



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 15 листопада 2017 року № 23-1

м. Київ

Про результати аудиту ефективності використання коштів Державного бюджету України на здійснення державного контролю з питань безпеки на транспорті

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 4, 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України “Про Рахункову палату” розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів Державного бюджету України на здійснення державного контролю з питань безпеки на транспорті.

За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. **Державна служба України з безпеки на транспорті** як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань безпеки на автомобільному транспорті загального користування, міському електричному, залізничному транспорті та у сфері безпеки на морському та річковому транспорті, у **2016 році та впродовж січня-вересня 2017 року в цілому забезпечила виконання покладених на неї повноважень**. Фінансові порушення і недоліки були незначними, окремі з них усунуто під час проведення аудиту.

Водночас **Укртрансбезпека** з об’єктивних причин (через мораторій) **не проводила планових перевірок** з питань безпеки на автомобільному транспорті та у сфері безпеки на морському і річковому транспорті. **Державний нагляд (контроль) у цей період на автомобільному транспорті полягав у проведенні рейдових перевірок** (перевірка на дорозі) і здійсненні **габаритно-вагового контролю** транспортних засобів, на морському і річковому транспорті – у **проведенні огляду суден, баз стоянок і навчально-тренувальних закладів**.

Укртрансбезпека як розпорядник бюджетних коштів **не забезпечила на належному рівні організації та здійснення внутрішнього аудиту в частині**

перевірки територіальних органів, передбаченої частиною третьою статті 26 Бюджетного кодексу України. **Сектором аудиту Укртрансбезпеки всі планові аудити у цей період проведено з недотримання вимог пункту 6.5 власного Порядку проведення внутрішнього аудиту в Державній службі з безпеки на транспорті (затверджений наказом Укртрансбезпеки від 17.03.2016 № 100): не визначено періодичності проведення планових внутрішніх аудитів та критеріїв відбору об'єктів для їх проведення.**

2. Міністерство інфраструктури України як головний розпорядник бюджетних коштів у 2016-2017 рок ах усупереч вимогам статті 22 Бюджетного кодексу України не здійснювало внутрішнього контролю за витрачанням Укртрансбезпекою бюджетних коштів і не проводило перевірок її діяльності.

Назва бюджетної програми “Здійснення державного контролю з питань безпеки на транспорті” (3109010), у межах якої забезпечується утримання Укртрансбезпеки та виконання всіх завдань, у т. ч. державний контроль, не розкриває змісту видатків, є некоректною і потребує уточнення.

Мінінфраструктури як центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики, зокрема з питань безпеки на наземному, морському та річковому транспорті, а також державного нагляду (контролю) за безпекою на цих видах транспорту, повноваження з розроблення та затвердження відповідних нормативно-правових документів належним чином не виконувало.

3. Нормативно-правове забезпечення діяльності Укртрансбезпеки для повного виконання покладених на неї завдань і функцій у сфері державного нагляду (контролю) на транспорті врегульоване недостатньо:

- у порушення вимог Закону України від 05.04.2007 № 877 “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” не затверджено уніфікованих форм актів перевірок додержання суб'єктами господарювання вимог законодавства, норм і стандартів у сфері безпеки на морському та річковому транспорті; законодавчо не визначено підстав для видачі посадовими особами Укртрансбезпеки припису та вичерпного переліку підстав для зупинення господарської діяльності;

- не визначено законами України “Про транспорт” і “Про автомобільний транспорт” повноважень Укртрансбезпеки в частині видачі дозволу на здійснення перевезень пасажирів на міжбласних маршрутах загального користування, тоді як відповідно до статті 5 Закону України від 06.09.2012 № 5203 “Про адміністративні послуги” суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження встановлюються виключно законами;

- не узгоджено періодичності здійснення планових заходів державного нагляду (контролю). Так, відповідно до частини другої статті 5 Закону України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” такі заходи здійснюються не частіше одного разу на два роки.

Водночас Законом України “Про автомобільний транспорт” передбачено їх проведення не частіше одного разу на рік;

- **затримується затвердження низки нормативно-правових (підзаконних) актів, пов’язаних із Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері автомобільного транспорту з метою приведення їх у відповідність з актами Європейського Союзу”, який станом на 01.11.2017 не прийнятий. Отже, не внесені зміни до нормативних актів (у частині управління безпекою руху на автомобільному транспорті) з метою приведення їх у відповідність з актами ЄС;**

- **не приведено у відповідність із Методикою розроблення уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю), затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 28.08.2013 № 752, окремі затверджені уніфіковані форми актів;**

- **Мінінфраструктури обмежило надані Законом України “Про транспорт” повноваження Укртрансбезпеки щодо здійснення державного контролю на маломірних суднах. У результаті, незважаючи на стійку тенденцію до великої кількості серйозних аварій зі смертельними наслідками на маломірних суднах, ці небезпечні види плавзасобів залишаються поза контролем Укртрансбезпеки;**

- **не переглядалися у встановлені терміни (не рідше одного разу на три роки) критерії розподілу суб’єктів господарювання за ступенем ризику їх діяльності у сфері автомобільного транспорту та визначення періодичності здійснення заходів державного нагляду, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 03.09.2008 № 790. Це є порушенням пункту 4 Методики розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю), затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 28.08.2013 № 752;**

- **не приведено у відповідність із постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 затверджені Кабінетом Міністрів України Порядок здійснення державного контролю на автомобільному транспорті (постанова від 08.11.2006 № 1567) і Порядок зупинення транспортного засобу, що здійснює автомобільні перевезення пасажирів та вантажів, посадовими особами Державної інспекції з безпеки на наземному транспорті (постанова від 20.05.2013 № 422), які визначають функції реорганізованої Державної інспекції з безпеки на наземному транспорті та її територіальних органів. Цими документами керуються посадові особи Укртрансбезпеки при проведенні рейдових перевірок;**

- **не приведено у відповідність із вимогами постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 Інструкцію з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Державною інспекцією України з безпеки на наземному транспорті, затверджену наказом Мінінфраструктури від 24.04.2013 № 254, яка стосується діяльності реорганізованої інспекції;**

- на законодавчому рівні повноваження щодо реалізації державної політики з питань безпеки на наземному транспорті та у сфері безпеки на морському та річковому транспорті визначаються окремо і покладаються на різні центральні органи виконавчої влади. Однак постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 повноваження різних центральних органів виконавчої влади покладено лише на один – Укртрансбезпеку. Ця невідповідність буде усунена після створення нового центрального органу виконавчої влади – Морської адміністрації України. Їй, як правонаступнику, будуть передані повноваження Укртрансбезпеки в частині реалізації державної політики у сфері безпеки на морському та річковому транспорті та штатна чисельність (226 осіб). Проект відповідної урядової постанови опубліковано на сайті Мінінфраструктури.

4. Проведення габаритно-вагового контролю покладено на Укртрансбезпеку та Національну поліцію України. При цьому повноваження Укртрансбезпеки не дають змоги притягнути до відповідальності водія транспортного засобу, який відмовився від проходження габаритно-вагового контролю. Крім того, до компетенції Укртрансбезпеки не належить заборона подальшого руху транспортного засобу після виявлення порушення вагового обмеження. Право тимчасового затримання транспортного засобу в таких випадках надане працівникам Нацполіції.

Оскільки відповідальність за невнесення плати за проїзд великогабаритних та великовагових транспортних засобів і механізм примусового її стягнення законодавчо не передбачені, Укртрансбезпека не здійснює покладеного на неї постановою Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 № 106 контролю за справлянням до бюджету плати за проїзд автомобільними дорогами транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні. З цих же причин Укртрансбезпека не забезпечує належного контролю за внесенням перевізниками-нерезидентами платежів за проїзд автомобільними дорогами України, покладеного на неї Положенням про Державну службу України з безпеки на транспорті, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 11.02.2015 № 103.

5. Правила дорожнього руху містять заборону руху транспортних засобів, що здійснюють перевезення подільних вантажів, коли їх вагові параметри перевищують максимально допустимі. За порушення цієї заборони адміністративно-господарські штрафи не передбачені.

Незважаючи на таку заборону, перевезення подільних вантажів з перевищенням вагових обмежень здійснюються. Посадові особи Укртрансбезпеки кваліфікували їх як порушення, відповідальність за які передбачена частиною третьою статті 60 Закону України “Про автомобільний транспорт”: відсутність дозволу, який дає право на рух у разі перевезення вантажів з перевищенням вагових обмежень. Однак видача дозволу на такі перевезення нормативно не передбачена. Підстави для розрахунку плати за

пройдену частину маршруту територією України транспорту з подільним вантажем, вагові параметри якого перевищують максимально допустимі норми, законодавством також не визначені.

6. Київським міжрегіональним управлінням Укртрансбезпеки не вжито вичерпних заходів щодо стягнення несплачених у добровільному порядку суб'єктами господарювання адміністративно-господарських штрафів. Вибірковою перевіркою встановлено, що станом на 01.10.2017 цим управлінням не передано до органів державної виконавчої служби заяв про примусове стягнення адміністративно-господарських штрафів щонайменше на суму 603,3 тис. гривень. Крім того, постанови на загальну суму штрафів 122,6 тис. грн передані до органів державної виконавчої служби через 3-6 місяців після їх винесення, що створює ризики пропущення строків пред'явлення виконавчого документа для примусового виконання та, як наслідок - втрат державного бюджету.

Київське міжрегіональне управління Укртрансбезпеки не внесло до Єдиної інформаційної системи, яка забезпечує обмін інформацією між Державною фіскальною службою України та Укртрансбезпекою, інформації про застосовані до іноземного перевізника адміністративно-господарські штрафи на загальну суму 1208,4 тис. гривень. Зазначене є порушенням пункту 25 Порядку здійснення державного контролю на автомобільному транспорті. Відсутність такої інформації в цій системі унеможливила здійснення Державною фіскальною службою України контролю за сплатою іноземними перевізниками штрафів у пунктах пропуску через державний кордон. Це призвело до виїзду з території України транспортного засобу без сплати штрафу за порушення законодавства та втрат державного бюджету.

7. У період, що підлягав аудиту, Укртрансбезпека всупереч вимогам Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.12.2008 № 1081, замість відповідних дозволів (бланк дозволу) видавала перевізникам листи з інформацією про конкурс і його переможця (614 листів). У результаті перевізники здійснюють свою діяльність на підставі листів Укртрансбезпеки, що не відповідає вимогам статті 39 Закону України "Про автомобільний транспорт", яка передбачає наявність дозволу.

Отримання Укртрансбезпекою від Мінінфраструктури окремих видів бланків дозволів на перевезення вантажів і пасажирів не підтверджене первинними документами через відсутність контролю з боку посадових осіб Укртрансбезпеки, які здійснювали їх прийняття.

8. Для здійснення державного нагляду (контролю) за об'єктами морського та річкового транспорту Укртрансбезпека застосовувала такий захід виконання своїх функцій, як патрулювання. При цьому патрулювання та механізм його реалізації жодним правовим актом не передбачені.

Крім того, **Укртрансбезпека порушувала** встановлені Положенням про огляд підприємств, організацій та установ, що проводять підготовку моряків, затвердженим наказом Міністерства транспорту та зв'язку України від 25.11.2004 № 1042, **терміни прийняття рішення щодо видачі протоколів** про відповідність навчально-тренажерних закладів.

Мінінфраструктури затверджувало наказами окремі переліки схвалених навчально-тренажерних закладів із затримкою на 1–3 місяці після подання Укртрансбезпекою відповідної інформації. Як наслідок, до прийняття наказу Мінінфраструктури **особам, які пройшли навчання** в такому закладі, **документи, що підтверджують кваліфікацію моряка, не видавалися.**

Положенням про Укртрансбезпеку до її повноважень віднесено перевірку відповідності системи охорони портових засобів вимогам глави XI-2 Міжнародної конвенції з охорони людського життя на морі 1974 року та Міжнародного кодексу з охорони суден і портових засобів. Укртрансбезпекою у 2017 році проведено чотири такі перевірки. Водночас постановою Кабінету Міністрів України від 12.05.2007 № 722 відповідні повноваження у цій сфері надані Мінінфраструктури та ДП “Класифікаційне товариство Регістр судноплавства України” і ДП “Адміністрація морських портів України”. Затверджене наказом Мінтранзсв’язку від 03.12.2017 № 1095 Положення про схвалення оцінок і планів охорони портових засобів та видачу Актів про відповідність портових засобів на Укртрансбезпеку не розповсюджується.

Укртрансбезпека не здійснювала належного контролю за виконанням профілактичних заходів щодо запобігання виникненню аварій на водному транспорті. Запобіжні заходи за результатами розслідування аварійної події із судном “Іволга”, які стосувалися вдосконалення законодавства в частині контролю за маломірними суднами, не виконані. У порушення вимог підпункту 7.4.2 Положення про систему управління безпекою судноплавства на морському і річковому транспорті Укртрансбезпека не звітувала щомісяця перед Мінінфраструктури до повного виконання запобіжних заходів.

9. **Укртрансбезпека з об’єктивних причин (зокрема через нормативну неврегульованість) не виконувала окремих функцій у сфері державного нагляду на морському та річковому транспорті, а також не здійснювала контролю за дотриманням правил забезпечення збереження вантажів на морському та річковому транспорті у зв’язку з їх відсутністю.**

Також **Укртрансбезпека у 2016 році та протягом січня-вересня 2017 року не виконувала покладених на неї статтею 16³ Закону України “Про транспорт” повноважень у частині підготовки пропозицій щодо призначення органів відповідності на проведення робіт з підтвердження відповідності у сфері морського та річкового транспорту.**

Укртрансбезпекою в порушення вимог Інструкції про огляд суден, які здійснюють плавання (експлуатуються) на внутрішніх водних шляхах України,

затвердженої наказом Міністерства транспорту України від 19.04.2001 № 225, **не розроблялися коди невідповідностей**, згідно з якими посадові особи ухвалюють рішення про заборону чи обмеження експлуатації суден.

Аудит також виявив **проблеми щодо виконання Укртрансбезпекою функції з координації нею діяльності капітанів морських портів** у частині нагляду за додержанням вимог безпеки судноплавства. Відповідно до *Положення про капітана морського порту та службу капітана морського порту*, затвердженого наказом Мінінфраструктури від 27.03.2013 № 190, **капітана морського порту та його службу включено до складу Державного підприємства “Адміністрація морських портів України”**. Зазначене **не відповідає статті 14 Закону України “Про морські порти України”, яка передбачає розподіл функцій** забезпечення безпеки мореплавства та нагляду (контролю) за безпекою мореплавства. Як наслідок, **капітани морських портів та їх служби, які здійснюють функції нагляду та контролю за безпекою мореплавства, функціонують у складі державного підприємства, що забезпечує безпеку мореплавства, а підпорядковуються Укртрансбезпеці.**

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів Державного бюджету України на здійснення державного контролю з питань безпеки на транспорті затвердити.

2. Інформацію про результати аудиту надіслати Верховній Раді України і запропонувати розглянути її на профільному комітеті та прискорити прийняття Закону України *“Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері автомобільного транспорту з метою приведення їх у відповідність з актами Європейського Союзу”*.

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

- переглянути критерії розподілу суб’єктів господарювання за ступенем ризику їх діяльності у сфері автомобільного транспорту та визначення періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю) з метою дотримання вимог пункту 4 *Методики розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю)*;

- внести зміни до Порядку здійснення державного контролю на автомобільному транспорті і Порядку зупинення транспортного засобу, що здійснює автомобільні перевезення пасажирів та вантажів, посадовими особами Державної інспекції з безпеки на наземному транспорті, якими керуються посадові особи Укртрансбезпеки при проведенні рейдових перевірок, з метою приведення цих порядків у відповідність із постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442.

4. Рішення Рахункової палати і Звіт надіслати Міністерству інфраструктури України для вжиття заходів щодо усунення виявлених під час аудиту порушень і недоліків і рекомендувати:

- уточнити назву бюджетної програми “Здійснення державного контролю з питань безпеки на транспорті” (КПКВК 3109010), у межах якої забезпечується утримання та виконання всіх завдань Укртрансбезпеки;

- забезпечити виконання вимог пункту 9 частини 5 статті 22 Бюджетного кодексу України щодо здійснення внутрішнього контролю за витрачанням Укртрансбезпекою бюджетних коштів;

- ініціювати внесення змін до Закону України “Про автомобільний транспорт” у частині періодичності здійснення планових заходів з метою приведення його у відповідність із вимогами частини другої статті 5 Закону України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”;

- ініціювати внесення змін до статті 60 Закону України “Про автомобільний транспорт” з метою визначення адміністративно-господарської відповідальності за невнесення плати за проїзд, за перевищення вагових норм при перевезенні подільних вантажів та за відмову та/або перешкоджання габаритно-ваговому контролю транспортного засобу на маршруті перевезення;

- затвердити уніфіковані форми актів перевірок додержання суб’єктами господарювання вимог законодавства, норм і стандартів у сфері безпеки на морському та річковому транспорті;

- внести зміни до уніфікованих форм актів, затверджених наказами Мінінфраструктури від 22.12.2016 № 457, від 26.12.2016 № 467 і від 27.12.2016 № 470, з метою приведення їх у відповідність із Методикою розроблення уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю);

- з метою забезпечення виконання Укртрансбезпекою повноважень, визначених статтею 16³ Закону України “Про транспорт”, внести зміни до Інструкції про огляд суден, які здійснюють плавання (експлуатуються) на внутрішніх водних шляхах України у частині вилучення обмеження щодо здійснення контролю за маломірними суднами;

- внести зміни до Положення про капітана морського порту та службу капітана морського порту з метою приведення його у відповідність із вимогами статті 14 Закону України “Про морські порти України”, яка передбачає розподіл функцій забезпечення безпеки мореплавства та нагляду (контролю) за безпекою мореплавства;

- забезпечити виконання наданих Укртрансбезпеці статтею 16³ Закону України “Про транспорт” повноважень у частині здійснення державного контролю на маломірних суден шляхом внесення змін до відповідних нормативних документів.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Державній службі України з безпеки на транспорті для вжиття заходів щодо усунення виявлених під час аудиту порушень і недоліків та рекомендувати:

- ініціювати внесення змін до законів України *“Про транспорт”* і *“Про автомобільний транспорт”* з метою приведення їх у відповідність із вимогами Закону України *“Про адміністративні послуги”* в частині визначення повноважень Укртрансбезпеки щодо видачі, позбавлення чи анулювання дозволу на перевезення пасажирів на міжобласних автобусних маршрутах загального користування;

- ініціювати внесення змін до галузевих законів з метою приведення їх у відповідність із вимогами статті 4 Закону України *“Про основні засади здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”* в частині встановлення законами вичерпного переліку підстав для зупинення господарської діяльності; санкцій за порушення вимог законодавства і переліку порушень, які є підставою для видачі Укртрансбезпекою припису;

- забезпечити видачу дозволів на перевезення пасажирів на міжобласному маршруті загального користування згідно з вимогами Закону України *“Про автомобільний транспорт”* і Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування;

- визначити та затвердити періодичність проведення планових внутрішніх аудитів та критерії відбору об’єктів для їх проведення, передбачені пунктом 6.5 Порядку проведення внутрішнього аудиту в Державній службі з безпеки на транспорті;

- унормувати здійснення Укртрансбезпекою патрулювання, визначити його суть і механізм реалізації;

- ініціювати внесення змін до *Порядку здійснення габаритно-вагового контролю та справляння плати за проїзд автомобільними дорогами загального користування транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові та/або габаритні параметри яких перевищують нормативні, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.06.2007 № 879*, якими передбачити норму щодо нарахування плати за фактично пройдену частину маршруту транспорту з подільним вантажем.

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

7. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Зарембу І.М.

Т.в. п. Голови Рахункової палати

О. С. Яременко