



## РАХУНКОВА ПАЛАТА

---

### РІШЕННЯ

від 13 липня 2021 року № 15-2

м. Київ

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

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

За підсумками розгляду Рахункова палата

#### **В С Т А Н О В И Л А:**

**1. Кабінет Міністрів України, Міністерство внутрішніх справ України (далі – МВС), Національна поліція України (далі – Нацполіція) та Міністерство юстиції України (далі – Мін’юст) не забезпечили повною мірою функціонування дієвої системи державного управління у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, своєчасного та у повному обсязі надходження до державного бюджету адміністративних штрафів, застосованих до порушників Правил дорожнього руху.**

**1.1. Через відсутність узгодженої координації дій між відповідальними за виконання Плану заходів щодо реалізації Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 року, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28.03.2018 № 231-р, не досягнуто її очікуваних результатів.**

**У 2020 році порівняно з 2016 роком показник кількості травмованих осіб при очікуваному зменшенні на 30 відс. зменшився лише на 4,9 відс., загиблих внаслідок дорожньо-транспортних пригод (далі – ДТП) – збільшився до 8,5 осіб на 100 тис. населення при очікуваному зниженні до 4 осіб.**

**1.2. Незважаючи на неодноразове підвищення протягом 2018–2020 років розмірів адміністративних штрафів за вчинені адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, кількість складених матеріалів про адміністративні правопорушення за порушення Правил дорожнього руху збільшилася на 83,4 відс., ДТП – на 12 відсотків.**

**Аудит засвідчив позитивну динаміку рівня сплати**

**адміністративних штрафів, накладених підрозділами Нацполіції: протягом 2018–2020 років порівняно з 2013–2015 роками середній рівень сплати таких штрафів підвищився з 68,7 до 81 відсотка.**

Водночас рівень сплати адміністративних штрафів, накладених за рішеннями судів, навпаки зменшився з 57 до 22,4 відс., що негативно вплинуло на загальний стан надходжень до державного бюджету адміністративних штрафів за порушення Правил дорожнього руху.

**2. Протягом 2018–2020 років та I кварталу 2021 року заходи з підвищення відповідальності учасників дорожнього руху за скоєні порушення Правил дорожнього руху, які вживалися Кабінетом Міністрів України, МВС, Нацполіцією, в цілому сприяли збільшенню надходжень до державного бюджету від адміністративних штрафів.**

За цей період **обсяг накладених адміністративних штрафів збільшився з 1375,5 млн грн (у 2018 році) до 2009,5 млн грн (у 2020 році), або на 46,1 відс., надходження таких штрафів до державного бюджету – з 651,2 до 1034,6 млн грн, або на 58,9 відсотка.**

**Можлива несплата з різних причин порушниками Правил дорожнього руху накладених на них адміністративних штрафів спричиняє ризики недонадходжень таких штрафів до державного бюджету, за розрахунками, у розмірі понад 2,6 млрд гривень.**

**Унаслідок закриття судами справ про адміністративні правопорушення та скасування постанов про накладення адміністративного стягнення за результатами адміністративного та судового оскарження порушниками Правил дорожнього руху до державного бюджету, за розрахунками, не надійшло понад 1,1 млрд гривень.**

**3. Нормативно-правова база, яка визначала на час проведення аудиту правові засади застосування адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, в цілому є сформованою. Однак окремі вимоги нормативно-правових та розпорядчих актів потребують удосконалення, приведення у відповідність із чинним законодавством.**

3.1. Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 № 106 „Деякі питання ведення обліку податків, зборів, платежів та інших доходів бюджету” одним із органів, що контролює справляння адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху (коди класифікації доходів бюджету 21081300 та 21081800), визначено Нацполіцію.

3.1.1. У Положенні про Національну поліцію, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877, **не визначено повноваження щодо здійснення контролю за справлянням надходжень до бюджету у вигляді адміністративних штрафів та інших санкцій, адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксованих в автоматичному режимі, плати за надання інших адміністративних послуг у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.**

3.1.2. Зазначені повноваження закріплено за Департаментом патрульної поліції (далі – ДПП, пункт 53 Положення про Департамент патрульної поліції,

затвердженого наказом Нацполіції від 06.11.2015 № 73, у редакції наказу Нацполіції від 01.04.2020 № 272).

При цьому в положеннях про Управління патрульної поліції в областях, затверджених відповідними наказами ДПП, **повноваження щодо контролю за справлянням надходжень до бюджету у вигляді адміністративних штрафів та інших санкцій, адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксованих в автоматичному режимі, плати за надання інших адміністративних послуг у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху не визначено.**

3.1.3. Методичними рекомендаціями з питань діяльності підрозділів реагування патрульної поліції територіальних (відокремлених) підрозділів головних управлінь Національної поліції в областях (далі – РПП ГУНП), затвердженими Головою Нацполіції 06.04.2021, окремо **не зазначено повноваження** поліцейських таких підрозділів **в частині здійснення контролю за справлянням надходжень до бюджету у вигляді адміністративних штрафів та інших санкцій, адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксованих в автоматичному режимі, плати за надання інших адміністративних послуг у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, а також здійснення контролю за своєчасним внесенням інформації до баз (банків) даних єдиної інформаційної системи МВС.**

3.2. Положення Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі, затвердженої наказом МВС від 07.11.2015 № 1395 (далі – Інструкція № 1395), зареєстрованим у Мін'юсті 10.11.2015 за № 1408/27853, не приведено у відповідність до вимог статті 121 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) в частині винесення підрозділами поліції постанови у разі виявлення адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, передбачених частиною восьмою зазначеної статті КУпАП.

Форму постанови про накладення адміністративного стягнення по справі про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване не в автоматичному режимі, визначену в додатку 5 до Інструкції № 1395, слід доповнити вимогами, передбаченими статтею 307 КУпАП щодо надсилання порушником до органу (посадової особи), який виніс постанову про накладення цього штрафу, документа, що підтверджує його сплату, або його копії не пізніше трьох робочих днів після закінчення строку сплати.

**4. За результатами проведеного у 2016 році Рахунковою палатою аудиту ефективності виконання повноважень державними органами влади в частині надходжень до державного бюджету адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху (рішення Рахункової палати від 09.03.2016 № 4-6) МВС та Нацполіцією забезпечено виконання 77 відс. рекомендацій (пропозицій).**

Аудит засвідчив, що залишаються невиконаними МВС, Мін'юстом,

**Нацполіцією та Державною судовою адміністрацією України (далі – ДСА) окремі рекомендації (пропозиції) Рахункової палати, що не сприяло повноті обліку адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху та надходжень до державного бюджету адміністративних штрафів, зокрема:**

**- через відсутність відповідних порядків (механізмів) обміну інформацією між Нацполіцією, ДПП, ДСА та судами щодо рішень, прийнятих останніми за результатами розгляду матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, складених підрозділами ДПП та РПП ГУНП, відповідна інформація, наявна в інформаційно-телекомунікаційній системі „Інформаційний портал Національної поліції України” (далі – система ПНП), є неповною;**

**- Мін’юстом не врегульовано питання щодо перерахування органами державної виконавчої служби (далі – ДВС) коштів за допомогою платіжного доручення за кожен виконану постанову або протокол окремо з обов’язковим зазначенням серії та номера постанови або протоколу, які надійшли до виконання. Обмін інформацією в частині стягнення адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху між ДПП та Департаментом ДВС Мін’юсту не запроваджено.**

**5. Аудитом встановлено, що:**

**- в органах ДВС облік рішень про стягнення адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху окремо за органами або особами, що пред’явили до примусового виконання виконавчі документи, не здійснюється. Як наслідок, дані щодо стану провадження за матеріалами, переданими управліннями патрульної поліції (далі – УПП), є неповними;**

**- недосконалість технічного супроводження роботи системи ПНП негативно впливає на забезпечення оперативності доступу поліцейських до інформаційних ресурсів єдиної інформаційної системи МВС, унеможливує здійснення перевірки особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, на наявність (відсутність) даних про повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення та, відповідно, визначення розміру адміністративного штрафу;**

**- відсутність у закладах охорони здоров’я на території Київської області спеціалізованих лабораторій для проведення огляду водіїв на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп’яніння унеможливує виконання у повному обсязі УПП у Київській області повноважень у частині направлення водіїв транспортних засобів, які відмовилися від проведення огляду на місці зупинки транспортного засобу або висловили незгоду з його результатами, для проведення такого огляду у лабораторних умовах.**

**6. Через відсутність доступу поліцейських до баз даних Державної митної служби України, необхідних для достатньої доказової бази для складання матеріалів про адміністративні правопорушення, контроль за дотриманням власниками транспортних засобів обмежень, встановлених Митним кодексом України, органами Нацполіції не здійснювався.**

У зв'язку з відсутністю спеціальних технічних засобів УПП у Київській, Львівській та Одеській областях не здійснювали контроль за дотриманням власниками транспортних засобів, а також громадянами, посадовими особами Закону України від 30.06.1993 № 3353 „Про дорожній рух”, правил та норм у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, які регламентують вимоги щодо технічного стану транспортних засобів та захисту навколишнього природного середовища від шкідливого впливу транспорту.

**7. Нацполіція, ДПП неповною мірою володіє інформацією про кількість:**

- надходження, видачі та використання бланків протоколів і постанов по справах про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху станом на 01.01.2018, 01.01.2019, 01.01.2020, 01.01.2021 та 01.04.2021;

- направлених до органів ДВС постанов по справах про адміністративні правопорушення та суми адміністративних штрафів протягом 2018–2020 років; можливість формування такої інформації в системі ІППП відсутня.

**8. Нацполіцією, ДПП не досягнуто дієвого виконання їх відповідними підрозділами повноважень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, а також обліку адміністративних правопорушень у цій сфері та сум нарахованих і сплачених адміністративних штрафів.**

8.1. В УПП через відсутність достовірної інформації щодо сплати порушниками адміністративних штрафів за кодом класифікації доходів бюджету 21081300, залишається неідентифікованим значний обсяг таких надходжень, зокрема по УПП у Дніпропетровській та Харківській областях 434,6 млн грн, що унеможлиблює підтвердження фактичної сплати порушниками накладених адміністративних штрафів.

8.2. В УПП в Дніпропетровській області протягом 2018–2019 років в системі ІППП відсутня інформація щодо прийнятого судом рішення за кожною 10 постановою по справі про адміністративне правопорушення, передбачене статтями 122<sup>4</sup>, 124, частиною першою статті 130 КУпАП, переданою до суду.

Крім того, через відсутність у порушників-боржників майна та грошових коштів, на які можна звернути стягнення, існують ризики недонадходження до державного бюджету накладених адміністративних штрафів. Так, за розрахунками, лише по Вінницькій області недонадходження становлять 38,2 млн гривень.

8.3. Протягом 2018–2020 років та I кварталу 2021 року підрозділами ДПП та РПП ГУНП не забезпечено належного оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, що призвело до:

- скасування як поліцією, так і судами 36,5 тис. (40,7 відс. оскаржуваних) постанов про накладення адміністративного стягнення. Як наслідок, державним бюджетом недоотримано, за розрахунками, 12,4 млн грн штрафів;

- повернення судами матеріалів про адміністративні правопорушення на доопрацювання, що у свою чергу призводило до затягування та закінчення строків застосування адміністративних стягнень;

- повернення органами ДВС, зокрема, Дніпропетровської та Запорізької областей **34,7 відс.** виконавчих документів до УПП в Дніпропетровській області. Як наслідок, **державним бюджетом недоотримано**, за розрахунками, **4,7 млн грн** (за 5 920 виконавчими провадженнями);

- **нескладення матеріалів про адміністративні правопорушення УПП у м. Києві за 8,8 тис. випадків перевищення швидкості.** Як наслідок, **державним бюджетом недоотримано**, за розрахунками, **щонайменше 2,2 млн грн штрафів.**

**8.4. Окремими УПП не дотримано вимог Інструкції № 1395:**

- УПП в Харківській області у 6 випадках та УПП у Київській області у 5 випадках порушено строки направлення постанов по справах про адміністративні правопорушення до органів ДВС;

- УПП у Вінницькій області у 5 випадках (25 відс.) постанови по справах про адміністративні правопорушення направлено до органів ДВС без наявного підтвердження (відмітки/повідомлення про вручення поштового відправлення) про її отримання порушником.

**8.5. УПП в Одеській області порушено термін внесення інформації про ДТП до інформаційної підсистеми „Дорожньо-транспортна пригода” системи ІПП.**

УПП у Львівській області **дані щодо кількості постанов по справах про адміністративні правопорушення, фактично направлених до органів ДВС, не відповідають даним, внесеним до системи ІПП.**

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

### **В И Р І Ш И Л А:**

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

2. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності виконання державними органами повноважень в частині контролю надходжень до державного бюджету адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху надіслати Верховній Раді України протягом 15 днів з дня затвердження Звіту.

3. Відомості у формі рішення Рахункової палати про результати аудиту ефективності виконання державними органами повноважень в частині контролю надходжень до державного бюджету адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху надіслати Кабінетові Міністрів України і рекомендувати доручити Міністерству юстиції України врегулювати питання щодо перерахування органами ДВС коштів за допомогою платіжного доручення окремо за кожен виконану постанову або протокол з обов'язковим

зазначенням серії та номера постанови або протоколу, які надійшли для виконання.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Міністерству внутрішніх справ України і рекомендувати:

- разом із заінтересованими державними органами розробити та затвердити порядок взаємодії МВС з Мін'юстом, ДСА та іншими державними органами щодо забезпечення контролю за надходженням адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху до бюджету;

- привести у відповідність до вимог статті 121 КУпАП (зі змінами, внесеними Законом України від 08.11.2018 № 2612) положення пункту 4 розділу I та пункту 2 розділу III Інструкції № 1395, в частині винесення постанови у разі виявлення адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, передбачених частиною восьмою статті 121 КУпАП;

- розглянути питання щодо внесення змін до форми постанови про накладення адміністративного стягнення по справі про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване не в автоматичному режимі, визначеної в додатку 5 до Інструкції № 1395, доповнивши її вимогами щодо надсилання порушником до органу (посадової особи), який виніс постанову про накладення цього штрафу, документа, що підтверджує його сплату, або його копії, не пізніше трьох робочих днів після закінчення строку сплати;

- удосконалити систему ПНП в частині формування в підсистемі „Адмінпрактика” загальної суми надходжень адміністративних штрафів за відповідний звітний період та заборгованості за несплачені суми адміністративних штрафів станом на відповідну звітну дату з метою достовірного ведення обліку таких штрафів;

- поінформувати Рахункову палату у встановленому порядку про результати розгляду її рішення з зазначеного питання, заплановані та вжиті у зв'язку з цим заходи.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Національній поліції України і рекомендувати:

- розглянути результати аудиту та вжити невідкладних заходів для усунення виявлених порушень;

- ініціювати внесення змін до Положення про Національну поліцію, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877, в частині визначення повноважень щодо здійснення контролю за справами надходжень до бюджету у вигляді адміністративних штрафів та інших санкцій, адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксованих в автоматичному режимі, плати за надання інших адміністративних послуг у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху;

- розглянути питання щодо доповнення Методичних рекомендацій з питань діяльності підрозділів реагування патрульної поліції територіальних (відокремлених) підрозділів головних управлінь Національної поліції в

областях, затверджених Головою Нацполіції 06.04.2021, в частині визначення повноважень щодо здійснення контролю за справами надходжень до бюджету у вигляді адміністративних штрафів та інших санкцій, адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксованих в автоматичному режимі, плати за надання інших адміністративних послуг у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, а також здійснення контролю за своєчасним внесенням інформації до баз (банків) даних єдиної інформаційної системи МВС;

- ініціювати розроблення змін до системи ПНП щодо можливості формування в підсистемі „Адмінпрактика” загальної суми надходжень адміністративних штрафів за відповідний звітний період та заборгованості за несплачені суми адміністративних штрафів станом на відповідну звітну дату з метою достовірного ведення обліку таких штрафів.

6. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Департаменту патрульної поліції і рекомендувати:

- розглянути результати аудиту та вжити невідкладних заходів для усунення виявлених порушень;

- ініціювати розроблення пропозицій щодо порядку взаємодії між територіальними органами ДВС та патрульною поліцією з обміну інформацією про примусове виконання рішень по виконавчих провадженнях, що стосуються стягнення адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху;

- розглянути питання щодо визначення в положеннях про Управління патрульної поліції в областях повноважень в частині контролю за справами надходжень до бюджету у вигляді адміністративних штрафів та інших санкцій, адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксованих в автоматичному режимі, плати за надання інших адміністративних послуг у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху;

- посилити контроль за підрозділами ДПП та РПП ГУНП в частині забезпечення належного оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху та своєчасного внесення їх до системи ПНП;

- забезпечити повний облік використаних (зіпсованих) бланків протоколів про адміністративні правопорушення і постанов по справах про адміністративні правопорушення.

7. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати управлінням патрульної поліції у Вінницькій, Дніпропетровській, Київській, Львівській, Одеській та Харківській областях і рекомендувати:

- розглянути результати аудиту та вжити невідкладних заходів для усунення виявлених порушень;

- забезпечити належне оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху та своєчасне внесення їх до системи ПНП.



8. Рішення Рахункової палати і Звіт оприлюднити на офіційному вебсайті Рахункової палати.

9. Члену Рахункової палати Огню Ц. Г. забезпечити надсилання до Верховної Ради України інформації про стан виконання об'єктами контролю цього рішення Рахункової палати протягом 45 днів з дня отримання інформації від об'єктів контролю.

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

**Голова Рахункової палати**

**В. В. Пацкан**