

# **РАХУНКОВА ПАЛАТА**

**ЗАТВЕРДЖЕНО**  
рішенням Рахункової палати  
від 9 березня 2016 року № 4-6

## **ЗВІТ**

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

Київ 2016

## ЗМІСТ

	ПРЕАМБУЛА.....	3
	ВСТУП.....	4
1.	Суспільна необхідність та завдання із забезпечення безпеки дорожнього руху .....	5
2.	Аналіз нормативно-правового регулювання застосування адміністративних стягнень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.....	8
3.	Оцінка виконання повноважень органами внутрішніх справ (Національної поліції) в частині забезпечення безпеки дорожнього руху та надходжень до державного бюджету адміністративних штрафів .....	11
3.1.	Аналіз повноважень органів внутрішніх справ (Національної поліції).....	11
3.2.	Оцінка стану оформлення працівниками органів внутрішніх справ матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху.....	17
3.3.	Аналіз практики та оцінка ведення обліку адміністративних правопорушень органами внутрішніх справ (Національної поліції).....	18
4.	Оцінка взаємодії державних органів влади в процесі забезпечення надходжень до державного бюджету адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.....	21
5.	Стан та оцінка оскарження рішень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності за порушення правил дорожнього руху .....	28
6.	Соціально-економічні наслідки виконання повноважень державними органами влади при застосуванні адміністративних стягнень (штрафів) у сфері безпеки дорожнього руху .....	32
	Висновки.....	37
	Пропозиції.....	41
	Додатки.....	43

## ПРЕАМБУЛА

**Підстава проведення аудиту:** стаття 98 Конституції України, статті 4, 7, 10 Закону України від 02.07.2015 № 576 „Про Рахункову палату”, План роботи Рахункової палати на 2016 рік.

**Мета аудиту:** встановлення фактичного стану та оцінка ефективності виконання повноважень державними органами влади в частині законності, обґрунтованості застосування та повноти і своєчасності надходжень до державного бюджету адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху (далі – **адміністративні штрафи**).

**Предмет аудиту:**

нормативно-правові акти, розпорядчі документи та управлінські рішення щодо забезпечення контролю за законністю, обґрунтованістю нарахування та повнотою і своєчасністю надходжень до державного бюджету адміністративних штрафів;

надходження до державного бюджету адміністративних штрафів за кодом класифікації доходів бюджету (далі – **ККДБ**) 21081300 „Адміністративні штрафи у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху”;

стан забезпечення повноти та своєчасності надходжень до державного бюджету адміністративних штрафів;

претензійно-позовні документи, скарги учасників дорожнього руху, матеріали щодо розгляду таких скарг;

матеріали про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, інші джерела інформації щодо повноти застосування та своєчасності надходжень до державного бюджету адміністративних штрафів.

**Об’єкти аудиту:** Міністерство внутрішніх справ України (далі – **МВС**), Національна поліція України (з 08.09.2015), Департамент патрульної служби МВС (далі – **ДПС МВС**, з 28.05.2015 по 23.09.2015), Департамент патрульної поліції (далі – **ДПП**, з 24.09.2015), Головне управління Національної поліції в Харківській області (з 24.09.2015).

За запитом: Міністерство юстиції України (Департамент державної виконавчої служби), Міністерство фінансів України (далі – **Мінфін**), Державна судова адміністрація України.

**Критерії, які використовуються під час аудиту:**

**законність** – відповідність управлінських рішень і розпорядчих актів, прийнятих державними органами влади, вимогам чинного законодавства в частині забезпечення повноти та своєчасності надходжень до державного бюджету адміністративних штрафів;

**обґрунтованість** – правомірність прийняття управлінських та правових рішень щодо застосування адміністративних штрафів;

**повнота та своєчасність** – стан надходжень до державного бюджету адміністративних штрафів у розмірах та в терміни, встановлені законодавством;

**соціальні наслідки** – вплив установлених адміністративних штрафів на забезпечення безпеки дорожнього руху та соціально-економічні відносини між учасниками дорожнього руху.

**Початкові обмеження щодо проведення аудиту: 2013–2015 роки.**

**Термін проведення аудиту та підготовки Звіту:** листопад 2015 року – березень 2016 року.

**Методи проведення аудиту:** збір і опрацювання нормативно-правових актів, адміністративних, розпорядчих, інших документів, що регламентують порядок застосування адміністративних штрафів, а також організація забезпечення обґрунтованості застосування та повноти і своєчасності надходжень до державного бюджету цих штрафів; показники статистичної інформації, реєстрів і відомчих баз даних органів державної влади щодо порушень правил безпеки, сплачених громадянами у добровільному порядку штрафів та застосованих заходів щодо їх стягнення; оцінка дієвості контролю за ними; опрацювання інформації, одержаної на запити контрольної групи; ознайомлення, опитування, вивчення документів, інших матеріалів, їх зіставлення; опрацювання матеріалів засобів масової інформації, спеціальних видань.

За результатами проведеного аудиту складено 4 акти і отримано 3 інформаційні листи від об'єктів аудиту.

## ВСТУП

Проблематика забезпечення безпеки дорожнього руху була, є і буде актуальною для будь-якої країни. Україна за рівнем смертності від дорожньо-транспортних пригод (далі – **ДТП**) посідає п'яте місце в Європі. За даними Національної автоматизованої інформаційної системи Департаменту державної автомобільної інспекції МВС, введеної в постійну експлуатацію наказом МВС від 10.01.2014 № 9 „Про введення в експлуатацію Національної автоматизованої інформаційної системи Департаменту Державної автомобільної інспекції МВС України” (далі – **НАІС ДДАІ**), через недотримання українцями правил дорожнього руху на дорогах протягом 2013–2015 років відбулося **478,4 тис.** ДТП, з них **82,3 тис.** ДТП з постраждалими, в яких загинуло **13,3 тис.** людей і **101,4 тис.** отримали травми різного ступеня тяжкості.

Одним з основних чинників зменшення ДТП 2015 року порівняно з 2013 роком майже на **30 відс.** (з **191** до **134,2 тис.**) є неврахування показників ДТП, що трапилися на тимчасово окупованих територіях. Так, в Автономній Республіці Крим (далі – **АР Крим**), м. Севастополі, Донецькій і Луганській областях у 2013 році зафіксовано **35 тис.**, а в 2015 році – лише **3,7 тис.** ДТП. Без урахування показників цих територій (далі – **співставні умови**) реальне зменшення ДТП у цей період становило **16,3 відсотка**. При цьому кількість ДТП з постраждалими в цілому по Україні зменшилася на **17,3 відс.**, а в співставних умовах – збільшилася на **4,3 відсотка**.

Близько **30 відс.** осіб постраждали в ДТП через перевищення водіями встановленої швидкості, **20-25 відс.** – через порушення правил маневрування, **9 відс.** – керування транспортним засобом у нетверезому стані і решта – внаслідок недотримання інших правил дорожнього руху. Такі показники демонструють недосконалість державної системи попередження правопорушень на українських дорогах.

Слід зазначити, що найбільше у ДТП постраждало осіб у 2007 році, а саме **63,5 тис.**, що в **2,4** рази більше, ніж у 2015 році, в яких загинуло **9,6 тис.** осіб і **78 тис.** було травмовано. У 2008 році завдяки суттєвому підвищенню адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху аварійність на українських дорогах вдалося різко знизити.

При цьому збільшення рівня адміністративних штрафів не тільки вплинуло на зменшення кількості ДТП, а й збільшило надходження до доходної частини бюджету<sup>1</sup>, хоча останні не є самоціллю держави. Так, у 2009 році порівняно з 2008 роком надходження цих штрафів збільшилися в **11,8 рази** (з **73,7** до **871,8 млн грн**), в 2010 році – ще на **19,5 відс.** (до **1 041,7 млн гривень**). Починаючи з 2011 року унаслідок відміни технічного огляду автомобілів та одночасного контролю за сплатою адміністративних штрафів органами внутрішніх справ України (далі – **ОВС**) мало місце поступове зниження надходжень до **300 млн грн** на рік. При цьому реформування ОВС та зменшення кількості осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності у 2015 році, не сприяло покращенню контролю у сфері безпеки дорожнього руху та збільшенню надходжень до державного бюджету за рахунок правопорушників.

## **1. СУСПІЛЬНА НЕОБХІДНІСТЬ ТА ЗАВДАННЯ ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ**

Безпека дорожнього руху – один із ключових факторів якості життя громадян країни. Висока аварійність на автошляхах й тяжкі втрати мають негативні соціально-економічні наслідки. Сьогодні Україна намагається застосовувати європейський досвід забезпечення безпеки дорожнього руху, а отже, її політика спрямована на вдосконалення системи попереджень водіїв про порушення правил дорожнього руху, документування таких порушень, занесення даних до єдиної інформаційної системи МВС, застосування адміністративних стягнень до порушників Правил дорожнього руху, у тому числі адміністративних штрафів. За даними різних джерел, в аваріях на автошляхах світу щорічно гине **1,3 млн людей**, близько **50 млн** – отримують травми, які призводять до інвалідності. В Україні, за даними НАІС ДДАІ, протягом трьох останніх років частка ДТП, в яких постраждали люди, збільшилася з **16,1** до **18,9 відс.**, а в співставних умовах – з **4,8** до **18,5 відсотків**. Отже, кожне п'яте ДТП в Україні у 2015 році мало наслідки для життя та здоров'я громадян. Таким чином, Україна фактично втрачає в ДТП стільки ж громадян, скільки і в ході антитерористичної операції на Сході України.

Водночас від ДТП економіки різних держав щорічно втрачають від **1** до **3 відс.** світового валового продукту, зокрема Україна (за оцінками Всесвітнього банку) – **5 млрд доларів**.

Як свідчить стала динаміка ДТП, в Україні найбільше випадків правопорушень правил дорожнього руху трапляється через перевищення швидкості та порушення правил маневрування. Загалом причинами **25 відс.** ДТП на українських дорогах, за різними дослідженнями стали відсутність належної

<sup>1</sup> До 2011 року **50 відс.** адміністративних штрафів зараховувалося до місцевих бюджетів.

розмітки та невидимість знаків. Майже **40 відс.** пішоходів стали жертвами ДТП саме на пішохідних переходах, розмітку яких не видно через брак освітлення на вулицях та знаків. Це свідчить про **відсутність досконалої системи безпеки на дорогах, належної взаємодії між державою та учасниками дорожнього руху.**

Резонансною проблемою в Україні є також керування транспортним засобом у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, що переважно призводить до скоєння ДТП з летальними наслідками. Так, статтею 130 КУпАП, зокрема, визначено покарання у вигляді адміністративного штрафу на суму **3400 грн, або 117,2 євро,** який є найнижчим серед європейських країн.

**Отже, державні важелі впливу щодо попередження скоєння правопорушень є досить ліберальними, розмір адміністративних штрафів не забезпечує зменшення кількості таких порушень і тяжких наслідків ДТП.**

**Однак застосування адміністративних штрафів з метою попередження безпеки дорожнього руху не є головною метою держави.** Одним із дієвих методів забезпечення безпеки дорожнього руху є інформаційно-правовий, а саме: висвітлення в засобах масової інформації проблем безпеки дорожнього руху, причин аварій і тяжкості їх наслідків, стану доріг і дорожньої інфраструктури, рівня оснащення доріг, а також надання рекомендацій учасникам дорожнього руху щодо уникнення ДТП. Це зводить до мінімуму можливості аварій, максимально захищає від негативних наслідків і створює належний рівень захисту, удосконалення безпеки дорожнього руху.

З метою зміни в сучасних міжнародних відносинах ставлення до життя і здоров'я людей на дорогах Європейський Союз ухвалив програму із зменшення смертності в ДТП на **50 відс.** до 2020 року<sup>2</sup>. При цьому в європейських країнах існує низка цільових програм, спрямованих на регулювання дорожнього руху, скорочення аварійності на шляхах, удосконалення інформаційного забезпечення, упровадження новітніх комп'ютерних технологій у діяльність органів, які покликані забезпечити безпеку дорожнього руху, основою яких є Конвенція про дорожній рух від 08.11.1968<sup>3</sup> ООН і „Європейська угода, яка доповнює Конвенцію про дорожній рух, відкриту для підписання у Відні 8 листопада 1968 року”<sup>4</sup>.

Світовим лідером у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху наразі є Швеція, де показник загиблих у ДТП становить усього **3,3 особи на 100 тис.** населення (*співвідношення до України 1:4, табл. 5*). Це зумовлено тим, що в країні створене Шведське управління безпеки дорожнього руху, яке є головним у вирішенні питань безпеки дорожнього руху й забезпеченні високого рівня координації та фінансування міжгалузевих заходів у цій сфері. В Норвегії Міністерство транспорту й комунікацій взяло на себе роль органу, який ефективно координує та здійснює нагляд за зусиллями із забезпечення безпеки дорожнього руху на основі багатостороннього інтегрованого підходу. У Шотландії функціонує організація „Безпека дорожнього руху Шотландії”, яка фінансується урядом,

<sup>2</sup> Микулинець В.Ю. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція, 2014. – № 10-2. – Том 1.

<sup>3</sup> Ратифікована Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 25.04.1974 № 2614 „Про ратифікацію Конвенції про шляховий рух”.

<sup>4</sup> Багатостороння угода (не СНД) від 01.05.1971.

співпрацює з усіма владними структурами та поліцією у спробі забезпечити координаційний підхід до безпеки дорожнього руху.

Водночас досвід іноземних країн довів, що крім інформаційно-правового засобу одним із способів забезпечення безпеки дорожнього руху також є ефективна політика примусу, яка і зумовила принципове зменшення кількості порушень і тяжких наслідків ДТП у Європейському Союзі.

В Україні з метою забезпечення ефективної реалізації державної політики у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, а також мінімізації людських втрат і фінансових збитків унаслідок ДТП розпорядженням Кабінету Міністрів України (далі – **Кабмін**) від 21.03.2012 № 140-р було затверджено План заходів щодо реалізації Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2015 року, а постановою Кабміну від 25.03.2013 № 294 – Державну цільову програму підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2016 року (далі – **Постанова № 294 і Програма № 294**). Однак постановою Кабміну від 05.03.2014 № 71 „Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проектів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України” виконання Програми № 294 було достроково припинено (з 20.03.2014), а Постанову № 294 визнано такою, що втратила чинність.

Як наслідок, не було виконано пункту 13 Плану заходів щодо запровадження протягом 2012–2015 років у діяльність Державтоінспекції МВС використання технічних засобів автоматичної фіксації порушень правил дорожнього руху.

Слід вказати, що Програмою № 294 були визначені основні шляхи підвищення рівня безпеки дорожнього руху, які і на сьогодні залишаються актуальними. Вирішення питань з підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні є головним завданням органів державної влади, а саме:

- поліпшення стану профілактичної роботи, спрямованої на запобігання дорожньо-транспортному травматизму, а також підвищення рівня правосвідомості учасників дорожнього руху;

- поліпшення показників експлуатації автомобільних доріг і вулиць за параметрами безпечності;

- запровадження засобів автоматизованого контролю дорожнього руху;

- удосконалення системи організації руху транспортних засобів та пішоходів, зокрема, шляхом використання новітніх технічних засобів організації дорожнього руху з поліпшеними характеристиками їх сприйняття, а також системи контролю за безпечністю транспортних засобів з урахуванням європейських норм;

- підвищення рівня безпеки пішоходів та ефективності підготовки учасників дорожнього руху шляхом запровадження новітніх методів навчання;

- проведення наукових досліджень у сфері безпеки дорожнього руху;

- розширення міжнародної співпраці та обміну досвідом щодо забезпечення безпеки дорожнього руху.

План заходів щодо реалізації Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні був запроваджений лише на період 2012–2015 років,

тому виникає необхідність розроблення та запровадження відповідних заходів на наступні періоди.

**Отже, в Україні протягом 2013–2015 років не було в достатній мірі впроваджено дієвих заходів щодо контролю за забезпеченням безпеки дорожнього руху, а також запобігання людських втрат і фінансових збитків унаслідок ДТП, державні важелі впливу на упередження скоєння правопорушень є досить ліберальними, відсутня дієва стратегія підвищення рівня безпеки дорожнього руху та контроль за її виконанням.**

## **2. АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СТЯГНЕНЬ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ**

Правові та соціальні основи дорожнього руху з метою захисту життя та здоров'я громадян, створення безпечних і комфортних умов для учасників руху та охорони навколишнього природного середовища визначає Закон України від 30.06.1993 № 3353 „Про дорожній рух” (із змінами і доповненнями, далі – **Закон про дорожній рух**), завданням якого є регулювання суспільних відносин у сфері дорожнього руху та його безпека, визначення прав, обов'язків і відповідальності суб'єктів – учасників дорожнього руху, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (далі – **ЦОВВ**), об'єднань, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності та господарювання.

*Довідково.* Внаслідок реформування у 2015 році ОВС та з метою вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху Верховною Радою України було прийнято низку законів, якими внесено суттєві зміни до Закону про дорожній рух та інші законодавчі акти України, які регулюють суспільні відносини у сфері дорожнього руху, зокрема:

*Закон України від 14.07.2015 № 596 „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху” (далі – **Закон № 596**), який набрав чинності з **08.08.2015**;*

*Закон України від 23.12.2015 № 901 „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України „Про Національну поліцію” (далі – **Закон № 901**), який набрав чинності з **28.12.2015**.*

Відповідно до статті 14 Закону про дорожній рух **учасниками дорожнього руху** є особи, які використовують автомобільні дороги, вулиці, залізничні переїзди або інші місця, призначені для пересування людей та перевезення вантажів за допомогою транспортних засобів. До учасників дорожнього руху належать водії та пасажирки транспортних засобів, пішоходи, велосипедисти, погоничі тварин.

Згідно зі статтею 53 Закону про дорожній рух юридичні та фізичні особи, винні в порушенні законодавства про дорожній рух, відповідних правил, нормативів і стандартів, несуть відповідальність згідно з законодавством України.

Єдиний порядок дорожнього руху на всій території України встановлюють Правила дорожнього руху, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 № 1306, а адміністративні правопорушення у сфері дорожнього руху регулюються Кодексом України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073 (далі – **КУпАП**).

Статтею 9 КУпАП встановлено, що адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає, якщо ці порушення за своїм



характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності. Статтею 24 КУпАП передбачено, що за вчинення адміністративних правопорушень можуть застосовуватись **адміністративні стягнення** у вигляді, зокрема, попередження, **штрафу**, позбавлення права керування транспортними засобами, громадських робіт, адміністративного арешту, а також штрафних балів<sup>5</sup>.

Протягом 2013–2014 року та 7 місяців 2015 року розмір штрафів за вчинення адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху КУпАП був встановлений в абсолютних розмірах із зазначенням мінімальної та максимальної величини стосовно кожного такого правопорушення, а після внесення до нього змін Законом № 596 – як фіксована величина. При цьому майже по кожному виду штрафу чинним став **мінімальний його розмір**, але деякі розміри штрафів було зменшено в кілька разів, наприклад, у **5 разів** за користування спеціальними світловими та/або звуковими приладами (мигалками)<sup>6</sup>.

**Отже, усі розміри адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху з 08.08.2015 були зменшені. Внаслідок цього було усунуто корупційну складову щодо визначення розміру застосування штрафу до правопорушника.**

Відповідно до пунктів 4 і 5 частини першої статті 213 КУпАП справи про адміністративні правопорушення, зокрема, розглядаються: районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями), а у випадках, передбачених цим Кодексом, господарськими судами, апеляційними судами, вищими спеціалізованими судами та Верховним Судом України; органами внутрішніх справ до 28.12.2015 та органами Національної поліції з 28.12.2015<sup>7</sup>. При цьому справа про адміністративне правопорушення розглядається у п'ятнадцятиденний строк з дня одержання органом (посадовою особою), правомочним розглядати справу, протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи (стаття 277 КУпАП).

Згідно зі статтями 307 і 308 КУпАП **штраф має бути сплачений** порушником не пізніше як через 15 днів з дня вручення йому постанови про накладення штрафу<sup>8</sup>, а в разі оскарження такої постанови – не пізніше як через 15 днів з дня повідомлення про залишення скарги без задоволення. У разі несплати правопорушником штрафу у зазначений строк постанова в справі про адміністративне правопорушення у п'ятиденний строк надсилається для примусового виконання до органу Державної виконавчої служби за місцем проживання порушника, роботи або за місцезнаходженням його майна в порядку, встановленому законом.

Водночас слід зазначити, що згідно із абзацом другим пункту 2 розділу II „Прикінцеві положення” Закону України від 24.09.2008 № 586 „Про внесення змін

<sup>5</sup> Доповнено перелік адміністративних стягнень Законом № 596.

<sup>6</sup> Статтею 122<sup>5</sup> КУпАП було передбачено штраф у розмірі від **42,5 до 51,0 тис. грн.** Однак згідно зі змінами, внесеними Законом № 596, такий штраф становитиме **8,5 тис. грн.**

<sup>7</sup> Відповідно до Закону № 901.

<sup>8</sup> Крім випадків, передбачених статтею 300<sup>1</sup> КУпАП, згідно з якою визначено порядок виконання постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі.

до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху” (далі – **Закон № 586**), Кабміну доручалося, зокрема, у **місячний строк з дня набрання чинності цим Законом** (а саме 17.11.2008) розробити та внести на розгляд Верховної Ради України законопроект про запровадження нарахування **штрафних балів** за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, а також здійснення заходів щодо матеріально-технічного забезпечення виконання цього Закону в частині створення автоматизованої системи реєстрації, обліку контролю транспортних засобів, їх власників та адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Разом з тим нарахування таких балів за правопорушення у зазначеній сфері було запроваджено лише з 07.11.2015 Законом № 596, проте **порядок функціонування зазначеного виду стягнення взагалі не визначений**.

Крім того, Законом № 596 КУпАП доповнено статтею 14<sup>2</sup>, якою встановлена відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, а саме таку відповідальність несуть: юридичні та фізичні особи, за якими зареєстровано транспортний засіб; особа, яка ввезла такий транспортний засіб на територію України; інша особа, яка на підставі відповідних договорів<sup>9</sup> або без них керувала транспортним засобом на момент вчинення правопорушення. КУпАП не передбачено механізму притягнення до адміністративної відповідальності саме особи, яка керувала транспортним засобом під час вчинення такого правопорушення, проте статтями 276 і 279<sup>1</sup> КУпАП визначено, що постанова про накладення адміністративного стягнення за таке правопорушення може виноситися без участі особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, а справа розглядається за місцем оброблення та обліку таких правопорушень. При цьому власник транспортного засобу, який не керував ним під час фіксації такого правопорушення в автоматичному режимі, змушений буде оскаржувати постанову про накладення адміністративного стягнення і доводити, що він не керував в цей час транспортним засобом.

Таким чином, **протягом періоду аудиту нормативно-правова база в частині застосування адміністративних штрафів до правопорушників дорожнього руху була нестабільною і недосконалою, що ускладнювало контроль у зазначеній сфері. Разом з тим зменшення розміру адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху не сприятиме зменшенню правопорушень у цій сфері та збільшенню доходної частини державного бюджету.**

---

<sup>9</sup> Найму (оренди), лізингу, прокату або іншій підставі відповідно до закону чи договору.

### 3. ОЦІНКА ВИКОНАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ (НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ) В ЧАСТИНІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ ТА НАДХОДЖЕНЬ ДО ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ШТРАФІВ

#### 3.1. Аналіз повноважень органів внутрішніх справ (Національної поліції)

Здійснення контролю у сфері дорожнього руху передбачено розділом X Закону про державний рух. Так, відповідно до статті 51 цього розділу зазначений контроль спрямований на забезпечення дотримання міністерствами, іншими ЦОВВ та об'єднаннями, а також громадянами вимог законодавства України про дорожній рух. До набрання чинності змінами, внесеними Законом № 901 (28.12.2015) до статті 52 Закону про дорожній рух, державний **контроль у сфері безпеки дорожнього руху здійснювався**, зокрема, МВС, а з 28.12.2015 – **Національною поліцією**. При цьому частиною другою статті 3 Закону про дорожній рух було встановлено, що до 28.12.2015 забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні покладалося на відповідний підрозділ МВС<sup>10</sup>.

Протягом періоду з 01.01.2013 до 07.11.2015 МВС діяло відповідно до положень про Міністерство внутрішніх справ України, затверджених Указом Президента України від 06.04.2011 № 383 (далі – **Положення № 383**)<sup>11</sup> і постановою Кабміну від 13.08.2014 № 401<sup>12</sup>, пунктом 1 яких було передбачено, що МВС є головним органом у системі ЦОВВ, зокрема щодо формування та реалізації державної політики у сфері безпеки дорожнього руху.

*Довідково. З 02.03.2014 у зв'язку із набранням чинності змін, внесених до Закону України від 17.03.2011 № 3166 „Про центральні органи виконавчої влади” (далі – **Закон № 3166**) Законом України від 27.02.2014 № 795 „Про внесення змін до Закону України „Про центральні органи виконавчої влади” щодо приведення його у відповідність із Конституцією України” в частині того, що Положення про міністерства, інші ЦОВВ затверджує Кабмін, **Положення № 383, яке на сьогодні залишається чинним, не відповідає Закону № 3166 і не має легітимного статусу застосування.***

07.11.2015 – з дня набрання чинності Законом України від 02.07.2015 № 580 „Про Національну поліцію” (далі – **Закон про Нацполіцію**) – набрала чинності постанова Кабміну від 28.10.2015 № 878, якою було затверджено нове Положення про Міністерство внутрішніх справ України (далі – **Положення № 878**). Відповідно до змін у законодавстві України щодо реформування ОВС, Положенням № 878 **було змінено визначення основних завдань МВС, зокрема, серед них не передбачено завдання щодо забезпечення МВС формування та реалізації державної політики у сфері безпеки дорожнього руху, а також суттєво звужені його функції.**

Схема повноважень МВС у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху до 28.12.2015 та після наведена у додатку 1.

До набрання чинності Законом про Нацполіцію забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до статей 2 і 7 Закону України від 20.12.1990 № 565

<sup>10</sup> Законом № 901 частину другу статті 3 Закону про дорожній рух виключено.

<sup>11</sup> Набрало чинності з 18.04.2011.

<sup>12</sup> Набрало чинності з 10.09.2014.

„Про міліцію” було віднесено до основних завдань міліції, підрозділом якої була **державна автомобільна інспекція**.

Згідно з Положенням про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ (далі – **Державтоінспекція**), затвердженим постановою Кабміну від 14.04.1997 № 341 (далі – **Положення № 341**), Державтоінспекція визначалася головним органом системи органів МВС, на який покладалося забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні.

До складу Державтоінспекції входили департамент державної автомобільної інспекції МВС (далі – **Департамент ДАІ**)<sup>13</sup>, управління (відділи) Державтоінспекції головних управлінь, управління МВС України в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі, Центр безпеки дорожнього руху та автоматизованих систем, спеціальний підрозділ дорожньо-патрульної служби особливого призначення при Департаменті ДАІ, відділи (відділення) Державтоінспекції з обслуговування адміністративних територій міст, районів, районів у містах, підрозділи дорожньо-патрульної служби та центри надання послуг, пов'язаних з використанням автотранспортних засобів.

Відповідно до пунктів 3 і 4 Положення № 341 до основних завдань Державтоінспекції відносилося, зокрема, виявлення та припинення фактів порушення безпеки дорожнього руху, а також виявлення причин і умов, що сприяють їх вчиненню.

Державтоінспекція відповідно до покладених на неї завдань, зокрема:

– узагальнювала практику застосування законодавства з питань забезпечення безпеки дорожнього руху, розробляла і вносила керівництву МВС пропозиції щодо його удосконалення (підпункт 3 пункту 4 Положення № 341);

– виявляла та вживала заходи щодо попередження і припинення адміністративних правопорушень Правил дорожнього руху, забезпечувала розгляд справ, віднесених до її відання (підпункт 6 пункту 4 Положення № 341).

*Довідково.* Згідно з пунктом 6 Положення № 341 Департамент ДАІ підпорядковувався МВС, управління (відділи) Державтоінспекції – відповідним головним управлінням МВС України в АР Крим, областях, м. Києві та Севастополі, а відділи (відділення) Державтоінспекції з обслуговування адміністративних територій міст, районів, районів у містах – відповідним управлінням (відділам) Державтоінспекції головних управлінь, управлінь МВС України в АР Крим, областях, м. Києві та Севастополі. Пунктом 9 Положення № 341 визначалося, що Департамент ДАІ, управління (відділи) Державтоінспекції головних управлінь, управлінь МВС України в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі, Центр безпеки дорожнього руху та автоматизованих систем мали статус юридичних осіб.

Протягом періоду аудиту діяльність **Департаменту ДАІ** регламентувалася Положеннями про Департамент Державної автомобільної інспекції Міністерства внутрішніх справ України, затвердженими наказами МВС від 20.07.2012 № 639<sup>14</sup> і від 27.10.2014 № 1144, в яких були визначені його основні завдання та функції. При цьому Департамент ДАІ був самостійним структурним підрозділом апарату МВС.

<sup>13</sup> Через який МВС організувало роботу із забезпечення безпеки дорожнього руху.

<sup>14</sup> Втратив чинність згідно з пунктом 2 наказу МВС від 27.10.2014 № 1144 „Про затвердження Положення про Департамент Державної автомобільної інспекції Міністерства внутрішніх справ України” з 27.10.2014.

Ліквідовано Департамент ДАІ відповідно до наказу МВС від 30.11.2015 № 1532 „Про ліквідацію Департаменту Державної автомобільної інспекції МВС України, Центру безпеки дорожнього руху та автоматизованих систем при МВС України, управлінь Державної автомобільної інспекції ГУМВС, УМВС України в Автономній Республіці Крим, областях”.

*Довідково. Розділом XI „Прикінцеві та перехідні положення” Закону про Нацполіцію встановлено, що до створення, укомплектування спеціально підготовленими поліцейськими та забезпечення функціонування на всій території України патрульної поліції тимчасово, до 31 грудня 2016 року, дозволяється функціонування в складі поліції державної автомобільної інспекції та підрозділів громадської безпеки, на які покладаються обов'язки з охорони публічного порядку та забезпечення безпеки дорожнього руху в окремих регіонах та населених пунктах, де тимчасово відсутня патрульна поліція.*

Постановою Кабміну від 20.05.2015 № 314 „Про утворення деяких територіальних органів Міністерства внутрішніх справ”<sup>15</sup> було утворено юридичну особу публічного права – **Департамент патрульної служби МВС** як міжрегіональний територіальний орган МВС, а також Управління патрульної служби Міністерства внутрішніх справ у м. Києві як територіальний орган МВС.

Положення про департамент патрульної служби Міністерства внутрішніх справ України затверджене наказом МВС від 23.06.2015 № 742, відповідно до якого цей департамент було уповноважено організовувати та здійснювати контроль за діяльністю органів патрульної служби МВС, надавати їм організаційно-методичну і практичну допомогу та здійснювати інформаційно-аналітичне забезпечення керівництва МВС і органів державної влади про стан вирішення питань, що належали до компетенції департаменту.

**Положення про патрульну службу** МВС було затверджене наказом МВС від 02.07.2015 № 796<sup>16</sup>, згідно з яким до основних завдань патрульної служби МВС відносилось, зокрема: попередження, виявлення та припинення кримінальних та адміністративних правопорушень, а також виявлення причин і умов, що сприяють їх учиненню; забезпечення безпеки дорожнього руху; організація контролю за додержанням законів, інших нормативно-правових актів з питань безпеки дорожнього руху. Відповідно до визначених завдань патрульна служба МВС мала здійснювати, зокрема: цілодобове патрулювання території обслуговування з метою забезпечення належної охорони громадського порядку, громадської безпеки та контролю за дотриманням правил дорожнього руху, забезпечення його безпеки; самостійне виявлення правопорушень під час патрулювання та в інших випадках, передбачених законодавством, звертати увагу на правопорушення з метою їх запобігання, припинення, документування і притягнення до відповідальності.

Постановою Кабміну від 16.09.2015 № 730 „Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідації територіальних органів Міністерства внутрішніх справ” (далі – **Постанова № 730**), що набрала чинності з 04.09.2015, Департамент патрульної служби та територіальні органи патрульної служби МВС **ліквідовано**.

<sup>15</sup> Набрала чинності з 28.05.2015.

<sup>16</sup> Зареєстрованим в Мін'юсті 03.07.2015 за № 777/27222, набрало чинності з 17.07.2015.

**Національну поліцію України** (далі – **поліція**) як ЦОВВ, діяльність якого спрямовується і координується Кабміном через міністра внутрішніх справ, утворено постановою Кабміну від 02.09.2015 № 641 „Про утворення Національної поліції України”, що набрала чинності з **08.09.2015**. Починаючи з 07.11.2015 правові засади організації та діяльності поліції, статус поліцейських, а також порядок проходження служби в поліції визначає Закон про Нацполіцію<sup>17</sup>.

Статтею 1 Закону про Нацполіцію визначено, що Національна поліція України – це ЦОВВ, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Її завданнями згідно зі статтею 2 Закону про Нацполіцію, зокрема, є надання поліцейських послуг у визначених сферах.

Однак стаття 1 Закону про Нацполіцію не узгоджується із частиною першою статті 16 Закону № 3166, яка визначає, що ЦОВВ утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції, та абзацом другим частини першої статті 24 Закону № 3166, якою передбачено, що Кабміном можуть бути утворені інші ЦОВВ зі спеціальним статусом. Крім того, у Законі про Нацполіцію не надано визначення терміну „поліцейські послуги”.

**Отже, норми статей 1 і 2 Закону про Нацполіцію в частині визначення правового статусу поліції та змісту терміну „поліцейські послуги” потребують відповідного правового врегулювання.**

Статтею 13 Закону про Нацполіцію передбачено, що систему поліції складають: центральний орган управління поліцією та територіальні органи поліції.

До складу апарату центрального органу управління поліції входять організаційно поєднані структурні підрозділи, що забезпечують діяльність керівника поліції, а також виконання покладених на поліцію завдань.

Так, згідно зі статтею 23 Закону про Нацполіцію поліція відповідно до покладених на неї завдань, зокрема:

- здійснює превентивну<sup>18</sup> та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень;

- у випадках, визначених законом, здійснює провадження у справах про адміністративні правопорушення, приймає рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечує їх виконання;

<sup>17</sup> З 01.01.2016, встановлено, що норми і положення цього Закону застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабміном, зважаючи на наявні фінансові ресурси, зокрема, державного бюджету, згідно із Законом України від 25.12.2015 № 928 „Про Державний бюджет України на 2016 рік”.

<sup>18</sup> Превентивні поліцейські заходи: перевірка документів особи; опитування особи; поверхнева перевірка і огляд; зупинення транспортного засобу; вимога залишити місце і обмеження доступу до визначеної території; обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володіння річчю; проникнення до житла чи іншого володіння особи; перевірка дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ; застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису; перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб; поліцейське піклування. Під час проведення превентивних поліцейських заходів поліція зобов'язана повідомити особі про причини застосування до неї превентивних заходів, а також довести до її відома нормативно-правові акти, на підставі яких застосовуються такі заходи (стаття 31 Закону про Нацполіцію).

– регулює дорожній рух і здійснює контроль за дотриманням Правил дорожнього руху його учасниками та за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі.

Відповідно до статті 52<sup>3</sup> Закону про дорожній рух<sup>19</sup> до повноважень Національної поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху належить, зокрема, участь у реалізації в межах своїх повноважень державної політики у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Положення про Національну поліцію затверджено постановою Кабміну від 28.10.2015 № 877<sup>20</sup> (далі – **Положення № 877**), яке набрало чинності з 07.11.2015. Відповідно до Положення № 877 поліція, зокрема, реалізує державну політику у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Основними напрямками роботи поліції, зокрема, що відносяться до сфери безпеки дорожнього руху, є:

- вжиття заходів з виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень; припинення виявлених кримінальних та адміністративних правопорушень;
- здійснення своєчасного реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події;
- у випадках, передбачених законом, здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, прийняття рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечення їх виконання;
- регулювання дорожнього руху та здійснення контролю за додержанням Правил дорожнього руху його учасниками та за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі.

Структура Національної поліції у розрізі підрозділів та територіальних органів, які забезпечують облік та контроль у сфері безпеки дорожнього руху, наведена у додатку 2.

**Департамент патрульної поліції** як міжрегіональний територіальний орган Національної поліції утворено Постановою № 730.

Станом на 01.01.2016 функціонує **8 управлінь патрульної поліції, які утворені відповідними наказами Національної поліції, а саме:** у містах: Києві – з 06.08.2015, Львові та Одесі – з 24.09.2015 (20.08.2015); Харкові – з 30.09.2015; на території міст Ужгорода та Мукачевого – з 29.11.2015; Миколаєві – з 06.12.2015; Луцьку – з 19.12.2015; Хмельницькому – з 26.12.2015.

*Довідково.* Відповідно до абзаців другого і третього пункту 1 Розділу XI „Прикінцеві та перехідні положення” Закону про Нацполіцію щодо поліцейських підрозділів патрульної поліції в місті Києві цей Закон набрав чинності з дня його опублікування, а саме 06.08.2015, щодо поліцейських підрозділів патрульної поліції в містах Одесі та Львові – з 20.08.2015.

*Слід зазначити, що створені управління патрульної поліції виконують функції із забезпечення безпеки дорожнього руху лише на території згаданих міст.*

**Однак на час проведення аудиту Положення про Департамент патрульної поліції та Положення про відповідні управління патрульної поліції у містах не затверджені.**

<sup>19</sup> З 28.12.2015, у зв'язку із набранням чинності Законом № 901, Закон про дорожній рух доповнено статтею 52<sup>3</sup>.

<sup>20</sup> „Про затвердження Положення про Національну поліцію”.

Пунктом 14 Розділу 11 «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 580 зокрема передбачено, що до створення, укомплектування спеціально підготовленими поліцейськими та забезпечення функціонування на всій території України патрульної поліції тимчасово, до 31 грудня 2016 року, дозволяється функціонування в складі поліції державної автомобільної інспекції, на яку покладаються обов'язки із забезпечення безпеки дорожнього руху в окремих регіонах та населених пунктах, де тимчасово відсутня патрульна поліція.

Водночас Постановою № 730 були утворені територіальні органи Національної поліції, а саме **головні управління Національної поліції** в АР Крим і м. Севастополі, областях, та м. Києві.

Відповідно до наказу Національної поліції від 06.11.2015 № 1 „Про затвердження структури Національної поліції України” затверджено структуру створених територіальних управлінь, до складу яких входять, зокрема, **Управління превентивної діяльності** (в апараті територіальних управлінь Національної поліції); полк (батальйон, рота) поліції особливого призначення; полк (батальйон, рота) патрульної служби поліції особливого призначення.

**Департамент превентивної діяльності** є структурним підрозділом апарату центрального органу управління, який, зокрема, у межах компетенції реалізує державну політику у сферах забезпечення публічної безпеки і порядку безпеки дорожнього руху. Положення про Департамент превентивної діяльності Національної поліції України затверджено наказом Національної поліції від 27.11.2015 № 123 (далі – **Положення № 123**).

Враховуючи те, що управління превентивної діяльності, які входять до складу територіальних управлінь Національної поліції, є складовою Департаменту превентивної діяльності, вони не можуть бути наділені повноваженнями в частині здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, прийняття рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечення їх виконання.

На час проведення аудиту ефективності виконання повноважень Головним управлінням Національної поліції в Харківській області (далі – **ГУНП в Харківській області**) в частині надходжень до державного бюджету адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху встановлено, що з моменту його створення здійснення контролю за додержанням Правил дорожнього руху покладено на Управління превентивної діяльності ГУНП в Харківській області.

Відповідно до затвердженого наказом ГУНП в Харківській області від 22.12.2015 № 67 положення про Управління превентивної діяльності відповідного підрозділу, функції здійснення заходів контролю за додержанням безпеки дорожнього руху та здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення на Управління не покладено.

**Отже, повноваження територіального управління поліції в частині визначення функцій щодо здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, а також прийняття рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечення їх виконання, на яке тимчасово, до 31 грудня 2016 року, покладено обов'язки із забезпечення**



безпеки дорожнього руху в окремих регіонах та населених пунктах, не відповідають п. 8 частини першої статті 23 Закону про Нацполіцію та потребують нормативно-правового урегулювання.

Таким чином, протягом періоду аудиту повноваження МВС у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху були змінені у зв'язку з прийняттям Закону про Нацполіцію, яка серед іншого здійснює регулювання дорожнього руху, контроль за додержанням Правил дорожнього руху його учасниками та приймає рішення про застосування адміністративних стягнень, забезпечення їх виконання. Проте повноваження територіального управління поліції в частині визначення функцій щодо здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення; прийняття рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечення їх виконання потребують нормативно-правового урегулювання.

### *3.2. Оцінка стану оформлення працівниками органів внутрішніх справ матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху*

Процедура оформлення працівниками Державтоінспекції МВС матеріалів про адміністративні порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху була визначена Інструкцією з оформлення працівниками Державтоінспекції МВС матеріалів про адміністративні порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, затвердженою наказом МВС від 26.02.2009 № 77<sup>21</sup> (далі – **Інструкція № 77**). Пунктом 4.1 розділу IV Інструкції № 77 передбачено, що у разі виявлення правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху працівник Державтоінспекції МВС відповідно до статті 255 КУпАП складає протокол про адміністративне правопорушення (далі – **протокол**), копія якого під підпис вручається особі, яка притягується до адміністративної відповідальності. Крім того, як вбачається з абзаців другого і третього цього пункту, згідно з окремими статтями КУпАП працівники Державтоінспекції МВС, які мають спеціальні звання, відповідно до своїх функціональних обов'язків самостійно або начальник Державтоінспекції МВС чи його заступник, командир окремого підрозділу ДПС Державтоінспекції МВС чи його заступник виносять відповідні постанови в справах про адміністративне правопорушення (далі – **постанова**).

Відповідно до пунктів 9.1 і 9.21 розділу IX Інструкції № 77 бланки протоколів та постанов є документами суворого обліку. Кількісний облік використання бланків документів суворого обліку здійснюється відповідно до Журналу обліку надходження та витрати бланків суворого обліку. Зіпсовані бланки суворого обліку, справи про адміністративні правопорушення, строк зберігання яких минув, знищуються під час проведення внутрішніх перевірок підрозділу з адміністративної практики Державтоінспекції МВС. Знищення бланків суворого обліку здійснюється за відповідним актом знищення.

Аудитом встановлено, що департамент забезпечення та зв'язку МВС, який здійснював протягом 2013–2015 років закупівлю та видачу бланків, і Департамент ДАІ, який забезпечував облік складених протоколів та прийнятих рішень, не

<sup>21</sup> Зареєстрованого в Мін'юсті 24.04.2009 за № 374/16390.

володіють інформацією щодо кількості зіпсованих бланків протоколів і постанов. Разом з тим МВС не було надано акти про знищення бланків протоколів та постанов. Отже, це дає підстави стверджувати, що **облік зіпсованих бланків протоколів і постанов щодо їх списання МВС протягом періоду аудиту не здійснювався**. При цьому інформація щодо невикористаних бланків протоколів і постанов підрозділами ДАІ станом на 07.11.2015 в МВС також відсутня.

Таким чином, **протягом 2013–2015 років МВС не забезпечено чіткого обліку зіпсованих бланків протоколів і постанов, що не сприяло запобіганню боротьбі з корупцією в ОВС та наповненню доходної частини державного бюджету за рахунок штрафів.**

### ***3.3. Аналіз практики та оцінка ведення обліку адміністративних правопорушень органами внутрішніх справ (Національної поліції)***

Відповідно до пункту 3.4 розділу III Інструкції з обліку адміністративних правопорушень, затвердженої наказом МВС від 07.11.2012 № 1017<sup>22</sup> (далі – **Інструкція № 1017**), облік порушень Правил дорожнього руху протягом 2013–2015 років здійснювався підрозділами Державтоінспекції головних управлінь, управлінь МВС, які складала на підставі карток форми 1-АПР та відомостей про дотримання законності при здійсненні адміністративної практики звіти за формою № 1-АП за даним напрямом роботи.

*Довідково. Згідно з пунктами 2.2 і 2.3 розділу II Інструкції № 1017 картка форми 1-АПР заповнюється працівником ОВС, який склав протокол про адміністративне правопорушення. При прийнятті рішення за адміністративними правопорушеннями ОВС у картці форми 1-АПР одночасно заповнюється інформація про прийняте рішення. Картка форми 1-АПР надається уповноваженій особі для подальшого приведення її в електронний вигляд. Надалі інформація, яка міститься в картці форми 1-АПР, щодоби в електронному вигляді надсилається до управлінь (відділів) інформаційно-аналітичного забезпечення головних управлінь, управлінь МВС в АР Крим, областях, м. Києві та Севастополі, на транспорті для поставлення на централізований облік підсистеми „Апра” інтегрованої інформаційно-пошукової системи ОВС (далі – **ІПС**). Відповідно до Положення про Інтегровану інформаційно-пошукову систему органів внутрішніх справ України, затвердженого наказом МВС від 12.10.2009 № 436<sup>23</sup> (далі – **Положення про ІПС**), **ІПС** – це сукупність організаційно-розпорядчих заходів, програмно-технічних та інформаційно-телекомунікаційних засобів, що забезпечують формування та ведення довідково-інформаційних, оперативно-розшукових обліків, авторизований доступ до інформаційних ресурсів ІПС*

Слід зазначити, що до набрання чинності Інструкцією № 1017 основні правила обліку адміністративних правопорушень були визначені в Інструкції з обліку адміністративних правопорушень, затвердженої наказом МВС від 29.01.2007 № 27 (далі – **Інструкція № 27**). При цьому основні правила обліку правопорушень, визначені Інструкцією № 27, майже ідентичні правилам обліку, що відображені в Інструкції № 1017. Отже, **на сьогодні існує дві аналогічні інструкції з обліку адміністративних правопорушень, які є чинними**. Крім того, питання обліку адміністративних правопорушень потребує нормативно-правового врегулювання внаслідок набрання чинності Законом про Нацполіцію.

<sup>22</sup> Зареєстрованого в Мін'юсті 04.12.2012 за № 2021/22333, набрав чинності з 04.01.2013.

<sup>23</sup> Зареєстрованим у Мін'юсті 28.12.2009 за № 1256/17272.

Автоматизацію обліку адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху та контроль у режимі реального часу за сплатою адміністративних штрафів в МВС забезпечує підсистема „Адміністративна практика”, яка входить до складу НАІС ДДАІ.

*Довідково.* НАІС ДДАІ було розроблено та впроваджено в дослідну експлуатацію відповідно до Закону № 586, розділом II якого Кабміну доручалося здійснити заходи щодо матеріально-технічного забезпечення виконання цього Закону в частині створення автоматизованої системи обліку та контролю адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху та Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для створення Національної автоматизованої інформаційної системи департаменту Державної автомобільної інспекції, затвердженого постановою Кабміну від 18.05.2011 № 507.

Відповідно до Закону України від 23.12.2010 № 2857 „Про Державний бюджет України на 2011 рік” та розподілу видатків у 2011 році на створення та впровадження НАІС ДДАІ (КПКВК 1001030) використано **61,1 млн грн** із загального фонду державного бюджету, що становило 99,8 відс. запланованого.

В постійну експлуатацію НАІС ДДАІ введено наказом МВС від 10.01.2014 № 9 „Про введення в експлуатацію Національної автоматизованої інформаційної системи Департаменту Державної автомобільної інспекції МВС України”. У 2013 році, до впровадження НАІС ДДАІ в експлуатацію, облік адміністративних правопорушень здійснювався відповідно до вимог Інструкції № 1017, з використанням картки форми 1-АПР, занесеної до підсистеми „Апра” ІПС.

У процесі впровадження НАІС ДДАІ, внаслідок того, що в кодуванні призначення платежу не були передбачені обов’язкові позиції для заповнення, які б включали серію та номер протоколу, за якими можливо ідентифікувати платіж, виникали складності щодо автоматичного обліку надходження коштів від сплати штрафів. Зазначене питання було вирішено МВС спільно з Національним банком України, який зобов’язав банки (філії, відділення) вимагати від платників під час сплати адміністративних штрафів заповнювати в реквізиті касового документа „Призначення платежу” поля ККДБ, серії та номера протоколу.

Нормативно Порядок кодування платежу для сплати штрафів за порушення Правил дорожнього руху був затверджений наказом МВС від 20.06.2013 № 606 „Про вдосконалення процедури сплати штрафів за порушення Правил дорожнього руху та застосування механізму автоматичного заліку таких штрафів під час отримання коштів”<sup>24</sup> (далі – **Наказ № 606**).

Водночас під час аудиту встановлено, що дані різних розділів звітів про адміністративну діяльність ОВС форми № 1-АП (місячна, далі – **звіт форми 1-АП**), які формуються на базі НАІС ДДАІ, різняться між собою. Так, наприклад, кількість виявлених правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху відповідно до розділу I<sup>25</sup> узагальненого звіту форми № 1-АП за 2013 рік була меншою на **56,2 тис.**, ніж за даними розділу III<sup>26</sup> згаданого звіту. Причиною цього відхилення було невідображення в розділі I звіту форми № 1-АП виявлених адміністративних правопорушень, відповідальність за які передбачена частиною 3 статті 127

<sup>24</sup> Зареєстрованого у Мін’юсті 27.06.2013 за № 1093/23625, чинного з 16.07.2013.

<sup>25</sup> Відомості про виявлені адміністративні правопорушення та осіб, які їх учинили.

<sup>26</sup> Відомості про відповідальність за вчинені адміністративні правопорушення, участь служб у виявленні цих правопорушень та про дотримання законності при здійсненні адміністративної практики.

КУпАП<sup>27</sup>. Зазначену помилку виявив Департамент ДАІ МВС, про що надіслав лист від 12.07.2014 № 4/3-6468 до Департаменту інформаційно-аналітичного забезпечення МВС з метою її усунути. Ця помилка була виправлена, однак незначні відхилення у перелічених вище показниках мають місце і в 2014–2015 роках. Зокрема, за 2014 рік відповідно до розділу I узагальненого звіту форми № 1-АП кількість виявлених адміністративних правопорушень та складених протоколів була меншою на **127 од.**, ніж за даними розділу III. Також було відхилення і за кількістю прийнятих рішень: за даними розділу III їх було менше на **84 од.**, ніж за даними розділу I звіту форми № 1-АП. За 2015 рік показники розділу I узагальненого звіту форми № 1-АП були більшими, ніж за даними розділу III: кількість виявлених адміністративних правопорушень була більшою на **968 од.**, складених протоколів – на **588 од.**, прийнятих рішень – більша на **663 одиниці**.

Отже, з метою усунення розбіжностей у звітах форми № 1-АП НАІС ДДАІ потребує удосконалення, зокрема щодо забезпечення кореспонденції даних розділів I і III звіту форми № 1-АП і внесення усіх даних до цієї системи новоствореними підрозділами Національної поліції.

Разом з тим слід зазначити, що з набранням чинності Положення № 878 (07.11.2015) МВС було втрачено такі функції, як: **організація інформаційно-аналітичної діяльності ОВС та складання у межах своїх повноважень статистичної інформації**. Змінами, внесеними Законом № 596 до статті 52<sup>1</sup> Закону про дорожній рух (викладеної в новій редакції відповідно до Закону № 901), було запроваджено здійснення (ведення) МВС автоматизованого обліку адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху.

Національною поліцією звіт форми № 1-АП на сьогодні формується на основі даних НАІС ДДАІ та автоматизованої інформаційно-пошукової системи „АРМОР” (далі – АПС „АРМОР”), яка була створена ще у 2001 році.

*Довідково.* „АРМОР” (автоматизоване робоче місце оперативного робітника) – це система, до основних функцій якої належить облікова, довідкова, пошукова, прогностична, статистична функції, а також функція спостереження. АПС „АРМОР” забезпечує виконання завдань, які пов’язані з оперативним використанням інформації, що зберігається в інтегрованому банку даних МВС, а також накопичення та оброблення нових даних. Відповідно до розділу 22 Інструкції з організації функціонування Інтегрованої інформаційно-пошукової системи органів внутрішніх справ України, затвердженої наказом від 10.03.2010 № 75, бази даних центрального та регіонального вузлів ІПС функціонують за технологію „АРМОР”, яка об’єднує **19** комп’ютерних інформаційних підсистем. При цьому відповідно до наказу МВС від 20.04.2011 № 152 наказ МВС від 10.03.2010 № 75 скасовано з дати прийняття (10.03.2010) та доручено керівникам структурних підрозділів центрального апарату МВС, його територіальних органів забезпечити формування інформаційних ресурсів ІПС відповідно до Положення про ІПС.

Підрозділи Національної поліції інформацію про застосування адміністративних штрафів з 07.11.2015, у зв’язку з законодавчими змінами<sup>28</sup>, не вносили

<sup>27</sup> Порушення правил дорожнього руху пішоходами, велосипедистами та особами, які керують гужовим транспортом, і погоничами тварин, які перебувають у стані сп’яніння.

<sup>28</sup> Законом № 596 статтю 258 КУпАП доповнено новою частиною такого змісту: „Протокол не складається у разі вчинення адміністративних правопорушень, розгляд яких віднесено до компетенції Національної поліції, та адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованих в автоматичному режимі”, що набрала чинності з 07.11.2015.

до НАІС ДДАІ з причини недоопрацювання розробниками зазначеної системи з урахуванням відповідних змін, а з 01.12.2015 частково вносили до АПС „АРМОР”, яка на сьогодні працює лише в локальному (обмеженому) режимі.

Внаслідок цього узагальнені звіти форми № 1-АП за 2015 рік є неповними у зв'язку з відсутністю в них усіх показників роботи підрозділів Національної поліції.

Враховуючи, що НАІС ДДАІ була запроваджена у 2014 році і має удосконалену систему взаємодії різних органів державної влади щодо її наповнення, що не передбачено в АПС „АРМОР”, є необхідність застосування Національною поліцією для автоматизованого обліку адміністративних правопорушень саме НАІС ДДАІ. При цьому статтями 25 і 26 Закону про Нацполіцію передбачено, що поліція в рамках інформаційно-аналітичної діяльності формує бази (банки) даних, що входять до єдиної інформаційної системи МВС, користується базами (банками) даних МВС та інших органів державної влади, а також наповнює та підтримує в актуальному стані бази (банки) даних, що входять до єдиної інформаційної системи МВС.

Таким чином, МВС і Національною поліцією не забезпечено якісного виконання повноважень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. При цьому наведені дані за 2015 рік є неповними внаслідок відсутності усіх показників роботи підрозділів Національної поліції, а МВС втратило функції щодо організації інформаційно-аналітичної діяльності ОВС і складання у межах своїх повноважень статистичної інформації.

#### **4. ОЦІНКА ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В ПРОЦЕСІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАДХОДЖЕНЬ ДО ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ШТРАФІВ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ**

Законами України про Державний бюджет України на 2013–2015 роки **планові показники** надходжень адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху окремо не затверджувалися, а тому МВС не доводилися. Разом з тим вони враховувалися Мінфіном під час розробки проектів Державного бюджету України на зазначені роки в загальній сумі за ККДБ 21080000 „Інші надходження”.

За інформацією Мінфіну, розрахунки цих показників здійснювалися відповідно до підрозділу „Адміністративні штрафи та інші санкції” розділу III „Загальні принципи розрахунку прогнозу надходжень інших платежів” Методики прогнозування надходжень по інших платежах (далі – **Методика**), затвердженої заступником Міністра фінансів України 10.04.2009.

Під час аналізу наданих Мінфіном розрахунків зазначених штрафів на 2013–2015 роки встановлено, що вони здійснені без дотримання затвердженої **Методики**, що призвело до завищення розрахункових показників. Як наслідок, надходження адміністративних штрафів до державного бюджету у цей період становили **92,9, 82,4 і 70,4 відс.** показника, розрахованого Мінфіном.

Крім того, Методика не враховує таких факторів впливу на збільшення або зменшення надходжень адміністративних штрафів та інших санкцій, як: законодавчі зміни розмірів штрафів, запровадження інших видів адміністративних стягнень (наприклад, у вигляді штрафних балів) та інших факторів (наприклад,

зменшення надходжень у 2015 році з тимчасово окупованих територій), а тому вона потребує вдосконалення.

Протягом періоду аудиту була відсутня взаємодія МВС з Мінфіном в частині забезпечення останнього реальними розрахунками надходжень до державного бюджету адміністративних штрафів у сфері безпеки дорожнього руху. Департамент ДАІ за дорученням МВС щороку надавав лише показники фактичних надходжень за попередні періоди, а також суми накладених і сплачених адміністративних штрафів у зазначеній сфері, врахування яких не передбачено Методикою Мінфіну.

Протягом 2013–2015 років у частині контролю за надходженнями адміністративних штрафів (додаток 3) ОВС взаємодіяли з органами Казначейства відповідно до Порядку взаємодії між органами Державного казначейства України та органами Міністерства внутрішніх справ України в процесі казначейського обслуговування бюджетних коштів, затвердженого наказом МВС і Державного казначейства України від 30.11.2010 № 536/448<sup>29</sup> (далі – **Порядок № 536/448**).

*Довідково. Порядок № 536/448 потребує відповідного нормативного врегулювання, оскільки має посилання на наказ Казначейства від 02.12.2002 № 221<sup>30</sup> (в частині відкриття рахунків) та Порядок повернення коштів, помилково або надмірно зарахованих до державного та місцевого бюджетів, затверджений наказом Казначейства від 10.12.2002 № 226<sup>31</sup>, які втратили чинність<sup>32</sup>, а також на Головні управління, управління МВС України в АР Крим, областях м. Києві та Севастополі, управління і відділи МВС на транспорті, районні, районні у містах, міські управління і відділи, що ліквідовані.*

Відповідно до вимог Порядку № 536/448 в органах Казначейства щороку відкривалися бюджетні рахунки для зарахування надходжень, контроль за справами яких покладено на МВС, зокрема за ККДБ 21081300, реквізити яких територіальні органи Казначейства повідомляли ОВС за місцем обслуговування. Станом на 01.01.2013 було відкрито **790** бюджетних рахунків (рахунок відкривався за кожною адміністративною одиницею, на території якої діяв відповідний підрозділ ДАІ); станом на 01.01.2014 кількість таких рахунків була скорочена до **27**, що дозволило спростити процедуру сплати штрафів в межах адміністративних територій держави – АР Крим, областей, м. Києва та Севастополя.

Головні управління, управління МВС України в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районні, районні у містах, міські управління і відділи до 11.00 години щоденно отримували у відповідних органах Казначейства на магнітних носіях або засобами електронної пошти виписки з рахунків, на які надійшли кошти від сплати адміністративних штрафів за попередній день.

Далі відбувалося щоденне завантаження таких виписок до автоматизованої системи „Управління фінансами МВС України” та автоматичного їх генерування

<sup>29</sup> Зареєстрованого в Мін'юсті 17.12.2010 за № 1292/18587, чинний з 31.12.2010.

<sup>30</sup> „Про затвердження Порядку відкриття та закриття рахунків у національній валюті в органах Державного казначейства України”, зареєстрованого в Мін'юсті 17.12.2002 за № 976/7264.

<sup>31</sup> Зареєстрованого в Мін'юсті 25.12.2002 за № 1000/7288.

<sup>32</sup> Наказ Казначейства від 02.12.2002 № 221 – з 13.08.2012 відповідно до наказу Казначейства від 22.06.2012 № 758 „Про затвердження Порядку відкриття та закриття рахунків у національній валюті в органах Державної казначейської служби України”, зареєстрованого в Мін'юсті 18.07.2012 за № 1206/21518; а зазначений Порядок – з 15.10.2013 відповідно до наказу Мінфіну від 03.09.2013 № 787 „Про затвердження Порядку повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до державного та місцевих бюджетів”.

в архівні транспортні файли<sup>33</sup> за сплаченими на звітну дату штрафами в розрізі регіонів та зведений транспортний файл по Україні.

Відповідний працівник підрозділу ДАІ здійснював відвантаження таких файлів з автоматизованої системи „Управління фінансами МВС України”, розархівування та завантаження засобами програмного забезпечення до НАІС ДДАІ для автоматичного заліку сплачених штрафів.

Після завершення процесу обробки транспортних файлів формувався звіт про результати автоматичного заліку. Платежі, за якими не вдалося здійснити автоматичний залік, підлягали заліку в ручному режимі.

*Довідково. Випадки заліку платежів у ручному режимі, як правило, відбувалися внаслідок неправильного заповнення порушником реквізитів платіжних документів на сплату адміністративного штрафу чи помилок банківських працівників, допущених при перенесенні інформації з платіжного документа при проведенні платежу.*

Так, відповідно до звіту 4.1 „Автоматична оплата штрафів” НАІС ДДАІ протягом 2013–2015 років з **2 193 тис.** платежів на суму **926,3 млн грн** автоматично зараховано **43,5 відс.** платежів на суму **359,4 млн грн**, в ручному режимі – **22,6 відс.** платежів на суму **200,9 млн грн**, а нерозібрані дані<sup>34</sup> щодо оплати адміністративних штрафів становили **16,6 відс.** платежів на суму **159,3 млн гривень**. У результаті вдосконалення НАІС ДДАІ відсоток зарахування платежів в автоматичному режимі за три роки збільшився з **27,6 відс.** у 2013 році до **56,0 відс.** у 2015 році, а відсоток зарахування в ручному режимі при збільшенні у 2014 році до **25,4 відс.** з **21,1 відс.** у 2015 році знову становив **21 відсоток**. При цьому питома вага нерозібраних даних щодо оплати зменшилась з **34,0 відс.** у 2013 році до **3,0 відс.** у 2014 році, але у 2015 році становила **8,7 відсотка**.

**Отже, у результаті вдосконалення НАІС ДДАІ протягом трьох років значно покращились показники автоматичного заліку сплачених адміністративних штрафів у сфері безпеки дорожнього руху, що дозволило в 6,3 рази зменшити випадки нерозібраних даних щодо оплати таких штрафів.**

Разом з тим під час аудиту встановлено, що зазначені показники звіту 4.1 „Автоматична оплата штрафів” НАІС ДДАІ мають розбіжності на **79,6 млн грн** із сумою сплачених адміністративних штрафів за даними форми 1-АП (табл. 1, **(926,3 – 846,7)**).

Водночас слід зазначити, що механізм взаємодії територіальних органів Національної поліції, зокрема, Департаменту патрульної поліції, з органами Казначейства налагоджено за усною домовленістю лише з 01.01.2016, відколи поліція почала отримувати виписки про рух коштів на рахунках, відкритих в територіальних органах Казначейства.

**Отже, з моменту утворення Національної поліції і до 01.01.2016 частково не було забезпечено контролю за повнотою надходжень адміністративних штрафів до бюджету (в тій частині, що контролювалися органами поліції).**

За даними узагальнених звітів форми № 1-АП, протягом 2013–2015 років мала місце тенденція до скорочення вчинення адміністративних правопорушень у

<sup>33</sup> Відповідно до положень Інструкції з обміну інформацією між автоматизованою системою „Управління фінансами МВС України” та системою „Національна автоматизована інформаційна система Департаменту Державтоінспекції”, затвердженої Наказом № 606.

<sup>34</sup> Дані, які з тих чи інших причин не ідентифіковані під час їх автоматичного або ручного розбору.

сфері безпеки дорожнього руху в **2,5 раз** (з **2 033,9** до **798,5 тис.** на рік), у тому числі в співставних умовах в **2,1 раз** (з **1 629,6** до **761,4 тис.**, табл. 1). Відповідно, зменшилася і кількість складених протоколів.

Кількість прийнятих рішень у справах про адміністративні правопорушення у 2015 році зменшилася порівняно з 2013 роком в **2,6 раз**, але їх частка у сумі виявлених адміністративних правопорушень збільшилася з **83,8** до **86,7 відсотка**. При цьому частка прийнятих таких рішень ОВС зменшилася з **86,3 відс.** у 2013 році до **81,9 відс.** у 2014 році та **79,4 відс.** у 2015 році, а рішень, прийнятих судами, – навпаки підвищилася з **13,7 відс.** у 2013 році до **18,1** і **20,6 відс.** у 2014 і 2015 роках відповідно.

Разом з тим зниження сум накладених адміністративних штрафів відбулося значно меншими темпами (за 2 роки в **1,7 раз**), ніж кількість виявлених адміністративних правопорушень та прийнятих щодо них рішень. Так, у 2013 році було накладено **487,3** млн грн адміністративних штрафів, у 2014 році – **458,9** млн грн (на **5,8 відс.** менше), у 2015 році – **286,9** млн грн (ще на **37,5 відс.** менше), всього – **1 233,1** млн гривень.

Таблиця 1

**Аналіз вчинених адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху та сум накладених і сплачених штрафів**

Показник	2013 рік	2014 рік	Відношення 2014 року до 2013 року, %	2015 рік	Відношення 2015 року до 2014 року, %	Зменшен ня у 2015 році порівняно з 2013 роком	Разом за три роки
<b>Виявлено адміністративних правопорушень</b>	<b>2 033 910</b>	<b>1 317 214</b>	<b>64,8</b>	<b>798 515</b>	<b>60,6</b>	<b>в 2,5 раз</b>	<b>4 149 639</b>
у тому числі в співставних умовах	1 629 634	1 230 886	75,5	761 416	61,9	в 2,1 раз	3 621 936
Складено протоколів	2 033 574	1 317 214	64,8	798 515	60,6	в 2,5 раз	4 149 303
% протоколів до виявлених правопорушень	99,9	100,0	x	100,0	x	x	x
Виявлено осіб, які вчинили адміністративні правопорушення	1 869 479	1 289 273	69,0	786 087	61,0	в 2,4 раз	3 944 839
Прийнято рішень всього,	1 788 847	1 152 356	64,4	693 599	60,2	в 2,6 раз	3 634 802
% рішень до виявлених правопорушень,	83,8	87,5		86,7			
з них: ОВС	1 543 731	944 048	61,2	550 783	58,3	в 2,8 раз	3 038 562
судами	244 963	208 292	85,0	142 804	68,6	в 1,7 раз	596 059
адміністративними комісіями, виконавчими комітетами тощо	153	16	10,5	12	75,0	в 12,6 раз	181
Оштрафовано осіб	1 457 974	983 620	67,5	589 462	59,9	в 2,4 раз	3 031 056
% оштрафованих	78,0	76,3	x	74,5	x	x	x
<b>Сума накладеного штрафу, тис. грн</b>	<b>487 324</b>	<b>458 861</b>	<b>94,2</b>	<b>286 921</b>	<b>62,5</b>	<b>в 1,7 раз</b>	<b>1 233 106</b>
у тому числі в співставних умовах	381 132	427 829	112,3	267 564	62,5	в 1,4 раз	1 076 525
<b>Сплачено штрафу, тис. грн</b>	<b>293 265</b>	<b>355 002</b>	<b>121,1</b>	<b>198 399</b>	<b>55,9</b>	<b>в 1,4 раз</b>	<b>846 666</b>
<b>Рівень сплати, відс.,</b>	<b>60,2</b>	<b>77,4</b>	x	<b>69,1</b>	x	x	<b>68,7</b>
з них (за даними ДСАУ): накладено штрафів судами, тис. грн	204 510	289 274	141,5	– <sup>35</sup>	–	–	–
% загальної суми	42,0	63,0	x	x	x	x	x
добровільно сплачено штрафів, накладених судами, тис. грн	117 682	165 595	140,7	– <sup>36</sup>	–	–	–
% загальної суми	40,1	46,6	x	x	x	x	x
<b>Втрати бюджету, тис. грн</b>	<b>194 059</b>	<b>103 859</b>	<b>53,5</b>	<b>88 522</b>	<b>85,2</b>	<b>в 2,2 раз</b>	<b>386 440</b>
<b>Надійшло до державного бюджету за ККДБ 21081300, тис. грн</b>	<b>424 466,5</b>	<b>384 686,2</b>	<b>90,6</b>	<b>298 366,6</b>	<b>77,6</b>	<b>в 1,4 раз</b>	<b>1107 517,3</b>
Розбіжності в звітних даних МВС і Казначейства	131 201,5	29 684,2	22,6	99 967,6	336,8	x	260 853,3

<sup>35</sup> Дані за 2015 рік відсутні, станом на 30.06.2015 нараховано судами **117,8** млн грн адміністративних штрафів, з них сплачено в добровільному порядку **67,0** млн гривень.



При цьому в співставних умовах у 2014 році мало місце не зменшення, а збільшення на **12,3 відс.** суми накладених адміністративних штрафів (з **381,1 до 427,8 тис грн.**), що пов'язано із збільшенням на **41,5 відс.** (з **204,5 до 289,3 млн грн**) сум накладених адміністративних штрафів судами внаслідок збільшення Законом України від 19.11.2013 № 693 „Про внесення змін до статті 130 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за керування транспортними засобами у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння”, що набрав чинності з 14.12.2013, розмірів адміністративного штрафу за керування транспортними засобами особам, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, з **2550–3400 до 3400–5950 грн** (в **1,3 і 1,75 раза**). Загальна сума штрафів за статтею 130 КУпАП за судовими рішеннями в справах про адміністративні правопорушення в цей період збільшилася в **1,6 раза** (з **149,7 до 246,8 млн гривень**). Частка сум накладених судами адміністративних штрафів у загальному обсязі накладених штрафів підвищилася з **42,0 до 63,0 відсотка**.

На зменшення нарахувань адміністративних штрафів у 2015 році частково вплинула неврегульованість повноважень районних та міських відділів Головних управлінь Нацполіції в частині здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, прийняття рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечення їх виконання у сфері забезпечення дорожнього руху. Так, з набранням чинності Закону про Нацполіцію з **07.11.2015 до 28.12.2015 року** (внесено зміни до статті **222 КУпАП<sup>36</sup>**) працівниками районних та міських відділів Головних управлінь Нацполіції не винесено жодної постанови по справах у сфері безпеки дорожнього руху.

Сума сплачених адміністративних штрафів у 2013 році становила **293,3 млн грн**, у 2014 році – **355,0 млн грн** (збільшення на **21,1 відс.**), у 2015 році – **198,4 млн грн** (зменшення на **44,1 відс.**) і в цілому за три роки – **846,7 млн гривень**. При цьому рівень добровільної сплати цих штрафів у цілому 2013 року становив **60,2 відс.**, у 2014 році – **77,4 відс.**, у 2015 році – **69,2 відс.**, в середньому – **68,7 відс.**, а за рішеннями судів – лише **57,5 – 56,8 відсотка**.

**З табл. 1 (сум накладеного та сплаченого штрафу) видно, що втрати державного бюджету за даними форми 1-АП становили в цілому за 2013 – 2015 роки як мінімум 386,4 млн грн за умови дотримання терміну їх сплати.**

Згідно з постановою Кабміну від 16.02.2011 № 106 „Деякі питання ведення обліку податків і зборів (обов'язкових) платежів та інших доходів бюджету”<sup>37</sup> (далі – **Постанова № 106**) функція контролю за надходженням до державного бюджету адміністративних штрафів за ККДБ 21081300 покладена на МВС, а також до 16.12.2015 – на Державну виконавчу службу (далі – **ДВС**) за

<sup>36</sup> У зв'язку із набранням чинності змін, внесених Законом № 901, органам Нацполіції надано право розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення.

<sup>37</sup> „Деякі питання ведення обліку податків, зборів, платежів та інших доходів бюджету” – назва із змінами, внесеними згідно з постановою Кабміну № 1019 від 09.12.2015 „Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 № 106”, що набрала чинності з 16.12.2015.

**рішеннями судів; з 16.12.2015 – на Мін'юст<sup>38</sup> за виконавчими документами, які перебувають/перебували на виконанні в Департаменті виконавчої служби.**

При цьому відповідно до статей 305, 308 і 310 КУпАП у разі несплати правопорушником штрафу в добровільному порядку постановою про накладення штрафу надсилається для примусового її виконання до відділу ДВС за місцем проживання порушника, роботи або за місцезнаходженням його майна в порядку, встановленому законом, із зобов'язанням сплати накладеного штрафу у подвійному розмірі. Постанова про накладення штрафу, за якою стягнення штрафу проведено повністю, з відміткою про виконання повертається органіві (посадовій особі), який виніс постанову. Контроль за правильним і своєчасним виконанням постанови про накладення адміністративного стягнення здійснюється органом (посадовою особою), який виніс постанову, та іншими органами державної влади в порядку, встановленому законом.

**Зважаючи на це, за ДВС до 16.12.2015 не був закріплений контроль за правильним і своєчасним виконанням усіх постанов у справах про адміністративні порушення у сфері дорожнього руху, які надходили від ОВС для їх примусового виконання і щодо яких було відкрито виконавче провадження.**

Як наслідок, органи ДВС (Мін'юсту) протягом періоду аудиту забезпечували сплату лише 21,0 відс. сум нарахованих адміністративних штрафів, рішення для примусового виконання яких надсилалися ОВС до відділів ДВС (табл. 2).

Таблиця 2

**Аналіз виконання рішень ДВС про стягнення адміністративних штрафів у сфері безпеки дорожнього руху**

Показник		2013 рік	2014 рік	Відношення 2014 року до 2013 року, %	2015 рік	Відношення 2015 року до 2014 року, %	Разом
Підлягало виконанню	Кількість, тис.	1 679,4	1 222,1	72,8	738,6	60,4	3 640,1
	Сума, тис. грн	<b>1 035 094,7</b>	<b>809 665,9</b>	78,2	<b>525 289,3</b>	64,9	<b>2 370 049,9</b>
Завершено виконавчих проваджень	Кількість, тис.	1 229,0	879,5	71,6	560,0	63,7	2 668,5
	Сума, тис. грн	<b>698 757,6</b>	<b>552 492,3</b>	79,1	<b>375 850,7</b>	68,0	<b>1 627 100,6</b>
Фактично виконано	Кількість, тис.	494,8	282,9	57,2	163,9	57,9	941,6
	Сума, тис. грн	<b>245 862,3</b>	<b>154 908,8</b>	63,0	<b>97 537,8</b>	63,0	<b>498 308,9</b>
<b>Всього стягнуто, тис. грн</b>		<b>246 961,4</b>	<b>152 743,6</b>	61,8	<b>98 637,0</b>	64,6	<b>498 342,0</b>
% стягнутих до виконаних		100,4	98,6	+	101,1	+	100,0
% стягнутих до завершених		35,3	27,6	+	26,2	+	30,6
% стягнутих до тих, що підлягають виконанню		23,9	18,9	+	18,8	+	21,0

Слід зазначити, що з метою забезпечення примусового виконання відділами ДВС рішень у частині стягнення адміністративних штрафів у сфері безпеки дорожнього руху протягом періоду аудиту ними використовувалася система відеофіксації номерних знаків транспортних засобів реєстрами „Відеоконтроль – Рубіж” (далі – Система „Рубіж”), яку було введено в експлуатацію на усіх стаціонарних постах дорожньо-патрульної служби Державтоінспекції відповідним наказом МВС від 30.05.2012 № 489дск.

<sup>38</sup> Відповідно до постанови Кабміну від 21.01.2015 № 17 „Питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції”, що набрала чинності з 28.01.2015, ДВС ліквідовано та встановлено, що Мін'юст є правонаступником ДВС в частині реалізації державної політики у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб).

*Довідково.* Система „Рубіж” дозволяє здійснювати цілодобовий автоматизований моніторинг руху транспорту на автошляхах, в режимі реального часу фіксувати й розпізнавати номерні знаки транспортних засобів та проводити їх перевірки за базами даних розшукуваного автотранспорту, зокрема, виявляти транспортні засоби, оголошені в розшук ДВС, у випадку коли їх власники своєчасно не сплатили накладених адміністративних штрафів або на виконання рішень суду.

Зокрема, протягом 2015 року зафіксовано **234,7 тис.** спрацювань Системи „Рубіж” з розшуку транспортних засобів органами виконавчої влади, з яких затримано лише **13,3 тис.** автомашин, або **5,7 відсотка.**

За інформацією МВС, указаний механізм залишається основним важелем впливу на правопорушників в частині виконання ними обов’язку зі сплати накладених адміністративних штрафів у разі несплати штрафу у зазначений законодавством строк. Проте **протягом 2013–2015 років він не забезпечив ефективного стягнення коштів до бюджету з виявлених правопорушників.**

Відповідно до спільних наказів Державної судової адміністрації України (далі – ДСАУ) і МВС від 31.10.2014 № 143/1161<sup>39</sup> (далі – **Наказ № 143/1161**) та № 144/1162<sup>40</sup> (далі – **Наказ № 144/1162**) за групою адміністративних порушень, які передбачали винесення постанов про накладення адміністративних штрафів у судовому порядку, з 01.04.2015 передбачалася реалізація двох пілотних проектів на території м. Києва щодо обміну електронними документами у справах про адміністративні порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху та надсилання судами правопорушникам, за їх згодою, текстів повісток у вигляді SMS-повідомлень. Проте, через невирішення на зазначену дату технічних проблем, термін початку реалізації пілотного проекту щодо обміну електронними документами у справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху між судами загальної юрисдикції та підрозділами Державтоінспекції був перенесений на 01.10.2015.

На час початку процедури ліквідації Державтоінспекції (30.11.2015) та станом на 31.12.2015 накази № 143/1161 та № 144/1162 так і не були виконані (працівниками Державтоінспекції м. Києва в межах компетенції лише було розпочато вручення учасникам дорожнього руху заявок про отримання судової повістки в електронній формі за допомогою SMS-повідомлень), а **зазначені вище пілотні проекти не були реалізовані.**

Протягом періоду аудиту за даними звітів Казначейства про виконання Державного бюджету України спостерігається тенденція щорічного зменшення надходжень до державного бюджету адміністративних штрафів за ККДБ 21081300. Так, у 2014 році сума надходжень (див. табл. 1) зменшилась порівняно з 2013 роком на **9,4 відс.** (з **424,5 до 384,7 млн грн**), а в 2015 році – ще на **22,4 відс.** до **298,4 млн гривень.**

<sup>39</sup> „Про реалізацію пілотного проекту щодо обміну електронними документами у справах про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху між судами загальної юрисдикції та підрозділами Державної автомобільної інспекції Міністерства внутрішніх справ України”.

<sup>40</sup> „Про реалізацію пілотного проекту щодо надсилання судами особам, які беруть участь у провадженнях в справах про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, текстів повісток у вигляді SMS-повідомлень”.

Слід зазначити, що загальна сума надходжень адміністративних штрафів за ККДБ 21081300 до державного бюджету у 2013–2015 роках, за даними Казначейства, на **260,9 млн грн** більше суми сплачених штрафів відповідно до звітів форми № 1-АП.

**Отже, звітність форми № 1-АП не відображає повної суми сплачених правопорушниками до державного бюджету адміністративних штрафів.**

Таким чином, аудитом встановлено, що МВС і Мінфін не забезпечили координації роботи щодо здійснення реальних розрахунків надходжень до державного бюджету адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Запроваджена Мінфіном методика розрахунку адміністративних штрафів є недосконалою і не в повній мірі застосувалася ним при здійсненні розрахунків цих штрафів на 2013–2015 роки.

У 2015 році порівняно з 2013 роком мало місце зменшення в 2,5 рази виявлених адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху, в 2,6 рази кількості складених протоколів про такі порушення, в 1,7 рази суми накладених і в 1,4 рази сплачених адміністративних штрафів. Рівень добровільної сплати цих штрафів був нестабільним і становив 68,7 відс. загалом і 57,2 відс. за рішеннями судів. Органами виконавчої служби забезпечено виконання лише 21 відс. сум нарахованих адміністративних штрафів, надісланих ОВС для примусового виконання. Не були реалізовані пілотні проекти щодо обміну інформацією між судами та підрозділами Державтоінспекції, що забезпечують безпеку дорожнього руху.

При створенні наприкінці 2015 року Національної поліції не був урегульований на законодавчому рівні порядок взаємодії її органів і органів Казначейства, як наслідок, втрачено державний контроль за повнотою надходжень до державного бюджету адміністративних штрафів в частині, що контролювалася органами Національної поліції.

## **5. СТАН ТА ОЦІНКА ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ У СПРАВАХ ПРО ПРИТЯГНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВИЛ ДОРОЖНЬОГО РУХУ**

Працівники ОВС (Нацполіції) у межах повноважень, наданих законодавчими актами, самостійно приймають рішення і несуть відповідальність за свої протиправні дії або бездіяльність.

Одним із засобів захисту громадян від протиправних дій представників органів влади виступає право громадянина на скаргу, згідно з яким особа може, зокрема, оскаржувати дії працівників ОВС (поліції) в ході провадження в справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху. Відповідно до статті 287 КУпАП постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено прокурором<sup>41</sup>, особою, щодо якої її винесено, а також потерпілим. Водночас особа, щодо якої застосовуються заходи впливу за адміністративні правопорушення, має можливість вибору в застосуванні адміністративного чи судового порядку оскарження.

---

<sup>41</sup> З 25.10.2014 у зв'язку із набранням чинності змін, внесених до КУпАП у частину першу статті 287 КУпАП, слово „прокурор” замінено словами „прокурором у випадках, передбачених частиною п'ятою статті 7 цього Кодексу”.

Інформація щодо кількості скарг і протестів (далі – **скарги**) на постанови по справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, результати їх розгляду в адміністративному порядку під час проведених службових розслідувань, кількості постанов, скасованих судом, та кількості притягнутих до дисциплінарної відповідальності осіб ОВС, що забезпечують безпеку дорожнього руху, за порушення адміністративного законодавства, збиралася та узагальнювалася протягом 2013–2014 років і 10 місяців 2015 року департаментом інформаційно-аналітичного забезпечення МВС, а за 12 місяців 2015 року – департаментом інформаційної підтримки та координації поліції „102” Національної поліції. Зазначена інформація відображалася у Відомостях про дотримання законності при здійсненні адміністративної практики (далі – **Відомість про законність**), дані яких включалися до Звіту про адміністративну діяльність ОВС (форма № 1-АП (місячна)) відповідно Інструкції № 1017.

В ході аналізу наданої в формі № 1-АП інформації щодо показників дотримання законності при здійсненні адміністративної практики ОВС (Нацполіції) у забезпеченні безпеки дорожнього руху встановлено, що дані звітності за 12 місяців 2015 року і за 10 місяців 2015 року – тотожні. Отже, Відомості про законність форми № 1-АП в частині забезпечення безпеки дорожнього руху **не містять інформації за листопад і грудень 2015 року**, тобто за період часу, що минув після набрання чинності Законом про Нацполіцію (з 07.11.2015).

Крім того, в ході аналізу інформації Відомостей про законність в розрізі адміністративних територій встановлено **відсутність даних за 2013–2015 роки по м. Києву**, що не має логічного пояснення і, відповідно, **ставить під сумнів повноту відображених у формі № 1-АП даних**.

Разом з тим, у звіті форми № 1-АП за 2013 рік міститься інформація, згідно з якою підрозділами Державтоінспекції в Луганській області на підставі **3** скарг, що підтвердилися в ході службових розслідувань, скасовано **34** постанови, а у Львівській області на підставі **10** скарг скасовано **42** постанови; в звіті за 2014 рік міститься інформація, згідно з якою підрозділами Державтоінспекції в Івано-Франківській області на підставі **21** скарги було скасовано **66** постанов; в звіті за 2015 рік міститься інформація, згідно з якою підрозділами Державтоінспекції в Тернопільській області на підставі **5** скарг було скасовано **14** постанов. Водночас в підрозділах Державтоінспекції в інших областях кількість скарг, що підтвердилися, як правило відповідає кількості скасованих постанов, а поодинокі випадки відхилення несуттєві.

Розділом XI Інструкції 77 передбачалося, що перевірки дотримання законодавства при організації провадження та діловодства у справах про адміністративні порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, у підрозділах Державтоінспекції МВС повинні були здійснюватися МВС – не менше одного разу на п'ять років у Головних управліннях МВС, управліннях МВС в АР Крим, областях, мм. Києві та Севастополі (пункти 11.2 і 11.3 Інструкції № 77). Водночас головними управліннями МВС, управліннями МВС в АР Крим, областях, мм. Києві та

Севастополі – не менше одного разу на два роки в підпорядкованих органах і підрозділах Державтоінспекції МВС, включаючи ревізію матеріалів про адміністративні правопорушення (пункт 11.4 Інструкції № 77). Керівниками підрозділів Державтоінспекції МВС – внутрішні перевірки не менше двох разів на рік (пункт 11.5 Інструкції № 77).

Об'єктом аудиту не були надані підтвердні документи щодо фактичного проведення та результативності проведених перевірок дотримання законодавства при організації провадження та діловодства у справах про адміністративні порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, у підрозділах Державтоінспекції МВС. При цьому було надано пояснення, що у зв'язку з ліквідацією Департаменту ДАІ МВС вказані вище матеріали передано до архіву МВС, а в журналі обліку відряджень наявні лише реєстраційні номери довідок про результати комплексних перевірок підрозділів Державтоінспекції в регіонах протягом 2014–2015 років (інв. № 1214).

**Отже, МВС не забезпечило контролю за повнотою та достовірністю інформації, яка міститься у Відомостях про законність форми № 1-АП, а дані цієї звітності не можуть бути визнані такими, що перевірялись у процесі внутрішнього контролю.**

За даними Відомостей про законність при здійсненні адміністративної практики (табл. 3) за 2013–2015 роки надійшло **5 042 скарги** на постанови по справах про адміністративні порушення, оформлених працівниками Державтоінспекції МВС. При цьому їх кількість зменшилася з **2 712** скарг у 2013 році до **881** скарг за 2015 рік (зменшення в цілому в **3,1** раза). Разом з тим у загальній кількості отриманих усіма підрозділами (службами) МВС скарг частка отриманих органами Державтоінспекції скарг в цей період збільшилася з **60,9** до **96,2 відсотка**.

Таблиця 3

**Аналіз дотримання законності органами Державтоінспекції МВС при здійсненні адміністративної практики**

Період	Об'єкт	Надійшло скарг на постанови про адміністративне правопорушення	з них:		Кількість постанов про адмінправопорушення, скасованих судом	Всього скасованих постанов про адмін. правопорушення (гр.3+гр.4)	Кількість посадових осіб, притягнутих до дисциплінарної відповідальності за порушення адміністративного законодавства
			підтвердилось	скасовано постанов			
А	Б	1	2	3	4	5	6
2013 рік	Усього по МВС	4 456	2 677	2 506	2 203	4 709	3 307
	в т. ч. по ДАІ	2 712	1 109	1 155	1 947	3 102	836
	Частка ДАІ, %	60,9	41,4	46,1	88,4	65,9	25,3
2014 рік*	Усього по МВС	1 894	720	652	1 470	2 122	2 095
	в т. ч. по ДАІ	1 449	335	341	1 468	1 809	737
	Частка ДАІ, %	76,5	46,5	52,3	99,9	85,2	35,2
2015 рік* (січень – листопад)	Усього по МВС	916	203	192	1 179	1 371	1 156
	в т. ч. по ДАІ	881	178	183	1 167	1 350	336
	Частка ДАІ, %	96,2	87,7	95,3	99,0	98,5	29,1

\* Наведена у Відомостях про законність форми № 1-АП інформація не містить даних за 2014 і 2015 роки по АР Крим і м. Севастополі. При цьому частка отриманих у 2013 році Державтоінспекцією скарг, що припадала на органи Державтоінспекції в АР Крим, становила **31,1 відс.**, частка підтверджених скарг – **69,8 відс.**, частка скасованих в результаті службового розслідування постанов – **66,6 відс.**, частка скасованих судом постанов – **3,1 відс.**, частка притягнутих до дисциплінарної відповідальності осіб за порушення адміністративного законодавства – **9,2 відсотка**.

За наслідками проведених службових розслідувань встановлено, що в 2013 році **1 109** випадків винесення неправомірних рішень посадовими особами Державтоінспекції в ході провадження в справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху становили **40,9 відс.** отриманих скарг; в 2014 році **335** випадків – **23,1 відс.**; в 2015 році **178** випадків – **20,2 відсотка**. В загальній кількості підтверджених фактів, викладених в скаргах, що надійшли до всіх підрозділів (служб) МВС, частка підтверджених в ході службових розслідувань фактів прийнятих неправомірних рішень посадовими особами Державтоінспекції підвищилася з **41,4** до **87,7 відсотка**.

За результатами розгляду скарг скасовано: в 2013 році – **1 155** винесених постанов про накладення адміністративних стягнень; в 2014 році – **341**; в 2015 році – **183** постанови. Із загальної кількості скасованих постанов у всіх підрозділах (службах) МВС, частка скасованих постанов, винесених посадовими особами Державтоінспекції, збільшилася з **46,1** до **95,3 відсотка**.

Крім скасованих за результатами службових розслідувань постанов, прийняті постанови в справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху скасовувалися в судовому порядку. Однак Відомості про законність форми № 1-АП не містять такої інформації, як кількість звернень учасників дорожнього руху до адміністративних судів. З огляду на дані досліджень, згідно з якими рішення адміністративних органів оскаржують у кожному третьому-четвертому випадку<sup>42</sup>, така інформація є суттєвою для оцінки роботи ОВС.

Протягом 2013 року за результатами судового розгляду скарг притягнутих до адміністративної відповідальності учасників дорожнього руху було скасовано **1 947** постанов про адміністративне правопорушення; за 2014 рік – **1 468**; за 2015 рік – **1 167** постанов. У загальній кількості скасованих в судовому порядку постанов про адміністративні правопорушення в усіх підрозділах (службах) МВС, частка скасованих постанов, винесених посадовими особами Державтоінспекції, збільшилася з **88,4** до **99,0 відсотків**.

Отже, в результаті службового розгляду отриманих скарг та судового розгляду скарг на постанови по справах про адміністративні правопорушення в 2013 році було скасовано **3 102** постанови по справах про адміністративні порушення у сфері безпеки дорожнього руху; в 2014 році – **1 809**; в 2015 році – **1 350** постанов, або відповідно **65,9, 85,2 і 98,5 відс.** кількості скасованих таких постанов в усіх підрозділах (службах) МВС. При цьому, незважаючи на суттєве зменшення (в **2,6** раз, див. табл. 1) кількості складених протоколів і прийнятих за ними рішень працівниками Державтоінспекції, в 2015 році, порівняно з 2013-2014 роками, частка скасованих за результатами службового та судового розгляду скарг збільшилася з **0,2** до **0,25 відс. прийнятих постанов**.

Водночас Відомості про законність форми № 1-АП не містять інформації про суми накладених адміністративних штрафів у постановах, що були

<sup>42</sup> Пастух І.Д., Червінчук А.В. Дії та рішення підрозділів МВС України, що забезпечують безпеку дорожнього руху, в адміністративно-деліктному провадженні та їх оскарження: монографія / І.Д. Пастух, А.В. Червінчук. – К., 2015. – С. 137.

скасовані. МВС, зокрема Департаментом ДАІ, зазначена інформація не збиралася і не узагальнювалася.

До дисциплінарної відповідальності за порушення адміністративного законодавства в 2013 році було притягнуто **836** посадових осіб Державтоінспекції, в 2014 році – **737**, в 2015 році – **336** осіб. Із загальної кількості притягнутих до дисциплінарної відповідальності посадових осіб в усіх підрозділах МВС частка притягнутих до дисциплінарної відповідальності працівників, що здійснювали провадження в справах про притягнення до адміністративної відповідальності за порушення правил дорожнього руху, у 2013 році становила **25,3 відс.**; у 2014 році – **35,2 відс.**; у 2015 році – **29,1 відсотка**.

Таким чином, незважаючи на те, що в 2014 і 2015 роках, порівняно з 2013 роком, спостерігалось зменшення кількості скарг, що надходили до органів, які здійснювали провадження в справах про притягнення до адміністративної відповідальності за порушення правил дорожнього руху, а також скасованих в адміністративному та судовому порядку постанов і кількості притягнутих до дисциплінарної відповідальності посадових осіб за встановлені порушення адміністративного законодавства, їх частка в зведених показниках дотримання законності при здійсненні адміністративної практики органами МВС зростала.

## **6. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ НАСЛІДКИ ВИКОНАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ДЕРЖАВНИМИ ОРГАНАМИ ВЛАДИ ПРИ ЗАСТОСУВАННІ АДМІНІСТРАТИВНИХ СТЯГНЕНЬ (ШТРАФІВ) У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ**

За загальним визнанням, дорожньо-транспортна аварійність в Україні набула масштабів загальнонаціонального лиха. Боротьба з нею вимагає єднання зусиль всіх інститутів громадянського суспільства.

За результатами аналізу правопорушників безпеки дорожнього руху встановлено, що протягом 2013–2015 років **95,0 відс.** правопорушень було здійснено водіями транспортних засобів і лише **4,7 відс.** – пішоходами. При цьому за результатами аналізу вчинених адміністративних правопорушень у згаданій сфері встановлено, що найбільшу питому вагу в зазначений період становили адміністративні правопорушення, за які передбачені штрафи (табл.4), а саме:

- перевищення водіями транспортних засобів встановлених обмежень швидкості руху, проїзд на заборонений сигнал регулювання дорожнього руху та порушення інших правил дорожнього руху (стаття 122 КУпАП) – **48,1 відс.** загальної кількості виявлених правопорушень;

- порушення водіями правил керування транспортним засобом, правил користування ременями безпеки або мотошоломами (стаття 121 КУпАП) – **14,8 відс.**;

- керування транспортними засобами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції (стаття 130 КУпАП) – **10,2 відсотка**.

Слід зазначити, що відсоток порушень водіями встановлених обмежень швидкості руху є істотним у всьому світі, але, на відміну від України, вважається дуже грубим правопорушенням і до правопорушника застосовуються великі



штрафи, нараховуються штрафні бали, водій може бути позбавлений на певний час водійського посвідчення та є вірогідність потрапляння його до в'язниці. В Україні за це правопорушення передбачений один із найнезначніших штрафів, проте аварійність під час такого правопорушення є найбільшою.

Таблиця 4

**Вчинені адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху за видами правопорушень**

Вид правопорушення	Стаття КУпАП	2013 рік	2014 рік	2015 рік	Разом	Тис. тис. <i>Питома вага, відс.</i>
Порушення водіями правил керування транспортним засобом, правил користування ремнями безпеки або мотошоломами	121	273,1	193,8	137,8	604,7	14,8
Перевищення водіями транспортних засобів встановлених обмежень швидкості руху, проїзд на заборонений сигнал	122	1 032,4	609,9	327,0	1 969,3	48,1
Порушення правил дорожнього руху, що спричинило пошкодження транспортних засобів, вантажу, автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів, дорожніх споруд чи іншого майна	124	142,1	117,5	80,7	340,3	8,3
Керування транспортним засобом особою, яка не має відповідних документів на право керування таким транспортним засобом або не пред'явила їх для перевірки	126	164,3	108,4	75,6	348,3	8,5
Керування транспортними засобами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції	130	182,1	141,7	93,9	417,7	10,2
Інші правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху		183,7	145,8	84,5	414,0	10,1
<b>Усього</b>		<b>1 977,7</b>	<b>1 317,1</b>	<b>799,5</b>	<b>4 094,3</b>	<b>100</b>

При цьому рівень виявлених адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху протягом 2013–2015 років в Україні зменшився у **2,5 рази**, а добровільна сплата накладених сум адміністративних штрафів становила лише **68,7 відс.**; середній показник фактично стягнутих органами виконавчої служби адміністративних штрафів становить лише **30 відс.** сум за справами, щодо яких завершено виконавче провадження.

Отже, запровадження чіткої процедури оплати адміністративних штрафів разом з реформуванням ОВС повинні сприяти збільшенню доходної частини державного бюджету та забезпечувати якісний державний контроль.

Україна – одна з небагатьох країн Європи, в містах якої можливо легально їздити на автомобілі зі швидкістю до **80 км/год**, а саме: до **60 км/год** відповідно до пункту 12.4 Правил дорожнього руху та з урахуванням „легального перевищення” до **20 км/год**, після збільшення якого згідно зі статтею 122 КУпАП накладається штраф. При цьому в Україні на дорогах, де створені дорожні умови (дороги мають три смуги руху або розділені відбійниками між протилежними напрямками дороги), за погодженням з Державтоінспекцією встановлювалися дорожні знаки, які дозволяли швидкість руху для автомобілів у містах до **80 км/год**, а з урахуванням „легального перевищення” – **100 км/год**.

Міністерство транспорту Великобританії<sup>43</sup> оприлюднило такі дані: якщо пішохода збиває автомобіль на швидкості **30 км/год**, його шанс вижити – **95 відс.**; на швидкості **50 км/год** виживе після зіткнення **55 відс.**, а якщо людину зіб'ють на швидкості **80 км/год** (яка є легальною в Україні), її шанс на виживання становить лише **15 відсотків**.

<sup>43</sup> Сайт: argumentua.com „Безопасная скорость: какой она должна быть. Европейский опыт” 03.01.2016.

Отже, механізм попередження правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, передбачений законодавством України, не спрацьовує і, як наслідок, показник смертності під час ДТП є одним із самих високих у Європі – **13,5 осіб на 100 тис.** населення; гірше лише в Молдові – **13,9**, Росії – **18,6**, а також Китаї – **18,8 осіб на 100 тис.** населення. Всі країни Євросоюзу та ряд інших давно зменшили цей швидкісний ліміт до **50 км/год** без винятку або встановили незначні „легальні перевищення”. При цьому в більшості міст у зонах з житловими забудовами додатково діє обмеження і до **30 км/год**. Завдяки цьому смертність від ДТП в Євросоюзі становить від **2,9 до 5,4 осіб на 100 тис.** населення, що в **2,5–4,7 рази** менше, ніж в Україні (табл. 5).

У польському міністерстві транспорту<sup>44</sup> (в країні, де також існує високий рівень смертності під час ДТП – **10,3 особи на 100 тис.** населення) переконані, що вирішити проблему „лихачів” допоможе збільшення штрафів за перевищення швидкості, а також більша кількість фоторадарів на дорогах.

Таблиця 5

**Обмеження швидкості на дорогах світу та встановлені штрафи<sup>1</sup>**

Країна	Обмеження швидкості, км/год			Показник померлих на 100 тис. населення	Штраф за перевищення швидкості, від/до км/год, євро	Позбавлення водія прав за перевищення швидкості	Штрафні бали	Середньо місячна зарплата (2012р., євро)
	в містах	за містом	„легальне перевищення”					
Австрія	50	100-130	-	5,4	20-2 180	2 тижні-6 міс.	-	3 096
Великобританія	48	96-112	8-14	2,9	до 2 900	-	-	2 761
Німеччина	50	100 <sup>2</sup>	3	4,3	240-280	на 1-2 міс.	4	2 450
Ірландія	48	96-112	0	4,1	65-180	6 міс.	3-5 <sup>3</sup>	2 700
Польща	50	70-140	0	10,3	100-120	-	-	1 380
Фінляндія	50	80-120	11	4,8	115 <sup>4</sup>	2-3 тижні	-	2 625
Франція	50	90-110	0	5,1	1 500	-	-	2 600
Швейцарія	50	80-120	5	3,3	від 690	на 1 рік	-	-
<b>Україна</b>	<b>60, 80<sup>5</sup></b>	<b>90-120</b>	<b>20</b>	13,6	<b>8,5-22,7</b>	<b>6-12 міс.</b>	<b>50</b>	<b>240</b>
Австралія	60	100-130	6-10	5,4	1 700	на 3 роки <sup>6</sup>	6	2 350
Ізраїль	50	80-110	5-11	3,6	від 50	-	11 <sup>7</sup>	1 625
Китай	50, 70 <sup>5</sup>	до 120	10	18,8	250	-	12	-x
Японія	30-40	80	-	4,7	від 650	6 міс. <sup>8</sup>	-	2 270

**Примітки:**

1. Інформація за різними сайтами Інтернету, у тому числі Сайт: *argumentua.com* „Что будет, если превысит скорость более чем на 50 км/ч в разных странах” 15.08.2012.
2. На автобанах швидкість обмежується лише на локальних ділянках автобанів. Якщо сумарне перевищення швидкості за рік становить більше 25 км/год (або водій перевищив швидкість тричі), водій позбавляється прав. Крім Німеччини, шляхи без обмежень швидкості існують на острові Мен, півночі Австралії, в Індії, Азербайджані.
3. 12 штрафних балів є межею, за які вилучаються посвідчення водія.
4. Залежить від денної заробітної плати правопорушника.
5. Залежить від кількості смуг руху на дорозі.
6. Тягне позбавлення волі на 9 місяців.
7. Штрафні бали анулюються через 2 роки, але якщо водій протягом 2 років набере 22 бали та більше, вони анулюються через 4 роки. Водій, який набрав 12–22 бали, повинен пройти курси водіїв і скласти іспити, 24–34 бали – поглиблені курси водіїв та іспит, понад 36 балів – позбавлення прав на 3 місяці і повторне навчання та іспит.
8. Виправних робіт до півроку.  
- Інформація відсутня.

<sup>44</sup> Сайт: *radiosvoboda.org* „У Польщі гальмують порушників на автошляхах”. Юрій Савицький. 10.01.2013.

В Євросоюзі адміністративні штрафи за перевищення водіями транспортних засобів встановлених обмежень швидкості руху коливаються від **20 до 2 900 євро** і залежать від кількості км/год перевищення (наприклад **20–50 євро за 1 км/год**) або від денної (місячної) заробітної плати порушника<sup>45</sup>.

В Україні протягом 2013–2014 років та 7 місяців 2015 року штрафи за перевищення водіями транспортних засобів обмежень швидкості руху більш як на **20 км/год** коливалися від **255 до 340 грн** (на початок 2013 року це **23,6–31,4 євро**, у липні 2015 року – **10,8–14,4 євро**), на **50 км/год** – від **510 до 680 грн** (**47,1–62,8 євро** та **21,5–28,7 євро** відповідно), а Законом № 596 їх знижено до раніше встановленого мінімального рівня за окремими видами правопорушень, а саме: перевищення швидкості на **20 км/год** – **255 грн**. (на початок 2016 року – **8,5 євро**), на **50 км/год** – **510 грн** (**17 євро**) та у разі створення аварійної ситуації внаслідок перевищення швидкості понад **20 і 50 км/год** – **680 грн** (**22,7 євро**).

Слід зазначити, що рівень середньомісячної заробітної плати в Україні в **5–10 разів** менше, ніж у розвинених країнах світу, що слід урахувати при визначенні розмірів адміністративних штрафів за порушення Правил дорожнього руху, а отже, **значно збільшити штрафи в Україні неможливо**. При цьому **вагомим чинником зменшення смертності на дорогах України через „лихачів” є розширення інформаційно-правового забезпечення попередження правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху**.

Ще одним істотним порушенням серед водіїв є керування транспортним засобом у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння. Більшість країн світу прагнуть мінімізувати потенційну шкоду від водіння транспортним засобом в такому стані шляхом встановлення законодавчо дозволених максимальних норм концентрації алкоголю в крові для водіїв. У різних країнах такі норми різні (встановлена межа: **0,0 г/1000см<sup>3</sup>** – в Чехії, Угорщині, Румунії, Росії, Словаччині; **0,2 г/1000см<sup>3</sup>** – в Польщі, Швеції; **0,5 г/1000см<sup>3</sup>** – в Бельгії, Данії, Нідерландах, Фінляндії, Франції; **0,8 г /1000см<sup>3</sup>** – в Австрії, Великобританії, Італії, Німеччині, Швейцарії; **1,0 г/1000см<sup>3</sup>** – в США<sup>46</sup>), але санкції, що накладаються на винних у вчиненні таких порушень, характеризуються високим ступенем суворості та обтяження, а саме: великими адміністративними штрафами, які здебільшого залежать від ступеня сп'яніння (**325–585** (на практиці) до **6500 євро** – в Великобританії, **4500–45000 євро** – у Франції, **510–770 євро** – у Німеччині, **225 – 4500 євро** – в США), тимчасовим позбавленням права на керування транспортним засобом, ув'язненням.

<sup>45</sup> Найбільший штраф у світі був виписаний у Швейцарії в серпні 2010 року. Його сума становила **1 млн дол.** Це штраф за перевищення швидкості на дорозі між Берном і Лозанною, оштрафованим виявився 37-річний мільйонер – підданий Швеції. Такий розмір штрафу прийняв місцевий суд, враховуючи швидкість та річний дохід водія. Швидкість порушника становила **300 км/год** (перевищення – **180 км/год**).

<sup>46</sup> Огляд водія транспортного засобу або особи, яка ним керує, на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують його увагу та швидкість реакції: науково-практичні рекомендації / М.Ю. Веселов, Ю.П. Семенов, А.П. Сахно, А.В. Червінчук, ДАІ МВС Україна. – Кривий Ріг, 2015. – 81 с.

В Україні адміністративне стягнення за керування транспортним засобом у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння (стаття 130 КУпАП) передбачає, зокрема, адміністративний штраф, позбавлення права на керування транспортним засобом строком від одного до двох років, адміністративний арешт (7–10 діб), громадські роботи тощо. У 2013 розмір адміністративного штрафу становив **2550–3400 грн**, у 2014 році та I півріччі 2015 року – **3400–5950 грн**, у II півріччі 2015 року – **3400 грн**, що на сьогодні становить **117,2 євро** і є найнижчим серед штрафів наведених вище країн.

*Довідково.* У 2013 році судами різних інстанцій розглянуто **181,8 тис.** справ за статтею 130 КУпАП, за якими накладено такі адміністративні стягнення: призначені громадські роботи – **41,0 відс.**, накладено адміністративний штраф – **30,8 відс.**, позбавлено водіїв прав – **18,9 відс.** і застосовано адміністративний арешт – **2,2 відс.**; у 2014 році розглянуто **134,7 тис.** таких справ, за якими накладено адміністративний штраф – **51,7 відс.**, позбавлено водіїв прав – **23,9 відс.**, застосовано адміністративний арешт – **12,8 відс.** і призначені громадські роботи – **0,9 відс.**; протягом 7 місяців 2015 року розглянуто **52,6 тис.** справ, за якими накладено адміністративний штраф – **53,8 відс.**, позбавлено водіїв прав – **20,7 відс.**, застосовано адміністративний арешт – **12,7 відс.** і лише для **11 осіб** призначені громадські роботи.

**Враховуючи зазначене, для попередження правопорушень та забезпечення безпеки дорожнього руху Україна має вивчати та застосовувати позитивний досвід ЄС та розвинених країн світу.**

Зокрема, в усіх перелічених у табл. 5 країнах (та багатьох інших) на їхніх дорогах застосовується фотофіксація порушень, що дозволяє зменшити „людський фактор” при оформленні порушень. Як відомо, в нашій країні така практика не прижилася – фіксація „Візором” дуже часто (і небезпідставно) оскаржувалася у суді. Законом № 596 запроваджено ведення фотофіксації, а саме за допомогою технічних засобів, що дають змогу здійснювати фотозйомку або відеозапис та функціонують згідно із законодавством про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах і, відповідно, нараховувати штрафи за правопорушення у сфері забезпечення дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі.

Однак повернення на дороги України фіксації правопорушень за допомогою „Візорів”, під час застосування яких „людський фактор” залишиться незмінним, суттєво не сприятиме зменшенню правопорушень у сфері забезпечення дорожнього руху та збільшенню доходів бюджету за рахунок штрафів, оскільки залишатиметься можливість оскарження у суді таких фотозйомок та несплати штрафу. **Якщо фотофіксація буде здійснюватися тільки за допомогою стаціонарних камер без участі поліцейського, як робиться в усьому цивілізованому світі, це сприятиме як зменшенню правопорушень, так і збільшенню надходжень до бюджету у вигляді адміністративних штрафів.**

Водночас, з метою попередження фактів несплати водіями адміністративних штрафів та оскарження рішень працівників національної поліції, обов'язково необхідно прискорити **100-відсоткове запровадження електронних протоколів**, щоб поліцейські змогли працювати професійно й ефективно, а також була можливість контролювати якість їх роботи.

*Довідково.* Через планшет патрульний може заповнювати протоколи за шаблоном: достатньо вказати номер статті та прізвище з ім'ям водія, а все інше заповнюється

автоматично. Після цього порушник отримує електронний протокол і квитанцію та за бажанням зможе розплатитися банківською карткою на місці.

Оплату штрафів за здійснення правопорушень на місці в Україні було запроваджено наприкінці 2014 року. Перші 12 терміналів з'явилися на початку листопада 2014 року в патрульних автомобілях ДАІ Дніпропетровської області, а в грудні – в м. Києві. У 2015 році по 2 таких термінали отримали підрозділи Державтоінспекції інших областей країни.

На час проведення аудиту встановлено лише 30 термопринтерів (15 відс.) та 50 терміналів (25 відс.) на 200 автомобілях, що заплановані для такого обладнання.

При цьому вкрай необхідна чітка процедура оплати цих штрафів.

Голова громадської організації „Безпека дорожнього руху” Михайло Берлін<sup>47</sup> пропонує посилити систему контролю за допомогою ще більшої автоматизації обробки даних. На його думку, варто дослідити і використати досвід Нідерландів, які посідають одне з останніх місць в Європі за кількістю ДТП зі смертельними наслідками.

Відповідно до практики Нідерландів, учасник дорожнього руху (водій і пішохід) фіксують ДТП на свої електронні носії і пересилають на спеціальну поліцейську програму. Поліцейський, у свою чергу, має зображення ДТП з автомобільного навігатора плюс з найближчих від місця пригоди камер спостереження. Далі працює програма, яка аналізує всі зображення, видає повну картину аварії і вносить її у поліцейську базу даних.

Таким чином, в Україні спостерігається велика смертність людей під час ДТП (13,5 осіб на 100 тис. населення), що в декілька разів більше, ніж в розвинених країнах, однак санкції до порушників Правил дорожнього руху більш поблажливі, ніж в країнах світу, особливо за порушення, що мають високу імовірність призвести до людських жертв. Практично невирішеним залишається завдання запровадження автоматичної фіксації ДТП та притягнення на їх підставі правопорушників до визначеної законом відповідальності. Це не сприяє зменшенню правопорушень серед водіїв та наповненню доходної частини державного бюджету за рахунок правопорушників Правил дорожнього руху.

## ВИСНОВКИ

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.

<sup>47</sup> Сайт: [radiosvoboda.org](http://radiosvoboda.org) «АТО» на дорогах України: чи українці дійсно дбають про безпеку? Богдана Костюк. 15.06.2015.

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 ЦОВВ

утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції, а Кабміном можуть бути утворені інші ЦОВВ 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 врегулювання.

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 посилян 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.** Не зважаючи на зменшення в 2,6 раза 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.**

### ПРОПОЗИЦІЇ

**1.** Про результати аудиту поінформувати Верховну Раду України.

**2.** Відомості у формі рішення Рахункової палати про результати аудиту ефективності виконання повноважень державними органами влади в частині надходжень до державного бюджету адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, 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.

## Повноваження МВС у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху

До 28.12.2015

З 28.12.2015

**Визначені Законом про дорожній рух (стаття 52<sup>1</sup>)**

**Визначені положеннями № 383 і № 401**

**Визначені Законом про дорожній рух (стаття 52<sup>1</sup>)**

**Визначені положенням № 878**

- участь у реалізації державної політики щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, підготовка проектів законів та інших нормативно-правових актів, у т.ч. правил, норм та стандартів, державних і регіональних програм стосовно забезпечення безпеки дорожнього руху та його учасників;
- забезпечення безпеки дорожнього руху, державний контроль;
- погодження проектів та схем організації дорожнього руху;
- ведення автоматизованого обліку, накопичення, оброблення та використання відомостей про транспортні засоби, що підлягають державній та відомчій реєстрації, та про їх власників;
- контроль за безпекою дорожнього руху під час надання послуг з перевезення пасажирів чи вантажів, додержанням законодавства у зазначеній сфері, у т.ч. за забезпеченням організації підготовки водіїв транспортних засобів;
- забезпечення організації та контролю за підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації водіїв;
- забезпечення організації фіксації правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі, інформування учасників дорожнього руху про її проведення та здійснення автоматизованого обліку адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху (із змінами, внесеними Законом № 596).

- розробка проектів державних програм з охорони громадського порядку, боротьби із злочинністю, безпеки дорожнього руху;
- організація інформаційно-аналітичної діяльності ОСВ;
- складання статистичної інформації;
- вжиття заходів щодо виявлення та припинення адміністративних правопорушень, забезпечення здійснення проваджень у справах про адміністративні правопорушення, розгляд яких законом покладалося на ОВС. У випадках, передбачених законодавством, прийняття рішення про накладення адміністративних стягнень та забезпечення їх виконання;
- забезпечення безпеки дорожнього руху;
- у порядку та у способи, передбачені законодавством, інформування щодо здійснення державної політики у сфері безпеки дорожнього руху.

- участь у формуванні та реалізації державної політики щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, підготовка проектів законів та інших нормативно-правових актів, у т.ч. правил, норм та стандартів, державних і регіональних програм щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, його учасників;
- здійснення у випадках, передбачених законом, державної реєстрації та обліку транспортних засобів, приймання іспитів для отримання права керування транспортними засобами і видача відповідних документів;
- ведення автоматизованого обліку, накопичення, оброблення та використання відомостей про транспортні засоби, що підлягають державній і відомчій реєстрації, та про їхніх власників;
- ведення автоматизованого обліку адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху.

- розробка проектів державних програм з питань забезпечення публічної безпеки і порядку, протидії злочинності, безпеки дорожнього руху;
- участь у формуванні та забезпеченні наукової і науково-технічної політики держави у сфері охорони суспільних відносин, пов'язаних із захистом та охороною прав і свобод людини, забезпеченням публічної безпеки і порядку, протидії злочинності, безпеки.

# НАЦІОНАЛЬНА ПОЛІЦІЯ УКРАЇНИ

Додаток 2  
станом на 01.01.2016

## Структурні підрозділи апарату центрального органу управління

### Департамент інформаційної підтримки та координації поліції „102” (головний підрозділ у системі інформаційно-аналітичного забезпечення НП)

- координує діяльність управлінь інформаційного забезпечення головних управлінь поліції з прийому службою „102” заяв та повідомлень громадян про правопорушення та інші події з подальшою передачею інформації до уповноважених працівників поліції для організації належного реагування на них;
- формує статистичну звітність про результати роботи органів і підрозділів поліції, стан протидії корупції та застосування адміністративної практики органами і підрозділами поліції.

### Департамент превентивної діяльності:

- здійснює нормативно-методичне забезпечення та контроль за діяльністю підпорядкованих територіальних органів та підрозділів, які у межах компетенції реалізують державну політику з питань забезпечення безпеки дорожнього руху;
- організовує та здійснює контроль за додержанням Правил дорожнього руху його учасниками;
- аналізує обставини і причини виникнення дорожньо-транспортних пригод на вулично-дорожній мережі, організовує та контролює своєчасне внесення відомостей про дорожньо-транспортні пригоди до єдиної централізованої бази даних;
- вивчає, аналізує і узагальнює результати та ефективність фіксації правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі;
- здійснює контроль за дотриманням власниками транспортних засобів, громадянами вимог Закону України „Про дорожній рух”, правил, норм та стандартів з питань забезпечення безпеки дорожнього руху.

## Територіальні органи

### Головні управління Національної поліції

26 головних управлінь Національної поліції в регіонах, в АР Крим та м. Севастополі, у м. Києві

### Департамент патрульної поліції - міжрегіональний територіальний орган Національної поліції (до 24.09.2015 ДПС МВС):

- здійснює заходи контролю за додержанням безпеки дорожнього руху;
- здійснює провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- вживає організаційні і технічні заходи для підвищення рівня безпеки дорожнього руху.

Організація адміністративно-правозастосовної діяльності відповідних підрозділів ГУ НП в регіонах

### Підрозділи превентивної діяльності ГУ НП України в регіонах

Рота дорожньо-патрульної служби ГУ НП в регіонах

Міськвідділи (райвідділи) ГУ НП в регіонах

### Управління патрульної поліції

у містах Києві, Львові, Одесі, Харкові, Миколаєві, Ужгороді і Мукачевому, Хмельницькому, Луцьку  
(відділи адміністративної практики)

**Схема взаємодії органів внутрішніх справ, фінансових органів та органів стягнення в частині надходжень до державного бюджету адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, що діяла до 07.11.2015**

