопорушень не узгоджуються між собою;

- відомості про дотримання законності при здійсненні адміністративної практики звіту форми № 1-АП неповні та недостовірні;

- сума сплачених протягом 2013-2015 років адміністративних штрафів за звітом 4.1. „Автоматична оплата штрафів” НАІС ДДАІ (**926,3 млн грн**) не відповідає сумі цих штрафів за звітом форми № 1-АП (**846,7 млн грн**), а також не узгоджується із звітними даними Державної казначейської служби України за ККДБ 21081300 (**1 107,5 млн гривень**).

**5. В Україні показник смертності людей під час ДТП (13,5 осіб на 100 тис. населення) в декілька разів більший, ніж у розвинених країнах. При цьому практично не виконується завдання запровадження автоматичної фіксації ДТП та притягнення на її підставі правопорушників до визначеної законом**

**відповідальності.** Як наслідок, кількість правопорушень серед водіїв не зменшується. Водночас надходження адміністративних штрафів до дохідної частини державного бюджету за правопорушення, зафіксовані в автоматичному режимі, зокрема, дали б можливість збільшити видатки на фінансування будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

### **ВИРІШИЛА:**

**1.** Звіт про результати аудиту ефективності виконання повноважень державними органами влади в частині надходжень до державного бюджету адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху **затвердити.**

**2.** Відомості про результати зазначеного контрольного заходу у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України та рекомендувати:

1) доручити МВС та іншим зацікавленим органам виконавчої влади розробити зміни до законодавства в частині:

– приведення у відповідність статей 1 і 2 Закону України „Про Національну поліцію” з метою узгодження статей 16 і 24 Закону України „Про центральні органи виконавчої влади”, а також визначення терміна „поліцейські послуги”;

– урегулювання механізму сплати штрафів за адміністративні правопорушення, зафіксовані в автоматичному режимі, для водіїв, які не є власниками транспортних засобів;

– визначення порядку функціонування такого виду стягнення, як нарахування штрафних балів за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі водіям, які не є власниками транспортних засобів;

2) розробити та затвердити порядок взаємодії МВС з Департаментом державної виконавчої служби Мін’юсту, Державною судовою адміністрацією та іншими органами влади щодо забезпечення контролю за надходженням адміністративних штрафів до бюджету;

3) доручити МВС і Національній поліції урегулювати питання обміну електронними документами у справах про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху;

4) розглянути питання щодо визначення державного органу влади, на який буде покладено координацію взаємодії центральних та місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ і громадських організацій у сфері безпеки дорожнього руху.

**3.** Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності виконання повноважень державними органами влади в частині надходжень до державного бюджету адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху надіслати МВС та рекомендувати:

– розробити заходи з усунення виявлених порушень і недоліків, підвищення рівня ефективності роботи структурних підрозділів у частині забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, прийняття рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечення їх виконання (контроль за надходженнями адміністративних штрафів у сфері забезпечення дорожнього руху);

– удосконалити інформаційно-аналітичну систему та звітність щодо ведення обліку адміністративних правопорушень, привести її у відповідність із чинним законодавством, а також із даними казначейської звітності;

– привести інструкції з обліку адміністративних правопорушень, затверджені наказами МВС від 07.11.2012 № 1017 і від 29.01.2007 № 27, у відповідність із вимогами Закону України „Про Національну поліцію”;

– внести зміни до Порядку взаємодії між органами Державного казначейства України та органами Міністерства внутрішніх справ України в процесі казначейського обслуговування бюджетних коштів, затвердженого наказом МВС та Казначейства від 30.11.2010 № 536/448, з метою його врегулювання.

**4.** Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності виконання повноважень державними органами влади в частині надходжень до державного бюджету адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху надіслати Національній поліції та рекомендувати:

– розробити заходи з усунення виявлених порушень і недоліків у роботі структурних підрозділів апарату центрального органу управління та територіальних органів щодо забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху;

– врегулювати питання чіткого визначення повноважень територіальних органів у частині здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, прийняття рішення про застосування адміністративних стягнень;

– забезпечити повний облік зіпсованих бланків протоколів про адміністративні правопорушення і постанов у справах про адміністративні правопорушення.

**5.** Поінформувати Верховну Раду України про результати аудиту ефективності виконання повноважень державними органами влади в частині надходжень до державного бюджету адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

**6.** Оприлюднити рішення та Звіт на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

**7.** Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Невідомого В.І.

**Голова Рахункової палати**

**Р.М. Магута**