

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішенням Рахункової палати
від 15.11.2017 № 23-1

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

Київ 2017

ЗМІСТ

ПРЕАМБУЛА	3
ВСТУП.....	4
1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З БЕЗПЕКИ НА ТРАНСПОРТІ.....	4
1.1. <i>Нормативно-правове забезпечення діяльності</i>	4
1.2. <i>Організаційне забезпечення діяльності</i>	12
2. АНАЛІЗ ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ УКРАЇНИ З БЕЗПЕКИ НА ТРАНСПОРТІ ПОКЛАДЕНИХ НА НЕЇ ПОВНОВАЖЕНЬ.....	15
2.1. <i>Державний контроль з питань безпеки на наземному транспорті</i>	15
2.2. <i>Державний контроль з питань безпеки на морському та річковому транспорті</i>	23
2.3. <i>Виконання інших завдань</i>	29
3. ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З БЕЗПЕКИ НА ТРАНСПОРТІ ТА ВИКОРИСТАННЯ НЕЮ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ	33
ВИСНОВКИ.....	36
ПРОПОЗИЦІЇ.....	42
ДОДАТКИ.....	45

ПРЕАМБУЛА

Підстава для проведення аудиту: План роботи Рахункової палати на II півріччя 2017 року.

Мета аудиту: встановлення фактичного стану справ щодо законності та ефективності використання Державною службою України з безпеки на транспорті бюджетних коштів на здійснення державного контролю з питань безпеки на транспорті; аналіз виконання покладених на неї функціональних обов'язків; своєчасність і повнота прийняття управлінських рішень; оцінка стану внутрішнього контролю.

Предмет аудиту: кошти державного бюджету за КПКВК 3109010 “Здійснення державного контролю з питань безпеки на транспорті” (2016 рік і 9 місяців 2017 року), рух коштів; нормативно-правові акти, розпорядчі та інші документи за напрямом аудиту; статистична, фінансова, бюджетна звітність про використання коштів держбюджету; управлінські рішення за напрямом аудиту.

Об'єкти аудиту: Міністерство інфраструктури України (далі – Мінінфраструктури); Державна служба України з безпеки на транспорті (далі – Укртрансбезпека).

Початкові обмеження щодо проведення аудиту:

часові: 2016 рік і 9 місяців 2017 року;

географічні: м. Київ.

Критерії, які використовувалися під час аудиту:

щодо продуктивності: встановлення співвідношення результатів діяльності розпорядника бюджетних коштів і використаних для досягнення таких результатів коштів бюджету;

щодо результативності: встановлення ступеня відповідності фактичних результатів діяльності розпорядника бюджетних коштів запланованим показникам;

щодо економності: стан досягнення об'єктом аудиту запланованих результатів за рахунок використання мінімального обсягу бюджетних коштів або досягнення максимального результату при використанні коштів за КПКВК 3109010;

щодо законності: відповідність управлінських рішень об'єкта аудиту положенням чинного законодавства;

Методи збирання даних: аналіз нормативно-правових, розпорядчих актів, пов'язаних з предметом аудиту; аналіз документів щодо організації роботи та виконання покладених на об'єкти аудиту завдань і функцій; аналіз показників паспортів бюджетної програми за КПКВК 3109010 на 2016–2017 роки та звіту про виконання паспорта за 2016 рік; перевірка руху бюджетних коштів; аналіз матеріалів попередніх перевірок контролюючих органів і дані внутрішнього аудиту та отримання пояснень посадових осіб об'єктів аудиту.

ВСТУП

Транспортна інфраструктура відіграє дуже важливу роль у питаннях ефективного функціонування економіки та розвитку зовнішньоекономічних сфер діяльності. Водночас функціонування галузі транспорту пов'язане з потенційною небезпекою для здоров'я і життя людини.

Найвищий рівень аварійності на транспорті пов'язаний із дорожнім рухом. За останні шість років **(2011–2016 роки)**¹ в Україні зареєстровано близько **170,8 тис. дорожньо-транспортних пригод** (далі – ДТП) з постраждалими, у яких загинуло **26,7 тис. осіб і травмовано 210,4 тис осіб.**

На жаль, ця тенденція має властивість до зростання. **У 2016 році зафіксовано збільшення кількості ДТП на 5,1 відс. і травмованих у них осіб на 6,4 відс. порівняно з 2015 роком.** За січень-серпень 2017 року кількість ДТП в Україні, за даними Нацполіції, зросла на **8,9 відсотка.**

Супутнім фактором, який впливає на кількість ДТП, є незадовільний стан автомобільних доріг. Крім того, Мінінфраструктури на урядовому порталі (*єдиний веб-портал для органів виконавчої влади*) опублікувало дані² про те, що близько 74 відс. автодоріг були збудовані під розрахункові навантаження не більше 24 тонн. Разом з тим щороку на дорогах України зростає кількість вантажного транспорту з понаднормативним навантаженням. У результаті **щорічні збитки, які завдаються внаслідок руйнувань доріг, спричинених рухом великовагових транспортних засобів, становлять більш як 2,0 млрд гривень.**

Реалізацію державної політики з питань безпеки на автомобільному, міському електричному, залізничному, морському та річковому транспорті покладено на новостворену Державну службу України з безпеки на транспорті, яка почала виконувати покладені на неї повноваження з грудня 2015 року. Актуальність теми аудиту обумовлена надзвичайною важливістю безпеки транспортної інфраструктури.

1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З БЕЗПЕКИ НА ТРАНСПОРТІ

1.1. Нормативно-правове забезпечення діяльності

Мінінфраструктури є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах автомобільного, залізничного, морського та річкового транспорту, забезпечує формування та реалізацію державної політики, зокрема, з питань безпеки на автомобільному транспорті загального користування, міському

¹ Згідно із Стратегією підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 року, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.06.2017 № 481-р.

² ДП “Державний дорожній науково-дослідний інститут імені М. П. Шульгіна”.

електричному, залізничному, морському та річковому транспорту, а також державного нагляду (контролю) за безпекою на цих видах транспорту (крім сфери безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства)³.

Відповідно до затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11.02.2015 № 103 Положення про Державну службу України з безпеки на транспорті (далі – Положення № 103), Укртрансбезпека – центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань безпеки на наземному транспорті та у сфері безпеки на морському та річковому транспорті, її діяльність спрямовується і координується Урядом через Міністра інфраструктури.

Укртрансбезпеку утворено постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 після реорганізації шляхом злиття Державної інспекції з безпеки на морському та річковому транспорті і Державної інспекції з безпеки на наземному транспорті. Укртрансбезпека є правонаступником майна, прав та обов'язків ліквідованих територіальних органів Державної інспекції з безпеки на наземному транспорті⁴. У грудні 2015 року Уряд погодив⁵ можливість забезпечення здійснення покладених на Укртрансбезпеку Положенням № 103 функцій і повноважень Державної інспекції з безпеки на морському та річковому транспорті і Державної інспекції з безпеки на наземному транспорті, діяльність яких припиняється.

Законами про держбюджет на ~~20~~2017 роки Укртрансбезпеці⁶, як відповідальному виконавцю у системі головного розпорядника бюджетних коштів (Мінінфраструктури), затверджені бюджетні призначення за КПКВК 3109010 “Здійснення державного контролю з питань безпеки на транспорті” із загального фонду на суму 194,0 млн гривень. Касові видатки за 2016 рік і січень-вересень 2017 року становили 155,1 млн гривень.

Слід зазначити, що це єдина закріплена за Укртрансбезпекою бюджетна програма, **в межах якої забезпечується функціонування установи в цілому**, включаючи утримання та виконання усіх покладених на Укртрансбезпеку повноважень. Враховуючи, що державний нагляд (контроль) з питань безпеки на транспорті – це лише одне з її завдань, **назва бюджетної програми є некоректною**, не розкриває змісту видатків і потребує уточнення.

Положенням № 103 до основних завдань Укртрансбезпеки віднесено:

- реалізацію державної політики з питань безпеки на автомобільному транспорті загального користування (далі – автомобільний транспорт), міському електричному, залізничному транспорті та у сфері безпеки на морському та річковому транспорті;

³ Відповідно до Положення про Міністерство інфраструктури України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.06.2015 № 460.

⁴ Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 26.06.2015 № 592 “Деякі питання забезпечення діяльності Державної служби з безпеки на транспорті”.

⁵ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1378-р.

⁶ Закони України від 25.12.2015 № 928 “Про Державний бюджет України на 2016 рік” та від 21.12.2016 № 1801 “Про Державний бюджет України на 2017 рік”.

- внесення на розгляд Міністра інфраструктури пропозицій щодо забезпечення формування державної політики з питань безпеки на автомобільному, міському електричному, залізничному транспорті та у сфері безпеки на морському та річковому транспорті;

- здійснення державного нагляду (контролю) за безпекою на автомобільному, міському електричному, залізничному, морському та річковому транспорті;

- надання адміністративних послуг у сфері автомобільного, міського електричного, залізничного, морського та річкового транспорту.

Переважна більшість визначених пунктом 5 Положення № 103 функцій Укртрансбезпеки стосується здійснення державного нагляду (контролю) за безпекою на автомобільному, міському електричному, залізничному, морському та річковому транспорті, зокрема:

- державний нагляд (контроль) за додержанням вимог законодавства на наземному, морському та річковому транспорті, а також законодавства про судноплавство на суднах, у морських і річкових портах, територіальних та внутрішніх водах, на внутрішніх водних шляхах України;

- контроль і нагляд за організацією безпечного перевезення небезпечних вантажів, контроль за забезпеченням безпеки перевезення вантажів, пасажирів та багажу на морських і річкових суднах;

- державний ринковий нагляд у межах сфери своєї відповідальності⁷;

- контроль за міжнародними перевезеннями пасажирів і вантажів автомобільним транспортом на території України;

- габаритно-ваговий контроль транспортних засобів на автомобільних дорогах загального користування;

- огляд підприємств, установ та організацій, що проводять підготовку членів екіпажів морських, річкових і маломірних суден, а також суден (крім маломірних);

- перевірки за додержанням суб'єктами господарювання, фізичними та юридичними особами вимог законодавства про транспорт.

Правові та організаційні засади і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності визначено Законом України від 05.04.2007 № 877 *“Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”* (далі – Закон № 877). Відповідно до статті 4 Закону № 877, виключно законами встановлюються органи, уповноважені здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності.

До повноважень Укртрансбезпеки належать як повноваження щодо здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, на які поширюються вимоги Закону № 877, так і інші контрольні функції (у тому числі огляди суден, баз тощо), що знаходяться поза межами Закону № 877.

Законом України від 10.11.1994 № 232 *“Про транспорт”* (далі – Закон № 232) визначені повноваження у сфері державного контролю (нагляду)

⁷ Підпункт 9¹ пункту 5 Положення № 103 доповнено згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.2016 № 1069.

окремих органів влади: центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики з питань безпеки на наземному транспорті (*стаття 16²*); центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпеки на морському та річковому транспорті (*стаття 16³*). Отже, у Законі № 232 (статті 16² і 16³) мова йде не про один, а декілька центральних органів виконавчої влади. Так само повноваження різних органів влади визначено статтею 14 Закону України від 06.04.2000 № 1644 “Про перевезення небезпечних вантажів”.

Однак **постановою Кабінету Міністрів України** від 10.09.2014 № 442 **повноваження** щодо реалізації державної політики з питань безпеки на наземному транспорті та у сфері безпеки на морському та річковому транспорті **покладено лише на один центральний орган виконавчої влади – Укртрансбезпеку**. Ця невідповідність буде усунена після створення Морської адміністрації України як окремого центрального органу виконавчої влади.

Повноваження щодо здійснення державного нагляду (контролю) Укртрансбезпеки також визначені іншими галузевими законами: від 05.04.2001 № 2344 “Про автомобільний транспорт” (далі – Закон № 2344); від 04.07.1996 № 273 “Про залізничний транспорт” (далі – Закон № 273); від 29.06.2004 № 1914 “Про міський електричний транспорт” (далі – Закон № 1914); від 17.05.2012 № 4709 “Про морські порти України” (далі – Закон № 4709).

З 01.01.2017 набрали чинності зміни⁸ до Закону № 877, відповідно до яких при здійсненні заходів державного нагляду (контролю) посадові особи органів державного нагляду (контролю) зобов’язані використовувати виключно уніфіковані форми актів (*частина п’ятнадцята статті 4 Закону № 877*).

Станом на 01.11.2017 **окремі затверджені⁹ уніфіковані форми актів не приведено у відповідність із Методикою¹⁰ (із змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 № 362)**. Цими змінами вимагалось, зокрема, доповнити таблицю після графи “питання щодо дотримання суб’єктом господарювання вимог законодавства” графою “ступінь ризику суб’єкта господарювання”. **У порушення вимог частини другої статті 5 Закону № 877 уніфіковані форми актів перевірок додержання суб’єктами господарювання вимог законодавства, норм і стандартів у сфері безпеки на морському та річковому транспорті не затверджені**. Проект наказу Мінінфраструктури про їх затвердження опрацьовується.

Відповідно до Закону № 877, критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю), затверджуються

⁸ Внесені Законом України від 03.11.2016 № 1726.

⁹ Накази Мінінфраструктури від 22.12.2016 № 457, зареєстрований у Мін’юсті 18.01.2017 за № 76/29944; від 26.12.2016 № 467, зареєстрований у Мін’юсті 20.01.2017 за № 88/29956; від 27.12.2016 № 470, зареєстрований у Мін’юсті 20.01.2017 за № 87/29955.

¹⁰ Методика розроблення уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю), затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 28.08.2013 № 752.

Кабінетом Міністрів України за поданням органу державного нагляду (контролю). **Критерії** розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику їх діяльності у сфері автомобільного транспорту та визначення періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю)¹¹ у **терміни, визначені пунктом 4 Методики**¹² (не рідше ніж один раз на три роки), **не переглядалися.**

Згідно із частинами першою та другою статті 16¹ Закону № 232, **державний нагляд (контроль)** за діяльністю суб'єктів господарювання, що здійснюють перевезення пасажирів і вантажів (у т. ч. небезпечних), юридичних та фізичних осіб **проводиться шляхом планових, позапланових, рейдових перевірок** (перевірка на дорозі). Слід зазначити, що 01.01.2017 набрали чинності зміни¹³ до Закону № 877, які, зокрема, стосуються періодичності здійснення планових заходів державного нагляду (контролю). Так, відповідно до частини другої статті 5 Закону № 877, планові заходи державного нагляду (контролю) здійснюються органом державного нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів господарювання, яка віднесена: до високого ступеня ризику – не частіше одного разу на два роки; до середнього ступеня ризику – не частіше одного разу на три роки; до незначного ступеня ризику – не частіше одного разу на п'ять років. Водночас Законом № 2344 передбачено, що планові перевірки проводяться не частіше одного разу на рік (*частина п'ятнадцята статті 6 у редакції Закону України від 20.11.2012 № 5502*). Станом на 01.10.2017 **неузгодженість щодо періодичності** здійснення заходів державного нагляду (контролю) **не врегульована.**

Відповідно до статті 4 Закону № 877, виключно законами встановлюються вичерпний перелік підстав для зупинення господарської діяльності; санкції за порушення вимог законодавства і перелік порушень, які є підставою для видачі органом державного нагляду припису, розпорядження або іншого розпорядчого документа. Водночас у **порушення вимог абзацу сьомого частини четвертої статті 4 Закону № 877 перелік порушень, які є підставою для видачі** Укртрансбезпекою припису, **не визначає ні Закон № 232, ні Закон № 2344.** Також нормативними та розпорядчими документами **не визначено термінів усунення порушень.** Фактично такі терміни визначаються посадовими особами Укртрансбезпеки самостійно.

Слід зазначити, що **затримується затвердження низки нормативно-правових (підзаконних) актів, у зв'язку з неприйняттям Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері автомобільного транспорту з метою приведення їх у відповідність з актами**

¹¹ Затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 03.09.2008 № 790 (із змінами і доповненнями, внесеними постановою від 02.03.2010 № 224).

¹² Методика розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю), затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 28.08.2013 № 752, із змінами.

¹³ Внесені Законом України від 03.11.2016 № 1726.

Європейського Союзу”. Станом на 01.11.2017 цей законопроект не прийнято, відповідно, не внесено змін до нормативних актів (у частині управління безпекою руху на автомобільному транспорті) з метою приведення їх у відповідність з актами ЄС. Цей законопроект (реєстр. № 3713 від 24.12.2015, суб’єкт законодавчої ініціативи – Кабінет Міністрів України) був включений до порядку денного 03.02.2016, а 14.04.2016 знятий з розгляду і відкликаний.

Довідково. У пояснювальній записці до законопроекту зазначається, що проект акта розроблено на виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Також зазначено, що законопроектом пропонується імплементувати 10 актів законодавства ЄС (додаток XXXII до глави 7 “Транспорт” розділу V “Економічне і галузеве співробітництво” Угоди про асоціацію Україна – ЄС).

Вдруге законопроект подано до Верховної Ради України 17.05.2016 (зареєстрований за № 4683), а 21.02.2017, після розгляду Комітетом Верховної Ради України з питань транспорту, повернено на доопрацювання. Станом на 01.11.2017 законопроект опрацьовувався.

Законом № 1914 визначено, що реалізація державної політики у сфері міського електричного транспорту здійснюється шляхом, зокрема, формування нормативно-правової бази його функціонування, здійснення державного контролю за його технічним станом та забезпеченням безпеки руху (стаття 7). Основне завдання державного контролю у сфері міського електричного транспорту – забезпечення надання безпечних транспортних послуг та додержання перевізниками законодавства про міський електричний транспорт (стаття 10 Закону № 1914).

Законом № 273 передбачено, що державний нагляд за безпекою руху поїздів на залізничному транспорті України здійснює центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері транспорту (Мінінфраструктури), у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України (частина п’ята статті 11 Закону № 273 із змінами, внесеними згідно із Законом від 23.02.2012 № 4443). **Норма частини п’ятої статті 11 Закону № 273 не відповідає Закону № 232**, яким здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства, норм і стандартів на залізничному транспорті віднесено до повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики з питань безпеки на наземному транспорті. Таким органом є Укртрансбезпека.

Крім того, із статті 16 Закону № 232 ще з 05.01.2013¹⁴ виключено частину восьму, якою передбачалося, що нагляд за забезпеченням безпеки руху транспортних засобів здійснюється в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, а постанову Кабінету Міністрів України від 04.03.1997 № 204, якою був затверджений Порядок здійснення нагляду за забезпеченням безпеки руху на транспорті, визнано такою, що втратила чинність¹⁵.

Положенням про Мінінфраструктури до завдань Міністерства віднесено затвердження порядку державного нагляду (контролю) за додержанням вимог

¹⁴ Зміни, внесені згідно із Законом України від 20.11.2012 № 5502.

¹⁵ Згідно із постановою Кабінету Міністрів України від 09.12.2015 № 1015.

законодавства, норм і стандартів на залізничному транспорті. Фактично такий порядок Мінінфраструктури не затверджувало. Крім того, порядок здійснення заходів державного нагляду (контролю) визначено Законом № 877.

Відповідно до частини дев'ятої статті 4 Закону № 877, невиконання приписів, розпоряджень та інших розпорядчих документів органу державного нагляду (контролю) тягне за собою застосування штрафних санкцій до суб'єкта господарювання згідно із законом. Однак **відповідальність за невиконання законних вимог посадових осіб органу державного нагляду (контролю) у сфері залізничного транспорту станом на 01.10.2017 законодавчо не визначена.**

Запровадження штрафних санкцій за невиконання приписів передбачено проектом Закону України *“Про залізничний транспорт України”* (реєстр. № 4593 від 05.05.2016) шляхом доповнення Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) новою статтею 188⁴⁸.

Довідково. Головне науково-експертне управління Верховної Ради України (висновок від 08.07.2016) зазначило, що санкція за вчинення адміністративних правопорушень, передбачених цією статтею, є значно суворішою порівняно із санкціями, що передбачені за суміжні адміністративні правопорушення. Так, санкція статті 188⁴⁸ КУпАП (у редакції законопроекту) передбачає *“накладення штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян”* (1700 грн – 3400 гривень). А санкцією статті 188¹⁵ *“Невиконання законних вимог посадових осіб органів морського і річкового транспорту”* КУпАП передбачено стягнення у вигляді *“накладення штрафу на громадян від семи до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян”* (119 грн – 340 грн) *“і на посадових осіб – від десяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів”* (170 грн – 850 гривень).

Законопроект *“Про залізничний транспорт”* 21.02.2017 після розгляду Комітетом Верховної Ради України з питань транспорту повернено на доопрацювання, станом на 01.10.2017 він опрацьовується.

Законом № 4709 здійснення державного нагляду (контролю) за безпекою на морському транспорті та в морських портах віднесено до основних повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпеки на морському і річковому транспорті (частина четверта статті 13). Таким органом є Укртрансбезпека.

До її повноважень Законом № 232 віднесено також здійснення державного нагляду за безпекою судноплавства річкових суден (стаття 29).

Кодексом торговельного мореплавства України державний нагляд за торговельним мореплавством в Україні покладається на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері транспорту, що здійснює контроль за дотриманням законодавства про мореплавство і міжнародних договорів України щодо мореплавства, а також нагляд за станом морських шляхів і загальне керівництво державною реєстрацією морських суден, дипломуванням спеціалістів морського флоту, рятувальною службою та підприємством, що надає лоцманські послуги. Таким органом є Мінінфраструктури. Кодексом торговельного мореплавства України, зокрема, не визначені повноваження Укртрансбезпеки, оскільки зміни до цього Кодексу у зв'язку з утворенням центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері безпеки на морському та річковому

транспорті (Укртрансбезпеки), не вносилися. Так, повноваження Укртрансбезпеки у цій сфері визначені статтею 16³ Закону № 232.

Статтею 14 Закону України від 06.04.2000 № 1644 “Про перевезення небезпечних вантажів” (далі – Закон № 1644) до повноважень центральних органів виконавчої влади, що забезпечують реалізацію державної політики з питань безпеки на наземному транспорті і реалізацію державної політики у сфері безпеки на морському та річковому транспорті, віднесено здійснення контролю і нагляду за організацією безпечного перевезення небезпечних вантажів. Таким органом є Укртрансбезпека.

У порушення вимог абзаців п'ятого і сьомого частини четвертої статті 4 Закону № 877 закони № 1644 і № 4709 та Кодекс торговельного мореплавства України не містять переліку порушень, які є підставою для видачі органом державного нагляду (контролю) припису, та вичерпного переліку підстав для зупинення господарської діяльності.

Галузевий закон у сфері внутрішнього водного транспорту станом на 01.11.2017 не прийнято.

Планом пріоритетних дій Уряду на 2017 рік¹⁶ (пункт 226) передбачено через відсутність єдиного органу безпеки судноплавства на водному транспорті створити Державну службу морського та річкового транспорту (Морську адміністрацію України). Проект відповідної постанови опубліковано на сайті Мінінфраструктури. Зазначається, що Морська адміністрація буде центральним органом виконавчої влади і координуватиметься Урядом через Міністра інфраструктури. Вона є правонаступником Укртрансбезпеки в частині реалізації державної політики у сфері безпеки на морському та річковому транспорті. Загальна кількість її працівників становитиме 226 осіб. Морській адміністрації будуть передані повноваження Укртрансбезпеки у сфері морського та річкового транспорту, а чисельність працівників Укртрансбезпеки буде відповідно зменшена на 226 осіб (з 839 до 613 осіб).

Довідково. У пояснювальній записці до проекту постанови про утворення Морської адміністрації зазначається, що 01.01.2016 набув чинності Кодекс з імплементації документів (Кодекс ІДІ) Міжнародної морської організації (ІМО). Ключова рекомендація першої консультативної місії в Україні експертів ІМО з цього приводу – створення єдиного органу (морської адміністрації) під керівництвом Міністра інфраструктури, відповідального за ефективну імплементацію міжнародних стандартів, безпеку і охорону на морському транспорті, захист морського середовища, адмінпослуги у суднопластві, а також реєстрацію і сертифікацію суден, дипломування моряків, контроль держави порту.

Опубліковані на сайті Мінінфраструктури новини від 01.09.2017 свідчать, що Міністерство подало Положення про створення Морської адміністрації на затвердження до Кабміну. Інформагентство “Українські національні новини” 06.09.2017 опублікувало інформацію про те, що “Уряд на засіданні у середу, 6 вересня, ухвалив рішення щодо створення в Україні Державної служби морського і річкового транспорту”.

Станом на 01.11.2017 це рішення не було опубліковано.

¹⁶ Затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.04.2017 № 275-р.

Окремо слід зазначити, що у підпорядкуванні Укртрансбезпеки, згідно з пунктом 2 Положення № 103, перебуває Державна спеціальна служба транспорту (далі – Держспецтрансслужба). Її діяльність регулюється Законом України від 05.02.2004 № 1449 “Про Державну спеціальну службу транспорту” (далі – Закон № 1449), статтею 9 якого визначено виключно повноваження Мінінфраструктури у взаємовідносинах з Держспецтрансслужбою як органу, який координує діяльність цієї служби.

Довідково. Відповідно до статті 1 Закону № 1449, Держспецтрансслужба є спеціалізованим державним органом транспорту у системі центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері транспорту, дорожнього господарства, туризму та інфраструктури, призначеним для забезпечення стійкого функціонування транспорту в мирний час та в умовах воєнного і надзвичайного стану (Мінінфраструктури). Понад 90,0 відс. штату цієї служби – військовослужбовці.

Отже, норма постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 щодо підпорядкування Державної спеціальної служби транспорту Укртрансбезпеці, а також аналогічні норми Положення № 103 не відповідають Закону № 1449.

Крім того, відповідно до підпункту 3 пункту 1 рішення РНБО України від 20.12.2014¹⁷ та пункту 3.12 Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України¹⁸, Держспецтрансслужба має інтегруватися до Збройних Сил України. Під час проведення аудиту Верховна Рада України зареєструвала проект Закону України про внесення змін до Закону України “Про Державну спеціальну службу транспорту” щодо статусу Державної спеціальної служби транспорту” (№ 7242 від 27.10.2017, суб’єкт законодавчої ініціативи – Президент України).

Довідково. Законопроектом визначено, що Державна спеціальна служба транспорту є спеціалізованим військовим формуванням, що входить до системи Міністерства оборони України. Крім того, згідно з рішенням РНБО України від 13.09.2017¹⁹, Уряд має забезпечити функціонування з 01.01.2018 Державної спеціальної служби транспорту у системі Міністерства оборони України.

1.2. Організаційне забезпечення діяльності

Діяльність Укртрансбезпеки проводиться відповідно до планів роботи, які, згідно з підпунктами 5 і 6 пункту 12 Положення № 103, Голова Укртрансбезпеки подає Міністру інфраструктури для затвердження та звітує перед ним про їх виконання.

Порядок взаємодії Мінінфраструктури з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра інфраструктури, затверджено наказом Мінінфраструктури від 17.08.2015 № 319 (далі – Порядок № 319).

¹⁷ Рішення РНБО України від 20.12.2014 “Про ресурсне забезпечення сектору безпеки і оборони України у 2015 році”, введене в дію Указом Президента України від 24.12.2014 № 953.

¹⁸ Затверджена Указом Президента України від 14.03.2016 № 92.

¹⁹ Уведене в дію Указом Президента України від 15.09.2017 № 278.

У порушення вимог підпункту 4 пункту 8.1 Порядку № 319 Укртрансбезпека не подавала проектів квартальних планів у 2016 і 2017 роках, планів роботи на I півріччя 2016 і 2017 років та проекту річного плану на 2016 рік як новостворений орган у зв'язку із становленням. Мінінфраструктури затвердило плани роботи Укртрансбезпеки на II півріччя 2016 року та на 2017 рік.

Аналіз звіту про виконання плану роботи Укртрансбезпеки на II півріччя 2016 року показав, що наведена в ньому **інформація про виконання окремих заходів не відповідає їх змісту**. Наприклад, замість інформації про вивчення та опрацювання питання взаємодії щодо спільного використання вагових комплексів і пересувних лабораторій Укравтодором та Укртрансбезпекою (*пункт 30 розділу 4 плану*) у звіті наведено інформацію про виконання загальнодержавних заходів державного контролю спільно з Нацполіцією.

Так само замість інформації про здійснення контролю за забезпеченням безпеки пасажирських перевезень на автомобільному транспорті у літній період (*пункт 31 розділу 4 плану*) наведено інформацію про проведення місячника безпеки на морському та річковому транспорті.

Надана у звіті **інформація про ряд заходів не відображає результатів їх виконання**. Наприклад, замість інформації про забезпечення виконання плану заходів Укртрансбезпеки щодо запобігання можливим терористичним актам та актам незаконного втручання в діяльність транспорту у 2016 році та надання Мінінфраструктури щомісячного звіту про стан його виконання (*пункт 12 розділу 2 плану*) у звіті зазначено, що Укртрансбезпека надала Мінінфраструктури інформацію про відповідальних осіб, на яких покладено функції організації та виконання таких заходів. А замість інформації про створення та функціонування навчального центру з метою розвитку кадрового потенціалу працівників та державних службовців Укртрансбезпеки, який передбачалося створити у IV кварталі 2016 року (*пункт 8 розділу 5 плану*), у звіті зазначено, що виконання заходу забезпечувалося в установленому порядку. Інформація про створення та функціонування такого центру у звіті відсутня.

Зазначене свідчить про формальний підхід Укртрансбезпеки до складання звіту про виконання плану роботи Укртрансбезпеки на II півріччя 2016 року. **Окремі заходи цього плану залишилися невиконаними**. Наприклад, не затверджено критеріїв відбору об'єктів внутрішнього аудиту до піврічних планів діяльності з внутрішнього аудиту Укртрансбезпеки (*пункт 5 розділу 1 плану*).

Невиконані заходи включені до плану роботи на 2017 рік.

Відповідно до Положення № 103 (*пункт 14*), для погодженого вирішення питань, обговорення найважливіших напрямів діяльності в Укртрансбезпеці утворено Колегію та затверджено її персональний склад²⁰. Положення про Колегію Укртрансбезпеки затверджено наказом від 19.07.2016 № 440.

²⁰ Наказ Укртрансбезпеки від 05.08.2016 № 514 (із змінами від 17.02.2017 № 144 і від 01.03.2017 № 204).

У 2016 році проведено одне засідання, у 2017 році – два.

Питання діяльності Укртрансбезпеки на колегіях Мінінфраструктури не розглядалися, оскільки засідання у 2016 році та січні-вересні 2017 року не проводилися.

У червні 2016 року затверджено склад Громадської ради при Укртрансбезпеці²¹. Це тимчасовий консультативно-дорадчий орган для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики (35 членів).

У порушення вимог абзацу другого пункту 2 Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації²² Громадською радою при Укртрансбезпеці не розроблено, а Укртрансбезпекою не затверджено положення про неї.

У 2016 році Громадська рада провела три засідання. У 2017 році її засідання визнані неправомочними, оскільки на них були присутні менше половини членів Громадської ради від загального складу.

Відповідно до частини третьої статті 26 Бюджетного кодексу України, розпорядники бюджетних коштів в особі їх керівників організують внутрішній контроль і внутрішній аудит та забезпечують їх здійснення.

У 2016 році та січні-вересні 2017 року сектором аудиту Укртрансбезпеки проведено шість аудитів, передбачених планами. Слід зазначити, що **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.**

Крім того, при здійсненні контрольних заходів сектором аудиту діяльність територіальних органів Укртрансбезпеки не перевірялася, а перевірявся лише центральний апарат. Водночас, відповідно до затвердженого Кабінетом Міністрів України²³ Порядку утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (пункт 2), об'єктом внутрішнього аудиту є, зокрема, діяльність центрального органу виконавчої влади, його

²¹ Затверджений наказом Укртрансбезпеки від 14.06.2016 № 303.

²² Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”.

²³ Постанова Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001 “Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади”.

територіальних органів. Також положенням про сектор аудиту Укртрансбезпеки²⁴ до основних його завдань віднесено, зокрема, здійснення моніторингу та аналізу стану виконання завдань територіальних органів Укртрансбезпеки.

Отже, Укртрансбезпека як розпорядник бюджетних коштів не забезпечила на належному рівні організації та проведення заходів із внутрішнього аудиту в частині перевірки територіальних органів, передбачених частиною третьою статті 26 Бюджетного кодексу України.

Аудит засвідчив, що **Міністерство інфраструктури України** як головний розпорядник бюджетних коштів у **2016-2017 роках усупереч вимогам статті 22 Бюджетного кодексу України не здійснювало внутрішнього контролю** за витрачанням Укртрансбезпекою бюджетних коштів і **не проводило** перевірок її діяльності.

2. АНАЛІЗ ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБООЮ УКРАЇНИ З БЕЗПЕКИ НА ТРАНСПОРТІ ПОКЛАДЕНИХ НА НЕЇ ПОВНОВАЖЕНЬ

У 2016 році діяв мораторій на здійснення перевірок фізичних осіб – підприємців, встановлений Законом України від 23.02.2012 № 4448 “Про особливості здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності щодо фізичних осіб – підприємців та юридичних осіб, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності”. На 2017 рік його дію призупинено Законом України від 03.11.2016 № 1728 “Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” (далі – Закон № 1728). Законом № 1728 з 01.01.2017 до 31.12.2017 встановлено мораторій на проведення органами державного нагляду (контролю) планових заходів із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, а також обмежені підстави для проведення позапланових перевірок.

Відповідно до затвердженого наказом²⁵ Укртрансбезпеки положення, організацію та участь у забезпеченні реалізації державної політики з питань безпеки на усіх видах транспорту в Укртрансбезпеці покладено на департамент державного контролю.

2.1. Державний контроль з питань безпеки на наземному транспорті

- ***Нагляд і контроль у сфері автомобільного транспорту***

Передбачена частиною другою статті 5 Закону № 877 уніфікована форма акта з переліком питань для здійснення планових заходів державного нагляду у сфері автомобільного транспорту була затверджена Мінінфраструктури лише в грудні 2016 року. Як наслідок, Укртрансбезпека у 2016 році планові перевірки у цій сфері не проводила. У 2017 році такі перевірки не проводилися через запроваджений Законом № 1728 мораторій на їх проведення.

²⁴ Затверджене наказом Укртрансбезпеки від 19.09.2016 № 642.

²⁵ Наказ Укртрансбезпеки від 31.03.2017 № 327.

Фактично державний нагляд та контроль за безпекою на автомобільному транспорті у досліджуваному періоді полягав у проведенні рейдових перевірок (перевірок на дорозі), які проводяться із зупиненням або без зупинення транспортних засобів у будь-який час на підставі щотижневого графіка на визначених ділянках. Під час таких перевірок перевіряються лише окремі питання дотримання перевізниками вимог законодавства про автомобільний транспорт та вимог Європейської угоди щодо роботи екіпажів транспортних засобів, які виконують міжнародні автомобільні перевезення.

Під час рейдових перевірок територіальними органами Укртрансбезпеки здійснювався передбачений статтею 6 Закону № 2344 габаритно-ваговий контроль²⁶ транспортних засобів на автомобільних дорогах загального користування.

Довідково. Габаритно-ваговий контроль транспортних засобів у пунктах пропуску через державний кордон України здійснює Державна фіскальна служба України.

Нормативними документами передбачено здійснення перевезення вантажів із загальною масою (разом із масою транспортного засобу) не більше 40 тонн. Порядок 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, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 27.06.2007 № 879 “Про заходи збереження автомобільних доріг загального користування” (далі – Порядок № 879).

За даними оприлюднених на сайті Укртрансбезпеки публічного звіту Голови Укртрансбезпеки по основних показниках діяльності Державної служби України з безпеки на транспорті за 2016 рік (далі – Публічний звіт за 2016 рік) та інформації Укртрансбезпеки про результати діяльності у I півріччі 2017 року (далі – Інформація за перше півріччя 2017 року), у 2016 році перевірено 568534 транспортні засоби (з них 231296 од. у рамках габаритно-вагового контролю), у I півріччі 2017 року – 343102 од. (114348 од. – у рамках габаритно-вагового контролю). У 2016 році виявлено 41107 порушень (з них 6769 порушень вагових параметрів), у I півріччі 2017 року – 51961 порушення (з них 4236 порушень вагових параметрів.) За результатами перевірок у 2016 році нараховано 67,3 млн грн штрафних санкцій (до державного бюджету перераховано 25,9 млн грн), у I кварталі 2017 року застосовано фінансових санкцій на суму понад 23,0 млн грн (до державного бюджету перераховано 8,9 млн гривень).

Правовими актами у цій сфері не передбачено обліку та фіксації транспортних засобів, які були перевірені під час рейдової перевірки.

²⁶ Габаритно-ваговий контроль – контроль за проїздом великовагових та/або великогабаритних транспортних засобів автомобільними дорогами загального користування, який включає перевірку відповідності габаритно-вагових параметрів таких транспортних засобів установленим законодавством параметрам і нормам, наявності дозволу на рух за визначеними маршрутами, а також дотримання визначених у дозволі умов та режиму руху транспортних засобів (*Порядок № 879 із змінами*).

Частиною сімнадцятою статті 6 Закону № 2344 передбачено, що рейдові перевірки дотримання вимог законодавства здійснюються відповідно до порядку, затвердженого Урядом. **Чинний Порядок** здійснення державного контролю на автомобільному транспорті²⁷ (далі – Порядок № 1567), яким керуються посадові особи Укртрансбезпеки при проведенні рейдових перевірок, **визначає функції реорганізованої Державної інспекції з безпеки на наземному транспорті та її територіальних органів.**

Виявлені під час рейдових перевірок порушення зазначаються у відповідних актах, які, згідно з пунктом 24 Порядку № 1567, мають реєструватися в журналі обліку. Форма такого журналу та вимоги до його ведення нормативно не визначені.

Посилання на реорганізовану Державну інспекцію з безпеки на наземному транспорті також має чинний Порядок зупинення транспортного засобу, що здійснює автомобільні перевезення пасажирів та вантажів, посадовими особами Державної інспекції з безпеки на наземному транспорті²⁸ (далі – Порядок зупинення). Тобто **норми зазначених порядків не приведені у відповідність із постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442** “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади”.

Аудитом встановлено, що **Київським міжрегіональним управлінням Укртрансбезпеки не ведеться** передбачений Порядком зупинення **Журнал обліку** проведення **інструктажів** перед виходом посадових осіб управління на рейдову перевірку, що є **недотриманням вимоги пункту 2 Порядку зупинення.**

За інформацією Укртрансбезпеки, заходи габаритно-вагового контролю здійснювалися її територіальними органами за допомогою габаритно-вагових комплексів, які перебувають на балансі служб автомобільних доріг в областях.

Аудитом встановлено, що Київським міжрегіональним управлінням Укртрансбезпеки габаритно-ваговий контроль на ділянці дороги М-06 Київ – Чоп км 15+130, км 36+500 (на в’їзді до Києва з боку Житомира) здійснювався на пересувному пункті, що належить КП “Київдорсервіс”. Документів, на підставі яких Укртрансбезпекою погоджено здійснення габаритно-вагового контролю на цьому пересувному пункті, до аудиту не надано.

За інформацією Укравтодору²⁹, наданою на запит Рахункової палати, в Україні для проведення вагового контролю спеціально обладнано 161 майданчик. Фактично габаритно-ваговий контроль на автомобільних дорогах загального користування здійснюється за допомогою 35-ти комплексів габаритно-вагового контролю (*32 мобільних і 3 стаціонарних*) шести типів, які придбані у 2007–2009 роках та обліковуються на балансі ПАТ ДАК “Автомобільні дороги України”; двох комплексів, залучених на умовах субпідряду (Тернопільська область), і трьох додаткових комплексів габаритно-вагового контролю, придбаних Львівською облдержадміністрацією.

²⁷ Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 08.11.2006 № 1567.

²⁸ Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 № 422.

²⁹ Лист від 23.10.2017 № 5135/3/7.2-5-740/07.

У зв'язку із значним терміном експлуатації окремі комплектуючі вагового обладнання комплексів періодично виходять з ладу та потребують ремонту чи заміни, що на певний час призупиняє роботу з проведення габаритно-вагового контролю. Утримання, обслуговування та забезпечення функціонування габаритно-вагових комплексів здійснюється за рахунок коштів ПАТ ДАК “Автомобільні дороги України”.

Довідково. За інформацією Укравтодору, наданою на запит Рахункової палати, у 2016 році та січні-вересні 2017 року на забезпечення габаритно-вагового контролю витрачено 38,2 млн гривень.

Безпосереднє здійснення габаритно-вагового контролю покладено на Укртрансбезпеку, її територіальні органи та уповноважені підрозділи Національної поліції (пункт 3 Порядку № 879). **Повноваження Укртрансбезпеки не дають змоги притягнути до відповідальності водія транспортного засобу, який відмовився від проходження габаритно-вагового контролю.** Відповідно до пункту 25 Порядку № 879, про такі факти посадові особи Укртрансбезпеки або її територіальних органів оперативно повідомляють уповноважений підрозділ Національної поліції, однак механізм повідомлення нормативно не визначено.

Аналогічну норму містить чинний Порядок взаємодії Державної інспекції України з безпеки на наземному транспорті, Міністерства внутрішніх справ України, Державного агентства автомобільних доріг України під час організації та проведення робіт із зважування та здійснення габаритно-вагового контролю транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів на автомобільних дорогах загального користування³⁰ (далі – Порядок взаємодії).

Довідково. До 28.12.2015 забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні покладалося на відповідний підрозділ МВС згідно з частиною другою статті 3 Закону України “Про дорожній рух”. Ця норма виключена відповідно до Закону України від 23.12.2015 № 901 у зв'язку з прийняттям Закону України “Про Національну поліцію”, згідно з яким Нацполіція здійснює регулювання дорожнього руху, контроль за дотриманням Правил дорожнього руху його учасниками та приймає рішення про застосування адміністративних стягнень, забезпечення їх виконання.

Пунктом 22.5 Правил дорожнього руху³¹ введені певні обмеження для транспортних засобів щодо загальної маси, навантаження на вісь та габаритних розмірів. Рух транспортних засобів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні, здійснюється тільки за відповідним дозволом³². Такі дозволи видаються Нацполіцією³³.

³⁰ Затверджений спільним наказом Мінінфраструктури та МВС від 10.12.2013 № 1007/1207.

³¹ Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 № 1306, із змінами.

³² Частина друга статті 29 Закону України “Про дорожній рух”, статті 33 Закону України “Про автомобільні дороги”; частина четверта статті 48 Закону України “Про автомобільний транспорт”, пункт 4 Правил проїзду великогабаритних та великовагових транспортних засобів автомобільними дорогами, вулицями та залізничними переїздами, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 18.01.2001 № 30.

³³ Стаття 52³ Закону України “Про дорожній рух”.

Контроль за наявністю дозволу здійснюють уповноважені підрозділи Нацполіції та територіальні органи Укртрансбезпеки, які здійснюють габаритно-ваговий контроль.

За перевезення вантажів понад дозволени нормативи передбачено відповідальність шляхом нарахування плати за проїзд автомобільними дорогами, яка розраховується за відповідною формулою, згідно з Порядком № 879, за затвердженими ставками залежно від маси такого транспортного засобу, навантаження на вісь (осі), габаритів і протяжності маршруту.

Довідково. Пунктом 31-1 Порядку № 879 встановлено: якщо рух здійснюється без відповідного дозволу або внесення плати за проїзд великовагового та/або великогабаритного транспортного засобу, така плата визначається за пройдену частину маршруту територією України або за частину, яку перевізник має намір проїхати, у разі перевищення нормативу хоча б одного вагового або габаритного параметра: до 10 відс. – нараховується у подвійному розмірі; на 10-40 відс. – у потрійному розмірі; більш як на 40 відс. – у п'ятикратному розмірі.

У разі виявлення на зважувальних пунктах порушення правил проїзду великовагових та/або великогабаритних транспортних засобів такий транспортний засіб тимчасово затримується працівником уповноваженого підрозділу Нацполіції, що забезпечує безпеку дорожнього руху згідно із статтею 265² КУпАП³⁴. До компетенції Укртрансбезпеки **не належить заборона подальшого руху транспортного засобу після виявлення порушення вагового обмеження.**

Плату за проїзд перевізник зобов'язаний внести протягом 30 календарних днів з моменту її визначення та повідомити про це відповідний територіальний орган Укртрансбезпеки. Повноваження Укртрансбезпеки щодо плати за проїзд великовагових транспортних засобів обмежуються лише нарахуванням такої плати, але не дають права Укртрансбезпеці на звернення до суду щодо її стягнення в разі несплати.

Справляння плати за проїзд автомобільними дорогами транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні (22160100), закріплено за Укртрансбезпекою³⁵.

Встановлено, що Укртрансбезпека не володіє повною інформацією про суми коштів, що нараховуються за проїзд автомобільними шляхами України, та кількість суб'єктів, які їх сплатили.

До того ж на законодавчому рівні не передбачена відповідальність за невнесення плати за проїзд автомобільними дорогами загального користування транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові та/або габаритні параметри яких перевищують нормативні, та механізм примусового її стягнення.

³⁴ Пункт 22 Порядку № 879.

³⁵ Згідно з Переліком кодів бюджетної класифікації в розрізі органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 № 106 “Деякі питання ведення обліку податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету”.

Як наслідок, **Укртрансбезпека не здійснює належного контролю за справами до бюджету плати за проїзд автомобільними дорогами транспортних засобів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні. Також Укртрансбезпека не здійснює покладеного на неї підпунктом 23 пункту 5 Положення № 103 контролю за внесенням перевізниками-нерезидентами платежів за проїзд автодорогами України.**

Постановою Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 № 869 були внесені зміни до пункту 22.5 Правил дорожнього руху³⁶, якими, зокрема, введено заборону руху транспортних засобів, що здійснюють перевезення подільних вантажів, коли їх вагові параметри перевищують максимально допустимі (з навантаженням на одиночну вісь понад 11 т, здвоєні осі – понад 16 т, строєні осі – понад 22 т або фактичною масою понад 40 т (для контейнеровозів – навантаження на одиночну вісь – понад 11 т, здвоєні осі – понад 18 т, строєні осі – понад 24 т або фактичною масою понад 44 т, а на встановлених Укравтодором і Державтоінспекцією (Нацполіцією) для них маршрутах – понад 46 тонн). За порушення цієї заборони адміністративно-господарські штрафи не передбачені.

Довідково. Відповідальність за порушення правил дорожнього перевезення небезпечних вантажів та правил проїзду великогабаритних та великовагових транспортних засобів автомобільними дорогами, вулицями та залізничними переїздами передбачена статтею 132¹ КУпАП.

Аудитом встановлено, що при виявленні фактів перевезення подільних вантажів автомобільними дорогами із перевищенням максимально допустимих норм навантаження під час габаритно-вагового контролю **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.**

Також посадовими особами Укртрансбезпеки нараховувалася плата за проїзд транспортних засобів, вагові параметри яких перевищують нормативні. **Підстави для розрахунку плати за пройденої частини маршруту територією України транспортом з подільним вантажем, вагові параметри якого перевищують максимально допустимі норми, законодавством не визначені.**

Для розрахунку цієї плати посадові особи **на власний розсуд** визначали протяжність маршруту проїзду та коефіцієнт збільшення плати за проїзд. Так, плата визначалася як за пройденої частини маршруту від пункту навантаження до пункту здійснення габаритно-вагового контролю, так і за весь маршрут проїзду, а розмір плати – як з коефіцієнтом збільшення плати за проїзд, так і без застосування такого коефіцієнта.

За результатами розгляду матеріалів перевірок керівниками Київського управління за однакові порушення виносилися як постанови про застосування адміністративно-господарського штрафу на суму 1700 грн (при цьому

³⁶Затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 № 1306.

посилалися на абзац третій частини першої статті 60 Закону № 2344), так і приписи про порушення законодавства про автомобільний транспорт.

За порушення законодавства про автомобільний транспорт до автомобільних перевізників застосовуються адміністративно-господарські штрафи³⁷, передбачені статтею 60 Закону України “Про автомобільний транспорт”.

Ці штрафи мають право накладати посадові особи Укртрансбезпеки, а стягувати до Державного бюджету України – центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб)³⁸. Таким органом є Міністерство юстиції України.

За інформацією Укртрансбезпеки, у 2016 році винесено 18923 постанови про адміністративно-господарські штрафи, за 9 місяців 2017 року – 36549 постанов. Укртрансбезпека не узагальнює інформації про кількість невиконаних постанов про застосування адміністративно-господарських штрафів та про загальні суми нарахованих і несплачених адміністративно-господарських штрафів.

Аудитом встановлено, що Київське міжрегіональне управління Укртрансбезпеки в окремих випадках не зверталось до органів державної виконавчої служби із заявами про прийняття до виконання постанов про стягнення штрафів, щодо яких відсутня інформація про їх сплату.

Так, за постановами, виданими у жовтні 2016 року та січні-травні 2017 року, управління не передало до органів державної виконавчої служби заяв про примусове стягнення адміністративно-господарських штрафів щонайменше на суму 603,33 тис. гривень. Крім того, ряд постанов, винесених у лютому-травні 2017 року на загальну суму 122,6 тис. грн, передали до органів державної виконавчої служби для відкриття виконавчого провадження лише у вересні 2017 року. Це створює ризики пропущення строків пред’явлення виконавчого документа для примусового виконання та, як наслідок – втрат державного бюджету.

Укртрансбезпека, відповідно до покладених на неї завдань, складає протоколи про адміністративні правопорушення, розглядає справи про адміністративні правопорушення і накладає адміністративні стягнення³⁹.

За інформацією Укртрансбезпеки, у 2016 році складено 1440 протоколів про адміністративні правопорушення, за 9 місяців 2017 року – 2343 протоколи. Укртрансбезпека не узагальнює інформації про кількість винесених постанов про закриття справи про адміністративне правопорушення, постанов про накладення адміністративного стягнення, сум накладених і несплачених адміністративних стягнень.

³⁷ Адміністративно-господарський штраф – це грошова сума, що сплачується суб'єктом господарювання до відповідного бюджету в разі порушення ним встановлених правил здійснення господарської діяльності (частина перша статті 241 ГКУ).

³⁸ Частина п'ята статті 60 Закону України “Про автомобільний транспорт”.

³⁹ Пункт 29 статті 5 Положення № 103.

Аудитом встановлено, що в порушення вимог пунктів 5.2 і 5.3 Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Державною інспекцією України з безпеки на наземному транспорті⁴⁰ сторінки журналів, в яких Київським міжрегіональним управлінням Укртрансбезпеки реєструються протоколи про адміністративні правопорушення та постанови у справах про адміністративні правопорушення, не пронумеровані, не прошнуровані і не скріплені печаткою. Слід зазначити, що положення цієї Інструкції стосуються діяльності ще Державної інспекції України з безпеки на наземному транспорті, яку реорганізовано, та не приведені у відповідність із вимогами постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади”.

Випуск (впуск) з (на) території України транспортного засобу, що виконує міжнародне перевезення, на якому здійснено порушення транспортного законодавства, здійснюється тільки після надання водієм документа щодо сплати штрафу чи виконання припису органу державного контролю⁴¹.

За інформацією Укртрансбезпеки, у 2016 році складено 8090 постанов про порушення перевізниками-нерезидентами норм автомобільного законодавства, за 9 місяців 2017 року – 14739 постанов.

Довідково. Контроль за сплатою перевізниками-нерезидентами штрафів у пунктах пропуску через державний кордон України здійснює Державна фіскальна служба України. Обмін інформацією між ДФС України та Укртрансбезпекою здійснюється за допомогою створеної Єдиної інформаційної системи: інформація про накладені штрафні санкції на перевізників-нерезидентів вноситься посадовою особою територіального органу Укртрансбезпеки, інформація про сплату штрафу – працівником митниці в пункті пропуску або працівником територіального органу Укртрансбезпеки.

Аудитом встановлено, що Київським міжрегіональним управлінням Укртрансбезпеки за 2016 рік та 9 місяців 2017 року винесено 1707 постанов про застосування адміністративно-господарських штрафів до перевізників-нерезидентів на загальну суму 1218,2 тис. грн, з яких жоден не сплачено. При цьому Київським міжрегіональним управлінням Укртрансбезпеки не внесено до Єдиної інформаційної системи інформації про накладені штрафні санкції на загальну суму 1208,4 тис. грн (2016 рік – 681,7 тис. грн (941 постанова) та січень-вересень 2017 року – 526,7 тис. грн (751 постанова). Це є порушенням пункту 25 Порядку здійснення державного контролю на автомобільному транспорті, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 08.11.2006 № 1567, у частині надання органам виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи, інформації про виявлені порушення та адміністративно-господарський штраф, застосований до іноземного перевізника.

Крім того, відсутність цієї інформації унеможливила здійснення Державною фіскальною службою України контролю за сплатою іноземними перевізниками адміністративно-господарських штрафів у пунктах пропуску

⁴⁰ Затверджена наказом Мінінфраструктури від 24.04.2013 № 254, зареєстрованим у Мін’юсті 21.05.2013 за № 789/23321.

⁴¹ Частина друга статті 60 Закону України “Про автомобільний транспорт”.

через державний кордон. Відповідно, державний бюджет недоотримав кошти у вказаній сумі.

Наказ Укртрансбезпеки від 11.05.2017 № 456, яким, зокрема, зобов'язано керівників департаменту державного контролю та територіальних органів Укртрансбезпеки вести журнали обліку використання документів, доведено до управління лише в жовтні 2017 року (під час аудиту). До жовтня 2017 року Укртрансбезпека фактично не контролювала обліку використання Київським міжрегіональним управлінням Укртрансбезпеки бланків документів, що використовуються під час здійснення державного нагляду (контролю), у тому числі під час рейдових перевірок і габаритно-вагового контролю.

2.2. Державний контроль з питань безпеки на морському та річковому транспорті

Здійснення заходів державного нагляду (контролю) за безпекою на морському та річковому транспорті в Укртрансбезпеці забезпечується управлінням контролю на водному транспорті департаменту державного контролю (далі – Управління), сектором організації безпеки та розслідування на водному транспорті управління організації безпеки, розслідування аварій та подій і п'ятьма територіальними органами, в яких є самостійні відділи (Київське і Чорноморське міжрегіональне управління, Управління Укртрансбезпеки у Дніпропетровській, Миколаївській та Одеській областях).

Відповідно до Положення про управління контролю на водному транспорті департаменту державного контролю⁴², до його завдань віднесено, зокрема, здійснення державного нагляду (контролю) за безпекою на морському та річковому транспорті, спрямування та координація діяльності територіальних органів Укртрансбезпеки, на які покладено виконання функцій і завдань з цих питань.

Слід зазначити, що при здійсненні державного нагляду наявні плавзасоби не використовувалися. **Не є придатними до використання 12 із 24-х плавзасобів, переданих на баланс Укртрансбезпеки від реорганізованої Укрморрічінспекції.** Рішення про їх подальшу експлуатацію чи списання Укртрансбезпекою не розглядалося. Крім того, відповідні документи технічного огляду від Регістру судноплавства отримані лише в липні 2017 року.

Через законодавчі обмеження перевірок суб'єктів господарювання (мораторій) у 2016 році та протягом 9 місяців 2017 року планові та позапланові заходи контролю суб'єктів господарювання, які підпадають під дію Закону № 877, не проводилися.

Управлінням і територіальними органами Укртрансбезпеки здійснювалися такі заходи державного нагляду (контролю): огляди навчальних закладів, які здійснюють підготовку моряків (далі – НТЗ) (43 огляди); огляди баз стоянок маломірних суден (774 огляди); інспектування суден у межах проведення контролю держав прапора та контролю державою порту (2500 інспектувань); огляди суден на внутрішніх водних шляхах (1082 огляди);

⁴² Затверджене наказом Укртрансбезпеки від 31.03.2017 № 327.

спільні з Нацполіцією патрулювання акваторій (654 патрулювання), у межах яких здійснювався контроль за навігаційно-гідрографічним забезпеченням.

Аналіз наданої до аудиту інформації про проведені територіальними управліннями Укртрансбезпеки заходи державного нагляду засвідчив, що вона є неповною, а в окремих випадках – недостовірною та неточною. Зокрема, дані про проведені Управлінням заходи державного нагляду (огляди НТЗ) в інформації відсутні. Це вплинуло на достовірність і повноту щорічного Публічного звіту за 2016 рік Голови Укртрансбезпеки.

Довідково. За 2016 рік зазначено проведених оглядів НТЗ на 28 менше, ніж їх здійснено за фактом (44 огляди), за 9 місяців 2017 року – на 27 оглядів менше від фактичного показника (54 огляди).

В інформації дані про заборону експлуатації суден і баз стоянок маломірних суден не відповідають кількості складених приписів, відповідно до яких має заборонятися їх експлуатація, що не відповідає формі припису, яка є додатком до *Положення про порядок видання обов'язкових для виконання посадовими особами приписів щодо усунення порушень вимог нормативно-правових актів з питань безпеки судноплавства та контроль за їх виконанням*, затвердженого наказом Мінтрансу від 09.06.2003 № 428 (далі – Положення № 428). У формі припису міститься пункт, який передбачає заборону експлуатації об'єкта або виду робіт.

Наприклад, Управлінням Укртрансбезпеки в Чернігівській області у 2016 році, незважаючи на заборону експлуатації шести баз стоянок маломірних (малих) суден, складено лише один припис. Управлінням Укртрансбезпеки у Львівській області у 2016 році заборонено експлуатацію 19 баз маломірних і несамохідних суден, при цьому складено тільки один припис.

В окремих випадках територіальними органами не виносилися постанови, передбачені *Порядком оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення на морському та річковому транспорті*, затвердженим наказом Мінтрансу від 18.04.2013 № 235 (далі – Порядок № 235). Наприклад, Управлінням Укртрансбезпеки в Запорізькій області протягом 9 місяців 2017 року за складеними **140 протоколами** про адмінправопорушення **не винесено жодної постанови про адмінстягнення**.

У ряді випадків у звітності територіальними органами не зазначається сума накладених і сплачених адмінстягнень або замість суми вказується кількість винесених постанов про адмінправопорушення.

Зазначене свідчить про **неналежний аналіз інформації з боку Управління**. Як наслідок, **Управління неповною мірою забезпечило виконання покладених на нього завдань щодо спрямування та координації діяльності територіальних органів Укртрансбезпеки**.

Аудит засвідчив, що Укртрансбезпека для здійснення державного нагляду (контролю) за об'єктами морського та річкового транспорту застосовувала такий захід забезпечення виконання функцій, як патрулювання. В межах патрулювання Укртрансбезпека, зокрема, здійснює контроль за навігаційно-гідрографічним забезпеченням судноплавства. При цьому **механізм**

патрулювання жодним правовим актом не визначений. Документальне підтвердження кількості проведених патрулювань і перевірених суден за їх результатами відсутнє.

Інструкцією про огляд суден, які здійснюють плавання (експлуатуються) на внутрішніх водних шляхах України, затвердженою наказом Мінтрансу від 19.04.2001 № 225 (далі – Інструкція № 225), встановлено порядок огляду таких суден, який проводиться працівниками Укртрансбезпеки. При цьому, відповідно до пункту 2.1 Інструкції № 225, огляд судна здійснюється з метою встановлення відповідності судна, його завантаження, екіпажу та умов перебування на ньому пасажирів вимогам безпеки судноплавства. Фактично Укртрансбезпека не здійснювала контролю за дотриманням у плавучих будинках, які належать до суден (плавучі ресторани, плавучі дачі, плавучі гуртожитки), вимог безпеки судноплавства під час перебування в них пасажирів, оскільки форма, відповідно до якої здійснюється їх огляд, не передбачає такого контролю.

Коди невідповідностей, згідно з якими посадові особи приймають рішення про заборону чи обмеження експлуатації суден, **Укртрансбезпекою не розроблялися, що є порушенням вимог Інструкції № 225**, якою передбачено, що до акта огляду судна за формою Б вноситься інформація про виявлені порушення за кодами невідповідностей, доведеними до інспекторів Укртрансбезпекою. В актах за формою Б у довільній формі зазначався вид порушення та нормативний документ, який порушено.

В актах огляду суден, передбачених Інструкцією № 225, інспектор повинен вказувати дату повторного огляду судна, але терміни усунення порушень Інструкцією № 225 та іншими нормативними актами не визначені.

Інформація про стан виконання складених посадовими особами Укртрансбезпеки приписів, передбачена пунктом 4.4 Положення № 428, територіальними органами до Управління не надавалася. Терміни усунення порушень Положенням № 428 також не передбачені.

До цього часу (з **2015 року**) **не виконано п'ятьох приписів** ДП “Адміністрація річкових портів” щодо заборони експлуатації гідротехнічних споруд у Києві, складених посадовими особами Київського міжрегіонального управління ще у складі ліквідованої Укрморрічінспекції (її функції покладені на Укртрансбезпеку). Укртрансбезпека із цього приводу зверталася до заступника Міністра інфраструктури України Лавренюка Ю. Ф. **Відповідь від Мінінфраструктури** (орган управління підприємством) **не отримано. До правоохоронних органів відповідні звернення не надсилалися.**

Аудитом виявлені порушення **Укртрансбезпекою терміну прийняття рішення** щодо видачі протоколів про відповідність (приймалися із запізненням від трьох до десяти днів), **встановленого пунктом 3.10 Положення** про огляд підприємств, організацій та установ, що проводять підготовку моряків⁴³.

Крім того, Мінінфраструктури окремі переліки схвалених навчально-тренажерних закладів, підготовка в яких відповідає вимогам Міжнародної

⁴³ Затверджене наказом Мінтрансу зв'язку від 25.11.2004 № 1042.

конвенції про підготовку і дипломування моряків та несення вахти 1978 року, поправкам і національним вимогам, затверджувало своїми наказами через 1–3 місяці після подання Укртрансбезпекою відповідної інформації.

Через зволікання Мінінфраструктури з прийняттям наказів про схвалення переліку закладів, які здійснюють підготовку моряків і які своєчасно отримали протокол про відповідність, особи, що пройшли навчання, протягом 1–3 місяців не можуть отримати підтвердження кваліфікації моряка (за відсутності наказу Міністерства Інспекція з питань підготовки та дипломування моряків не має права здійснювати підтвердження кваліфікації).

Аудитом встановлено, що Укртрансбезпекою протягом 2016–2017 років не забезпечувалося виконання окремих функцій.

Так, статтею 16³ Закону № 232 на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпеки на морському та річковому транспорті покладено здійснення державного контролю і нагляду за дотриманням законодавства про судноплавство на суднах у морських і річкових портах, територіальних та внутрішніх водах, на внутрішніх водних шляхах України. Крім того, статтею 29 Закону № 232 визначено, що цей орган виконавчої влади здійснює також державний нагляд за безпекою судноплавства річкових суден. Ці статті не містять обмежень щодо здійснення такого контролю на маломірних суднах. Водночас підпунктом 22 пункту 5 Положення № 103 передбачено здійснення Укртрансбезпекою огляду суден, крім маломірних. Мінінфраструктури внесло⁴⁴ зміни до Інструкції № 225 і з 19.02.2016 виключило обов'язковий огляд Укртрансбезпекою маломірних/малих суден. Відповідний наказ зареєстровано в Мін'юсті.

У результаті, незважаючи на **стійку тенденцію до великої кількості серйозних аварій зі смертельними наслідками на маломірних суднах**, ці небезпечні види плавзасобів залишаються (за згодою Мін'юсту) **поза контролем Укртрансбезпеки**. Здійснюється лише перевірка судових документів (*підпункт 55 пункту 5 Положення № 103*).

Показовим прикладом необхідності постійного контролю за маломірними суднами є аварія, яка сталася 17.10.2015 з пасажирським судном "Іволга" у Чорному морі (поблизу смт Затока). Одна з причин аварії, як повідомило Мінінфраструктури, – послаблення вимог до контролю за суднами під час їх виходу з баз стоянок та пунктів базування.

У результаті аварії загинуло 20 осіб, отримали переохолодження ще понад 20 осіб. Ця подія, відповідно до пункту 4 Порядку класифікації надзвичайних ситуацій за їх рівнями⁴⁵, віднесена до надзвичайної ситуації державного рівня. Для розслідування її причин Урядом та Мінінфраструктури були утворені відповідні комісії⁴⁶.

⁴⁴ Наказ Мінінфраструктури від 22.12.2015 №549, зареєстрований у Мін'юсті 02.02.2016 за № 170/28300.

⁴⁵ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 24.03.2004 № 368.

⁴⁶ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.10.2015 № 1081-р і наказ Мінінфраструктури від 17.10.2015 № 412.

Переліком попереджувальних заходів за результатами розслідування аварійної події з судном “Іволга”⁴⁷ (далі – запобіжні заходи) на Укртрансбезпеку покладено виконання 15 заходів, з яких виконано лише три. Крім того, **Укртрансбезпека в порушення вимог підпункту 7.4.2 пункту 4.2 Положення про систему управління безпекою судноплавства на морському і річковому транспорті⁴⁸ не забезпечила щомісячного інформування Мінінфраструктури до повного виконання запобіжних заходів.**

Не виконано запобіжних заходів щодо вдосконалення законодавства в частині контролю за маломірними суднами. Не внесено змін до Кодексу торговельного мореплавства України, законів України “Про транспорт” і “Про морські порти України” у частині впровадження національної системи пошуку і рятування на морі. Також не внесено змін до підпункту 55 пункту 5 Положення № 103. Проект наказу Мінінфраструктури про уніфікацію терміна “мале судно” на погодження до зацікавлених органів не надавався.

Довідково. Відповідно до пояснювальної записки до проекту наказу, опублікованого на сайті Мінінфраструктури, у різних актах законодавства України використовуються різні визначення: “мале судно”, “маломірне судно”, “мале/маломірне судно”, “маломірне (мале) судно”, які містять різні критерії довжини судна, потужності двигуна, водотоннажності, здійснення технічного нагляду за судном тощо. Немає єдиного терміна, який би однозначно визначав поняття “мале судно”. Через невизначеність використовуються подвійні терміни: “мале/маломірне судно”, “маломірне (мале) судно”, що призводить до неоднозначного тлумачення і правозастосування.

Така ситуація свідчить про **недостатній контроль з боку Укртрансбезпеки за здійсненням профілактичних заходів щодо запобігання виникненню аварій** на водному транспорті (*підпункт 16 пункту 5 Положення № 103*).

Здійснюючи контроль за укладенням договорів обов’язкового страхування відповідальності суб’єктів перевезення небезпечних вантажів морським та річковим транспортом (*стаття 16³ Закону № 232*), Укртрансбезпека лише контролює їх наявність.

Укртрансбезпекою не здійснювався *контроль і нагляд за дотриманням правил щодо забезпечення збереження вантажів на морському та річковому транспорті (стаття 16³ Закону № 232)*. Такі правила відсутні.

Довідково. Вимоги до вантажних операцій і короткострокового зберігання небезпечних вантажів, допущених до перевезення внутрішніми водними шляхами України, визначені Правилами перевезення небезпечних вантажів внутрішніми водними шляхами України (наказ Мінінфраструктури від 04.04.2017 № 126), набрали чинності 06.06.2017.

Контроль за функціонуванням Національного центру дальньої ідентифікації та контролю місцезнаходження суден⁴⁹ у межах виконання функції контролю і нагляду за функціонуванням систем радіонавігації та спостереження морської рухомої служби, у тому числі Глобальної морської системи зв’язку в разі лиха і для забезпечення безпеки та системи дальньої

⁴⁷ Затверджений наказом Мінінфраструктури від 22.04.2016 № 155.

⁴⁸ Затверджене наказом Мінтрансу від 20.11.2003 № 904.

⁴⁹ Положення про Національний центр дальньої ідентифікації та контролю місцезнаходження суден, затверджене наказом Мінінфраструктури від 22.09.2015 № 379.

ідентифікації та контролю за місцезнаходженням суден під Державним прапором України (*підпункт 35 пункту 5 Положення № 103*), не проводився.

Контроль за проведенням аварійно-рятувальних робіт, пошуку і рятування на морі в зоні відповідальності України (*підпункт 32 пункту 5 Положення № 103*) Укртрансбезпекою було обмежено перевірками 5 із 56-ти підприємств, включених до Переліку підприємств, які входять до складу функціональної підсистеми запобігання і реагування на загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій на морському і річковому транспорті в акваторії морських портів, організації пошуково-рятувальних робіт в морському пошуково-рятувальному районі України в акваторії Чорного та Азовського морів⁵⁰. При цьому казенне підприємство “Морська пошуково-рятувальна служба”, діяльність якого було відновлено Урядом⁵¹ з 10.03.2016, у Переліку відсутнє.

У межах проведення перевірок *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* (*підпункт 20 пункту 5 Положення № 103*) Укртрансбезпекою у 2017 році проведено чотири такі перевірки. Урядом⁵² визнаними організаціями призначено лише державні підприємства “Класифікаційне товариство Регістр судноплавства України” та “Адміністрація морських портів України” (призначений орган – Мінінфраструктури), Укртрансбезпеку визнаною організацією не призначено. Затверджене наказом Мінтрансзв’язку від 03.12.2007 № 1095 *Положення про схвалення оцінок і планів охорони портових засобів та видачу Актів про відповідність портових засобів на Укртрансбезпеку* не розповсюджується.

Крім того, аналіз нормативно-правової бази, якою регулюється діяльність Укртрансбезпеки у сфері державного нагляду (контролю) за безпекою на морському транспорті, показав наявність проблем, що стосуються координації Укртрансбезпекою діяльності капітанів морських портів у частині нагляду за додержанням вимог безпеки судноплавства (*підпункт 38 пункту 5 Положення № 103*).

Відповідно до *Положення про капітана морського порту та службу капітана морського порту*⁵³, капітана морського порту та його службу включено до складу Державного підприємства “Адміністрація морських портів України” (далі – АМПУ), однак **Законом України “Про морські порти**

⁵⁰ Затверджений Положенням про функціональну підсистему запобігання і реагування на загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій на морському і річковому транспорті в акваторії торгівельних портів, організації пошуково-рятувальних робіт в акваторії Чорного та Азовського морів (наказ Мінінфраструктури від 15.03.2016 № 104).

⁵¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 № 158 “Про відновлення єдиної системи пошуку та рятування на морі”.

⁵² Постанова Кабінету Міністрів України від 12.05.2007 № 722 “Про заходи щодо підвищення рівня безпеки на морському та річковому транспорті”.

⁵³ Пункт 1.1 Положення про капітана морського порту та службу капітана морського порту, затвердженого наказом Мінінфраструктури від 27.03.2013 № 190.

України” та Кодексом торговельного мореплавства таке включення не передбачене. Ця структура, визначена цим Положенням, не відповідає статті 14 Закону України “Про морські порти України”, якою передбачено розподіл функцій забезпечення безпеки мореплавства та нагляду (контролю) за безпекою мореплавства. У результаті капітани морських портів та їх служби, які здійснюють функції нагляду та контролю за безпекою мореплавства, функціонують у складі АМПУ, що забезпечує безпеку мореплавства, а підпорядковуються Укртрансбезпеці, яка здійснює державний нагляд.

Не передбачено врегулювання цієї проблеми і в проекті постанови Кабінету Міністрів України “Про утворення Державної служби морського і річкового транспорту України”.

Слід зазначити, що місія Міжнародної морської організації під час перебування в Україні у 2015 році також звертала увагу на цю проблему. Мінінфраструктури створено відповідну робочу групу за участю представників Укртрансбезпеки, яка має визначити найоптимальніший шлях реформування капітанів морських портів та їх служб.

2.3. Виконання інших завдань

- Надання дозволів

До функцій Укртрансбезпеки Положенням № 103 віднесено видачу, позбавлення чи анулювання дозволу на перевезення пасажирів на міжобласних автобусних маршрутах загального користування (підпункт 44 пункту 5). Затверджений Кабінетом Міністрів України⁵⁴ *Порядок проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування* також передбачає видачу цих дозволів Укртрансбезпекою. Водночас, відповідно до статті 5 Закону України від 06.09.2012 № 5203 “Про адміністративні послуги”, суб’єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання таких послуг встановлюються виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг.

Законами України “Про транспорт”, “Про автомобільний транспорт” фактично не передбачено видачі Укртрансбезпекою дозволу на здійснення перевезень пасажирів на міжобласних маршрутах загального користування.

Слід зазначити, що у 2016 році та протягом 9 місяців 2017 року Укртрансбезпека не здійснювала придбання бланків дозволів на перевезення пасажирів на міжобласному маршруті загального користування.

⁵⁴ Постанова Кабінету Міністрів України від 03.12.2008 № 1081.

Довідково. За результатами проведених закупівель у 2016 році тендерним комітетом Укртрансбезпеки (далі – Комітет) відмінено закупівлю⁵⁵ за кодом ДК 016:2010-18.12.19 “Послуги щодо друкування, інші, н.в.і.у.” (ДК 021:2015 Код CPV – 79823000-9 Послуги з друку та доставки надрукованої продукції)⁵⁶ через подання для участі в торгах менше двох тендерних пропозицій. У 2016 році та протягом січня-вересня 2017 року ця закупівля Укртрансбезпекою повторно не проводилася. Придбання бланків не здійснювалося.

Всупереч вимогам Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.12.2008 № 1081, **Укртрансбезпека замість** відповідних дозволів (бланків 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.

Законом № 2344 (стаття 6) та Положенням № 103 (підпункт 58 пункту 5) визначено, що Укртрансбезпека здійснює видачу дозвільних документів на виконання перевезень у сфері міжнародних автомобільних перевезень.

Порядок оформлення і видачі дозволів на поїздки по територіях іноземних держав при виконанні перевезень пасажирів і вантажів автомобільним транспортом у міжнародному сполученні, їх обміну та обліку затверджено наказом Міністерства транспорту України від 20.08.2004 № 757 (далі – Порядок № 757).

Відповідно до Порядку № 757, оформлення та видача дозволів проводяться в пунктах видачі дозволів уповноваженого органу та його територіальних органів (далі – пункт видачі дозволів). За інформацією з офіційного веб-сайта Укртрансбезпеки, до 15.05.2017 всього функціонувало 14 пунктів видачі дозволів, станом на 01.10.2017 – 13 таких пунктів.

Укртрансбезпекою у 2016 році та протягом січня-вересня 2017 року видано:

- 20329 шт. дозволів на здійснення міжнародних перевезень пасажирів (з них у 2016 році – 10500 шт., за 9 місяців 2017 року – 9829 шт.), перераховано перевізниками до державного бюджету 3386,4 тис. грн плати за їх видачу (з них у 2016 році – 1746,8 тис. грн; за 9 місяців 2017 року – 1639,6 тис. грн);

- 1270410 шт. дозволів на здійснення міжнародних перевезень вантажів (з них у 2016 році – 687529 шт., за 9 місяців 2017 року 582881 шт.), перераховано перевізниками до державного бюджету 62699,2 тис. грн плати за їх видачу (з них у 2016 році – 33799,0 тис. грн, за 9 місяців 2017 року – 28900,2 тис. гривень).

⁵⁵ Протокол тендерного комітету від 27.12.2016 № 11.

⁵⁶ Журнали Суднової книги України, дозволи на перевезення пасажирів на міжобласному маршруті загального користування, витяги з дозволу на перевезення пасажирів на міжобласному маршруті загального користування, акти про перевищення транспортним засобом нормативних вагових параметрів, протоколи про адміністративне правопорушення, бланки особової картки.

Порядком № 757 передбачено, що дозволи на перевезення вантажів і на поїздки територією іноземних держав під час виконання нерегулярних і маятникових перевезень пасажирів автомобільним транспортом у міжнародному сполученні оформлюються і видаються водію автомобільного транспортного засобу (автомобільному перевізнику або уповноваженій ним особі) на підставі усного звернення або письмової заяви (пункти 3.2 і 3.3). Оформлення, видача та облік дозволів здійснюються з використанням комп'ютерного програмного забезпечення (пункт 3.5).

Слід зазначити, що Порядком № 757 не передбачено реєстрації/фіксації усного звернення перевізників на отримання відповідного дозволу та факту відмови йому у видачі дозволу в пунктах їх видачі.

За інформацією Укртрансбезпеки⁵⁷, *“комп'ютерне програмне забезпечення, яке використовується, не передбачає ведення обліку усних звернень на отримання дозволу. При цьому протягом 2016 та за 9 місяців 2017 років письмові заяви на видачу дозволів для перевезення вантажів та пасажирів від автомобільного перевізника не подавались, інформація по відмовленню у видачі дозволів – відсутня”*.

Вибірковою перевіркою переданих Міністерством до Укртрансбезпеки бланків іноземних дозволів на перевезення вантажів та пасажирів виявлені невідповідності. Встановлено, що **зазначений у протоколах засідань змішаних комісій та на офіційному сайті Укртрансбезпеки вид дозволів відрізняється від прийнятих Укртрансбезпекою за актами приймання-передачі.**

Наприклад, у **протоколі** засідання змішаної українсько-словенської комісії⁵⁸, а також на сайті Укртрансбезпеки **йдеться про дозволи транзитні ЗК**. Водночас, згідно з **актом приймання–передачі від 21.12.2016**, Міністерством⁵⁹ передано, а **Укртрансбезпекою прийнято оригінали бланків дозволів Республіки Словенія в/з третіх країн.**

Так само у 2017 році **Укртрансбезпекою прийнято за актом приймання–передачі без дати** дозволи Республіки Хорватії, зокрема 600 шт. **універсальних E2**, тоді як у **протоколі** засідання змішаної комісії⁶⁰ та на сайті наведена інформація про дозволи **універсальні S (600 штук)**. **Отримання окремих видів бланків не підтверджується жодним первинним документом, у т. ч. актом приймання–передачі, через відсутність контролю з боку посадових осіб, які здійснювали приймання бланків дозволів.**

Пунктом 5.3 Порядку № 757 передбачено, що використані бланки дозволів знищуються двічі на рік (за I, II квартали – до 15 жовтня поточного року, за III, IV квартали – до 1 квітня року, наступного за звітним). Невикористані, браковані та зіпсовані бланки дозволів знищуються до 1 квітня року, наступного за звітним.

⁵⁷ Від 04.10.2017 № 02/547-17 та від 10.10.2017 № 02/567-17.

⁵⁸ Засідання відбулося 5–6 листопада 2012 року.

⁵⁹ Лист Мінінфраструктури від 21.12.2016 № 7362/25/14-16.

⁶⁰ Протокол від 29.10.2013 року.

Наказом Укртрансбезпеки від 15.03.2017 № 249 утворено Комісію з утилізації бланків дозволів. **Рішення⁶¹ щодо знищення бланків за 2015 рік у кількості 548037 шт. прийнято Укртрансбезпекою з порушенням визначеного пунктом 5.3 Порядку № 757 строку – майже на два роки пізніше.** Фактично бланки були знищені 23.03.2017⁶². Укртрансбезпекою притягнуто до дисциплінарної відповідальності посадових осіб за неналежне виконання посадових обов'язків і вимог нормативних актів.

- Ринковий нагляд

Із набранням чинності 20.06.2017 постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.2016 № 1069 до Положення про Укртрансбезпеку внесено зміни, згідно з якими Укртрансбезпека здійснює державний ринковий нагляд у межах сфери своєї відповідальності (*підпункт 9¹ пункту 5*).

За Укртрансбезпекою закріплені такі сфери відповідальності: морське обладнання, прогулянкові судна, інфраструктура залізничного транспорту, рухомий склад залізничного транспорту, колісні транспортні засоби, нові частини та обладнання, які можуть бути встановлені та/або використані на колісних транспортних засобах. Ці сфери закріплено Переліком видів продукції, щодо яких органи державного ринкового нагляду здійснюють державний ринковий нагляд⁶³.

Фактично **Укртрансбезпека не виконувала** покладених на неї з 20.06.2017 **повноважень щодо здійснення державного ринкового нагляду.**

Згідно з вимогами частини другої статті 11 Закону України від 15.01.2015 № 124 “Про технічні регламенти та оцінку відповідності” (далі – Закон № 124), відповідність продукції вимогам технічних регламентів може бути забезпечена шляхом застосування національних стандартів та/або технічних специфікацій, посилення на які містяться у відповідних технічних регламентах. Станом на 01.11.2017 **перелік національних стандартів у сфері ринкового нагляду у межах відповідальності Укртрансбезпеки відсутній.**

Крім того, відповідно до вимог статті 16³ Закону № 232, Укртрансбезпека готує пропозиції щодо призначення органів з оцінки відповідності на проведення робіт з підтвердження відповідності у сфері морського та річкового транспорту, бере участь у розробленні проектів технічних регламентів та інших нормативно-правових актів з питань технічного регулювання у цій сфері.

Однак Укртрансбезпека у 2016 році та протягом січня-вересня 2017 року не готувала пропозицій щодо призначення органів відповідності на проведення робіт з підтвердження відповідності у сфері морського та річкового транспорту та не брала участі в розробленні проектів технічних регламентів та інших нормативно-правових актів з питань технічного регулювання у цій сфері.

⁶¹ Акт Комісії з утилізації бланків дозволів без номера та дати за 2017 рік.

⁶² Акт Комісії ПАТ “ВЗП-2” без номера від 23.03.2017 року.

⁶³ Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2016 № 1069.

3. ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З БЕЗПЕКИ НА ТРАНСПОРТІ ТА ВИКОРИСТАННЯ НЕЮ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

Як уже зазначалося в розділі 1 Звіту, законами про держбюджет на 2016–2017 роки Укртрансбезпеці, як відповідальному виконавцю у системі головного розпорядника бюджетних коштів, затверджені бюджетні призначення за КПКВК 3109010 “Здійснення державного контролю з питань безпеки на транспорті” із загального фонду в сумі **193998,4 тис. грн**, з них:

2016 рік – 66423,3 тис. грн, протягом року суму збільшено⁶⁴ до **71383,6 тис. грн**;

2017 рік – **122614,8 тис. гривень**.

Схема руху коштів за бюджетною програмою 3109010 у 2016–2017 роках додається (додаток 1). Стан фінансування та використання коштів у 2016–2017 роках за вказаною бюджетною програмою наведено у таблиці.

Стан фінансування та використання коштів за КПКВК 3109010 “Здійснення державного контролю з питань безпеки на транспорті” у 2016–2017 роках

(тис. грн)						
Рік	Фонд держбюджету	Потреба в коштах	Затверджено законом (із змінами)	Кошторисні призначення	Касове виконання	Виконання, відс.
2016	загальний	167333,9	71383,6	71383,6	69733,6	97,7
	спеціальний**	0,0	0,0	2816,4	2816,4	100,0
	всього	167333,9	71383,6	74200,0	72550,0	97,8
2017	загальний	223026,7	122614,8	122614,8	85343,2*	69,6
Разом		390360,6	193998,4	196814,8	157893,2	80,2

* Касове виконання за січень - вересень 2017 року.

**Надходження до спецфонду пов'язані з безоплатною передачею на виконання спільного наказу Укртрансбезпеки та Мінінфраструктури від 05.01.2016 № 5/2 “Про безоплатну передачу автомобілів з балансу державного підприємства “Міжнародний аеропорт “Бориспіль” зі сфери управління Мінінфраструктури з балансу ДП “Міжнародний аеропорт “Бориспіль” до сфери управління Укртрансбезпеки 15 легкових автомобілів Hyundai Sonata YF 2.0 Comfort AT первісною вартістю 2816,4 тис. гривень.

Згідно з таблицею, **обґрунтована потреба Укртрансбезпеки у 2016–2017 роках врахована лише частково** (у 2016 році – на 42,7 відс., у 2017 році – на 55,0 відсотка). Структура видатків Укртрансбезпеки у 2016–2017 роках додається (додаток 2).

Видатки на оплату праці та нарахування забезпечено в повному обсязі.

У структурі видатків за КПКВК 3109010 найбільшу питому вагу становлять витрати на оплату праці та нарахування. Питома вага цих видатків у 2016 році – **84,6 відс.**, за 9 місяців 2017 року – **91,5 відсотка**.

Під час аудиту встановлено, що **Мінінфраструктури у порушення**

⁶⁴ Законами України “Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2016 рік” від 19.05.2016 № 1384 та від 06.10.2016 № 1660.

вимог пункту 6 частини п'ятої статті 22 Бюджетного кодексу України та пункту 6 розділу I Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання⁶⁵ не забезпечило своєчасності внесення змін⁶⁶ до паспорта бюджетної програми 3109010 на 2016 рік⁶⁷.

Крім того, у порушення вимог частини першої статті 35 Бюджетного кодексу України Мінінфраструктури не забезпечило складання бюджетних запитів за КПКВК 3109010 на 2016–2018 і на 2017–2019 роки відповідно до вимог Інструкції з підготовки бюджетних запитів, затвердженої наказом Міністерства фінансів України від 06.06.2012 № 687 (далі – Інструкція № 687). Так, у підпункті 12.4 бюджетних запитів у графі 3 відсутні відповідні статті (пункти) нормативно-правових актів, які не забезпечені граничним обсягом, а у графі 2 зазначені нормативно-правові акти, які до підстав для виконання бюджетної програми не віднесені, що є недотриманням вимог пункту 4.13 розділу IV Інструкції № 687.

Результати аудиту засвідчили, що при використанні коштів державного бюджету Укртрансбезпекою допущені окремі порушення та недоліки.

- *Видатки на відрядження*

У 2016–2017 роках кошти спрямовувалися на відшкодування витрат на відрядження працівників Укртрансбезпеки як в межах України, так і за кордон.

У порушення вимог пункту 4 розділу I Інструкції про службові відрядження в межах України та за кордон⁶⁸ (далі – Інструкція № 59) у 2016 році та протягом січня-вересня 2017 року під час службового відрядження в межах України працівники Укртрансбезпеки необхідними коштами (авансом) не забезпечувалися.

Аудитом встановлені випадки відшкодування двом працівникам Управління Укртрансбезпеки у Дніпропетровській області витрат на проїзд громадським транспортом на загальну суму 0,9 тис. грн при одночасному використанні ними службового автомобіля Hyundai Sonata (AA6884IP) під час відрядження до м. Києва та списанні 334,64 л бензину А-95. У ході підписання акта аудиту кошти в сумі **0,9 тис. грн** повернено працівниками Укртрансбезпеки та перераховано до державного бюджету.

Крім того, під час аудиту встановлені випадки неповного відшкодування двом працівникам Укртрансбезпеки витрат на відрядження на загальну суму **0,6 тис. гривень**.

⁶⁵ Затверджені наказом Міністерства фінансів України від 29.12.2002 № 1098.

⁶⁶ Нова редакція паспорта бюджетної програми 3109010 на 2016 рік затверджена спільним наказом Мінфіну та Мінінфраструктури від 11.08.2016 № 270/757. Наступна редакція паспорта бюджетної програми 3109010 на 2016 рік затверджена спільним наказом Мінфіну та Мінінфраструктури від 20.12.2016 № 445/1119.

⁶⁷ Паспорт бюджетної програми 3109010 на 2016 рік затверджено спільним наказом Мінінфраструктури та Мінфіну від 29.02.2016 № 87/278.

⁶⁸ Затверджена наказом Міністерства фінансів України від 13.03.1998 № 59.

- Використання службового легкового автомобільного транспорту

Результати аудиту засвідчили, що при використанні службового автотранспорту у 2016 році та протягом січня-вересня 2017 року посадовими особами допущено ряд порушень і недоліків.

У порушення вимог пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України від 04.06.2003 № 848 “Про впорядкування використання легкових автомобілів бюджетними установами та організаціями” (далі – постанова № 848) у період з **01.01.2016 до 15.04.2016 Укртрансбезпекою службові легкові автомобілі використовувалися за відсутності затвердженого порядку** використання легкових автомобілів для поїздок, пов’язаних із службовою діяльністю посадових осіб. Порядок використання легкових автомобілів Державною службою України з безпеки на транспорті затверджений наказом Укртрансбезпеки від 15.04.2016 № 37-Г (далі – Порядок № 37-Г), тобто лише у квітні 2016 року.

Як свідчать результати аудиту, посадовими особами Укртрансбезпеки норми власного Порядку № 37-Г також не дотримуються. Так, у порушення вимог пункту 7 Порядку № 37-Г до керування службовими легковими автомобілями допускалися посадові особи Укртрансбезпеки **за відсутності медичних довідок або відміток лікаря за результатами медичного огляду та за відсутності відміток** відповідальної особи (механіка) **за результатами технічного огляду** автомобіля у подорожньому листі.

Під час аудиту встановлені **випадки використання посадовими особами Укртрансбезпеки службового автотранспорту у вихідні та святкові дні** за відсутності дозволу керівника, що призвело до списання у 2017 році **98,6 л дизпалива та 45,7 л бензину А-95** з порушенням вимог пункту 1 Постанови № 848 та Порядку № 37-Г.

Крім того, встановлені **випадки внесення недостовірних відомостей до подорожніх листів**, згідно з якими **однією посадовою особою одночасно використовувалися два службові легкові автомобілі**. Фактично в 2017 році за такими подорожніми листами списано **214,4 л бензину А-95 і 160,0 л дизельного палива**.

Аудит засвідчив **випадки списання талонів на паливо за відсутності підтвердження факту його отримання за ними – чеків терміналів, що формуються безпосередньо в момент фактичного отримання пального на АЗС**. Так, 37 посадових осіб Укртрансбезпеки при заповненні подорожніх листів службових легкових автомобілів зазначали використання талонів на паливо, однак чеки терміналів АЗС до подорожніх листів не додавали. Працівники департаменту фінансування та технічного забезпечення Укртрансбезпеки проводили списання талонів на паливо на підставі подорожніх листів та за відсутності відповідних первинних документів. Загалом **не підтверджено первинними документами господарських операцій з отримання за талонами 6565,6 л бензину А-95** (за 2016 рік – 4640,56 л, за січень-серпень 2017 року – 1925,03 л) **і 1830,0 л дизельного палива** (за січень-серпень 2017 року).

Під час аудиту встановлено ряд інших порушень і недоліків, допущених посадовими особами Укртрансбезпеки при веденні бухгалтерського обліку. Зокрема, **меморіальний ордер № 13** “Накопичувальна відомість витрачання матеріалів” в Укртрансбезпеці **ведеться з недотриманням вимог Інструкції** про форми меморіальних ордерів бюджетних установ та порядок їх складання, затвердженої наказом Держказначейства від 27.07.2000 № 68. У меморіальному ордері № 13 **відсутні дані первинних документів про витрачання матеріалів (палива) та про матеріально відповідальних осіб.**

Слід зазначити, що **меморіальний ордер № 8** “Накопичувальна відомість за розрахунками з підзвітними особами” також **не містить інформації про використання палива** (талонів, старт-карток тощо), а за даними **меморіального ордеру № 8**, матеріально відповідальним особам Укртрансбезпеки у підзвіт паливо (талони, старт-картки) **не передавалося** та ними не використовувалося.

Облік придбання та використання палива в Укртрансбезпеці **ведеться без деталізації за видами і найменуваннями або марками, за вартістю і кількістю.** Інформація про залишки палива на балансі Укртрансбезпеки станом на 01.10.2017 відсутня.

ВИСНОВКИ

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,** передбаченого 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 і **критеріїв відбору об’єктів** для їх проведення.

2. **Міністерство інфраструктури України** як головний розпорядник бюджетних коштів у **2016-2017 роках** **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 міжобласних 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 пропуску 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 Мінтрансв’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 пункту 7.4 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 функцій 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.

ПРОПОЗИЦІЇ

За результатами аудиту вважаємо за доцільне:

1. 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”.

2. 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.

3. 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 п’ятої 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-господарських штрафів 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.

4. 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, вагові параметри яких перевищують нормативні.*

Головний контролер –
директор департаменту

І. М. Заремба

Схема руху коштів за бюджетною програмою 3109010 “Здійснення державного контролю з питань безпеки на транспорті”



Структура видатків Укртрансбезпеки у 2016–2017 роках

КЕКВ	2016 рік				2017 рік			
	Сума, тис. грн		Питома вага, відс.		Сума, тис. грн		Питома вага, відс.	
	план	факт	план	факт	план	факт за 9 місяців	план	факт за 9 місяців
Заробітна плата та нарахування	59053,1	59021,6	82,7	84,6	109950,2	78091,1	89,6	91,5
Предмети, матеріали, обладнання та інвентар	2140,0	2139,8	3,0	3,1	2130,0	786,0	1,8	0,9
Оплата послуг (крім комунальних)	4088,2	4087,6	5,7	5,9	4505,8	2816,4	2,9	3,3
Видатки на відрядження	1000,0	664,7	1,4	1,0	1220,0	870,0	0,7	1,0
Комунальні послуги	3720,7	2694,9	5,2	3,9	3515,3	1564,7	4,0	1,8
Окремі заходи з реалізації державних (регіональних) програм, не віднесені до заходів розвитку	10,0	8,8	0,0	0,0	10,0	0,0	0,0	0,0
Поточні трансферти урядам іноземних держав і міжнародним організаціям	1073,6	819,2	1,5	1,2	833,5	797,1	0,7	0,9
Інші поточні видатки	298,0	297,0	0,4	0,4	450,0	417,9	0,4	0,5
Усього	71383,6	69733,6	100,0	100,0	122614,8	85343,2	100,0	100,0