

Результати позапланового аудиту діяльності Комунальної служби перевезень виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) щодо ефективності функціонування системи внутрішнього контролю, ступеня виконання і досягнення цілей, визначених у стратегічних та річних планах, виконання контрольно-наглядових та інших функцій, управління активами та джерелами їх формування тощо

За результатами аудиту встановлено ряд порушень та недоліків, які можуть вказувати на неналежне виконання завдань та неефективність прийняття управлінських рішень Службою перевезень та Департаментом транспортної інфраструктури.

Зокрема, досліджуючи питання отримання Службою перевезень у 2018-2021 роках доходів від основних видів (напрямків) діяльності, передбачених установчими (статутними) документами, а також питання якості надання послуг, встановлено, що фактично Служба отримувала свої доходи лише за двома напрямками, виконуючи функції:

❖ *робочого органу конкурсного комітету з визначення автомобільних перевізників на міських автобусних маршрутах загального користування міста Києва та послуги з розробки паспортів, схем маршрутів, розкладів руху тощо - 13,5 %;*

❖ *організації та забезпечення роботи єдиної міської системи автоматизованого диспетчерського управління транспортними засобами, які виконують перевезення пасажирів на міських автобусних маршрутах загального користування міста Києва, а фактично за надання інформаційно-консультаційних послуг - 86,5 %.*

Документи, які б підтвердили наявність управлінських рішень в період 2018 – 2021 років щодо можливості отримання додаткових доходів від діяльності, передбаченої Положенням № 206 та іншими установчими документами, до аудиту не надано.

Як вбачається з проведеного аналізу, іншими предметами діяльності, важливими для транспортної системи столиці, визначеними в Положенні № 206, Служба перевезень не займалась, зокрема такими як:

• *участь в організації робіт з утримання і ремонту дорожніх об'єктів: зупинок, дорожніх знаків, паркувальних майданчиків, дорожньої розмітки тощо;*

• *забезпечення реалізації, в межах своїх повноважень, інвестиційних програм розвитку інфраструктури автобусних маршрутів загального користування, таксі, легкових автомобілів на замовлення у місті Києві;*

• *здійснення аналізу стану і тенденцій перевезень пасажирів у місті Києві автобусами, на таксі та легковими автомобілями на замовлення, визначення та розробка пропозицій щодо пріоритетних напрямків розвитку та реформування транспортної галузі міста Києва;*

• *здійснення роботи, пов'язаної з моніторингом та прогнозуванням пасажиропотоку з урахуванням погодних умов, періоду доби, можливих ускладнень під час надання послуг пасажирських перевезень;*

• *сприяння у впровадженні сучасних методологічних підходів до прогнозування та розроблення програм розвитку системи пасажирських перевезень;*

• *розробка пропозицій щодо вдосконалення економічного механізму природокористування учасників ринку автоперевезень, сприяння в реалізації державної політики у сфері природоохоронної та екологічної діяльності;*

• *розробка та впровадження механізмів ефективного функціонування об'єктів транспортної інфраструктури тощо.*

❖ Щодо виконання функцій робочого органу

Комунальна служба перевезень протягом багатьох років виконує функції робочого органу конкурсної комісії з визначення автомобільних перевізників на міських автобусних маршрутах загального користування м. Києва.

До основних завдань робочого органу відповідно до договорів, укладених з Департаментом транспортної інфраструктури, входить більш ніж 15 функцій, які Служба має виконувати за дорученням організатора конкурсів.

Одними з основних функцій є організація конкурсів, прийом і реєстрацію документації претендентів на участь у конкурсі, участь у комісійній перевірці достовірності представлених ними документів та їх відповідності вимогам законодавства.

Відмічається, що більшість документів із проведення конкурсів з перевезення пасажирів (починаючи з 2014 року) вилучені правоохоронними органами.

При цьому проведеним аналізом 81 пакету документів, які подавалися 15 учасниками-претендентами на конкурси щодо визначення перевізників пасажирів на 174 міських автобусних маршрутах загального користування м. Києва, встановлено, що 40 пакетів документів (або 49,3 %), поданих 8 перевізниками, містили недостовірну інформацію, були неналежно оформлені, надавалися в неповному обсязі тощо.

Встановлені вище порушення та недоліки свідчать про те, що Службою перевезень не забезпечено якісного виконання функцій як робочого органу, в частині перевірки повноти та достовірності інформації, що містилася у цих пакетах, які надавалися претендентами для участі у конкурсах, та, як наслідок, вказані претенденти були безпідставно допущені Департаментом транспортної інфраструктури (організатором) до участі в таких конкурсах та стали їх переможцями, що в свою чергу призвело до недотримання Закону України «Про автомобільний транспорт» та Порядку № 1081.

Довідково: 8 перевізників, які не мали бути допущеними до конкурсів внаслідок надання недостовірної інформації та відсутності належних транспортних засобів, що б відповідали вимогам конкурсу, займають значну частину ринку перевезень - 65,3% (станом на 01.07.2021 обслуговували 98 маршрутів):

- ПП «АВЕН-ЄЗСР» - 24 маршрути;
- ТОВ «ЯРОСЛАВЬ-АВТО» - 8 маршрутів;
- ПП «Парк» - 7 маршрутів;
- ТОВ «Союз-авто» - 15 маршрутів;
- ТОВ «Кийтранс-2005» - 14 маршрутів;
- ТОВ «Радонь» - 10 маршрутів;
- ПП «Універсал-транс» - 14 маршрутів;
- ПП «Базальт» - 6 маршрутів.

Дослідженням встановлено, що з 40 вищезазначених пакетів документів у 33 випадках (82,5 %) дані документи вказували на недостатність у перевізників-претендентів (переможців конкурсу) відповідної кількості транспортних засобів, що відповідають вимогам, визначеним у додаткових умовах конкурсу, а також вимогам щодо норм екологічної безпеки цих транспортних засобів не нижче рівня «ЄВРО-5», пасажиромісткості, наявності кондиціонерів, пристосування цих автобусів до перевезення осіб з обмеженими фізичними можливостями (осіб з інвалідністю) тощо, що також свідчить про неналежний контроль з боку Служби перевезень, який призвів до безпідставного укладання 33 договорів про організацію перевезень у м. Києві між Департаментом транспортної інфраструктури та перевізниками. Зазначене може вказувати на ризики, пов'язані з неналежним рівнем якості надання таких послуг у період 2018 – 2021 років на відповідних маршрутах м. Києва в частині безпеки та комфорту пасажирів, можливості перевезення пасажирів з обмеженими фізичними особливостями, впливу на екологічну ситуацію в місті тощо.

Також слід звернути увагу на той факт, що вищевказане може негативно впливати на імідж м. Києва як європейського міста, оскільки громадський транспорт є його візитівкою.

Належне виконання функцій організатора конкурсів з перевезення пасажирів на маршрутах м. Києва Департаментом транспортної інфраструктури, а також ефективне виконання Службою перевезень функцій робочого органу можуть забезпечити надання киянам та гостям столиці більш якісних, комфортних та безпечних послуг пасажирських перевезень.

❖ Щодо надання інформаційно-консультаційних послуг

Стосовно надання Службою перевезень інформаційно-консультаційних послуг перевізникам відмічається, що перевізник, підписавши договір про надання послуг з питань організації перевезень пасажирів, зобов'язувався сплачувати Службі перевезень від 300 до 400 грн у місяць за кожен окремий транспортний засіб за такі послуги:

- здійснення обстеження стану та освітлення доріг, шляхів, площ, де проходять маршрути;
- надання допомоги у розгляді звернень споживачів щодо роботи Замовника в межах Закону України «Про звернення громадян»;
- надання допомоги у вирішенні питань, пов'язаних з надходженням письмових запитів від органів (установ, організацій);
- надання юридичних консультацій у сфері, що стосується автомобільного транспорту, та надання інших додаткових послуг за запитом Замовника;
- сприяння в забезпеченні регулярної роботи автобусів Замовника на маршрутах по м. Києву та вимагання від відповідних служб приведення в належний стан доріг та освітлення трас маршрутів та інші.

При цьому відповідно до отриманої в ході аудиту інформації перевізники скаржилися на якість наданих послуг із боку Служби перевезень, а в деяких випадках взагалі на їх відсутність, про що було зазначено на прес-конференції перевізників (<https://www.youtube.com/watch?v=kIuir6K6V14&t=3s>), де називали вказану плату незрозумілою та непрозорою.

Також варто зауважити, що в Службі перевезень відсутні графіки обстежень пасажиропотоків. В ході аудиту виникли також питання щодо часткової відсутності внутрішніх документів, які могли б підтвердити кількісне надання інформаційно-консультаційних послуг, у т.ч. юридичних, перевізникам, із якими укладено відповідні договори.

Звертається увага також на відсутність належної матеріально-технічної бази, яка б могла забезпечити якісне надання таких послуг (формування звітів про виконану роботу та/або надання послуг, впровадження автоматизованої комп'ютерної програми тощо).

Таким чином, аналіз отриманої інформації свідчить про ризики непрозорості надання вказаних послуг у подібному форматі на платній основі та необхідність перегляду підходів до їх надання.

З метою аналізу впливу неякісної роботи Служби як робочого органу на подальші процеси проведення конкурсів, укладання та переукладання договорів з перевізниками в Департаменті транспортної інфраструктури вибірково проаналізовано вказані цикли і встановлено окремі недоліки.

Зокрема, прийняття членами конкурсного комітету (склад якого затверджено організатором – Департаментом транспортної інфраструктури) рішень щодо недопущення до конкурсу з визначення автомобільних перевізників претендентів, учасників тощо, у 47 випадках, у т.ч. у 18 випадках без пояснення причин такого недопущення, свідчить про недотримання процедури, визначеної п. 12 Порядку № 1081, відповідно до якого рішення має приймати виключно організатор.

При цьому відповідно до п. 49 Порядку № 1081 Департамент транспортної інфраструктури не скористався можливістю скасувати вищевказані рішення конкурсного комітету, які суперечили законодавству, що може свідчити про неналежне забезпечення організатором контролю за опрацюванням інформації, наведеної в матеріалах відповідних протоколів, та вказує на ризики неправомірності відсторонення (недопущення) перевізників до конкурсу, що в свою чергу негативно впливає на принципи конкурентного відбору учасників в ході проведення конкурсів на визначення автомобільних перевізників на міських автобусних маршрутах м. Києва.

Крім цього, відсутність у протоколах засідання конкурсного комітету поіменного голосування її членів (загалом у 14 випадках) свідчить про недотримання ним п. 50 Порядку № 1081.

Також слід зазначити, що укладання договору з ТОВ «Транс-Сіті» строком на 5 років, а не на 1 рік, як це передбачено у разі відсутності в перевізника транспортних засобів, які не відповідають умовам конкурсу (частина автобусів не відповідає екологічним нормам не нижче рівня «Євро 5», не низькопідлогові тощо), призвело до недотримання організатором абз. 8 ст. 44 Закону України «Про автомобільний транспорт».

Дослідженням питання продовження строку дії договорів щодо організації перевезень пасажирів на міських автобусних маршрутах загального користування м. Києва встановлено наступне:

- у 49 пакетах документів, наданих перевізниками з метою продовження терміну дії договорів про організацію пасажирських перевезень, що були переукладені терміном на 5 років, відсутні листи Служби перевезень, які мали б підтвердити підстави вважати зазначеного автомобільного перевізника таким, що здійснював перевезення за цим маршрутом протягом попереднього періоду без порушення умов укладеного попереднього договору (дозволу), що призвело до недотримання Департаментом транспортної інфраструктури однієї з підстав, яка дає право на продовження вищевказаних договорів, та порушення абз. 9 п. 53 Порядку № 1081;

- встановлено 33 випадки продовження дії договорів за відсутності копій реєстраційних документів на транспортні засоби, які передбачені в пакетах документів на продовження права забезпечення перевезення пасажирів, що може вказувати на ризики відсутності у даних перевізників відповідних транспортних засобів та відсутності інвестування у власні авто;

- Департаментом транспортної інфраструктури продовжено термін дії 10 договорів з ТОВ «Радонь», яким у додатку 7 до Порядку № 1081 у формі відповідного бланка, яка подається перевізниками з метою такого продовження, зазначено інформацію про інвестування даним товариством у співвласні авто, які в свою чергу зареєстровані на інших перевізників. При цьому у вказаному додатку чітко передбачено, що в ньому зазначається інформація про суму коштів, інвестованих на придбання більш нових та/або комфортабельних автобусів, із зазначенням реєстраційних даних документів, які підтверджують належність таких автобусів перевізнику. Отже, переукладання Департаментом транспортної інфраструктури вказаних договорів з ТОВ «Радонь» здійснено в порушення Порядку № 1081, оскільки товариство не надало інформації про інвестування коштів у власні транспортні засоби.

- Департаментом транспортної інфраструктури у 9 випадках в порушення абз. 2 п. 29 Порядку № 1081 прийнято безпідставні рішення про продовження терміну дії 9 договорів про організацію перевезення пасажирів з перевізниками ПП «АВЕН-ЄЗЕР» та ТОВ «ЯРОСЛАВЬ-АВТО» строком на 5 років, в пакетах документів яких виявлено відсутність заяв за формою передбаченою додатком № 6 Порядку № 1081.

Також організатором прийнято управлінські рішення, які призвели до продовження терміну дії 38 договорів строком на 5 років з перевізниками, які інвестували кошти в транспортні засоби до моменту укладання попередніх (основних) договорів про організацію пасажирських перевезень, а не протягом дії термінів договорів, що не відповідає вимогам абз. 9 п. 53 Порядку № 1081.

При цьому вказані транспортні засоби, незважаючи на вкладені в них кошти, не відповідали екологічним нормам, передбаченим у договорах та умовах конкурсів.

Таким чином, підсумовуючи вищевикладене, можливим є висновок, що значний вплив розвитку у місті Києві якісних та належних пасажирських перевезень відіграє саме процес відбору перевізників, які забезпечують надання цих послуг. Від Департаменту

транспортної інфраструктури, як організатора конкурсів на визначення перевізників, так і від Служби перевезень, якій делеговано функції робочого органу (який займається перевіркою достовірності представлених претендентами документів) конкурсної комісії, залежить якісне та неупереджене проведення зазначених конкурсів.

При цьому дослідження, проведені в ході аудиту, показали, що досягнення цілей щодо більш якісних та безпечних послуг перевезень залежить від дотримання принципів правової визначеності, системності, відкритості та прозорості в ході здійснення конкурсів щодо визначення перевізників на автобусних маршрутах загального користування, а сам процес потребує посилення регламентних процесів, відповідальності та вдосконалення системи внутрішнього контролю.

МОНІТОРИНГ ВРАХУВАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ

За результатами позапланового аудиту діяльності Комунальної служби перевезень виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) щодо ефективності функціонування системи внутрішнього контролю, ступеня виконання і досягнення цілей, визначених у стратегічних та річних планах, виконання контрольних-наглядових та інших функцій, управління активами та джерелами їх формування тощо за період 2014-2021 роки
(Аудиторський звіт від 18.08.2022 №070-2-2-04/11)

Станом на 19.09.2022

№ п/п	Суттєвий недолік/Проблема	Надані рекомендації підприємствам, установам та організаціям, заснованих на комунальній власності територіальної громади м. Києва, в яких проведено аудити Департаментом	Стан врахування рекомендацій	Фінансовий ефект (тис. грн)	Економічний ефект (тис. грн)	Причини невиконання рекомендацій
1	<p>Комунальна служба перевезень протягом багатьох років виконує функції робочого органу конкурсної комісії з визначення автомобільних перевізників на міських автобусних маршрутах загального користування м. Києва.</p> <p>До основних завдань робочого органу відповідно до договорів, укладених з Департаментом транспортної інфраструктури, входить більш ніж 15 функцій, які Служба має виконувати за дорученням організатора конкурсів.</p> <p>Одними з основних функцій є організація конкурсів, прийом і реєстрацію документації претендентів на участь у конкурсі, участь у комісійній перевірці достовірності представлених ними документів та їх відповідності вимогам законодавства.</p> <p>Відмічається, що більшість документів із проведення конкурсів з перевезення пасажирів (починаючи з 2014 року) вилучені правоохоронними органами.</p> <p>При цьому проведеним аналізом 81 пакету документів, які подавалися 15 учасниками-претендентами на конкурси щодо визначення перевізників пасажирів на 174 міських автобусних маршрутах загального користування м. Києва, встановлено, що 40 пакетів документів (або 49,3 %), поданих 8 перевізниками, містили недостовірну інформацію, були неналежно оформлені, надавалися в неповному обсязі тощо.</p> <p>Встановлені вище порушення та недоліки свідчать про те, що Службою перевезень не забезпечено якісного виконання функцій як робочого органу, в частині перевірки повноти та достовірності інформації, що містилася у цих пакетах, які надавалися претендентами для участі у конкурсах, та, як наслідок, вказані претенденти були безпідставно допущені Департаментом транспортної інфраструктури (організатором) до участі в таких конкурсах та стали їх переможцями, що в свою чергу призвело до недотримання</p>	<p>Звернутися до Департаменту транспортної інфраструктури щодо можливості забезпечити повторне проведення конкурсів за маршрутами, по яким розірвані договори, з дотриманням умов Порядку № 1081 та відповідного законодавства України.</p>	Так			
		<p>Встановити відповідальних за процеси осіб, визначити їм персональну відповідальність за неналежне виконання обов'язків під час організації та проведення конкурсів.</p>	Ні			Неможливо визначити персональну відповідальність, оскільки, відповідальні за процес працівники Комунальної служби перевезень були звільнені ще до моменту проведення аудиту.

Закону України «Про автомобільний транспорт» та Порядку № 1081.

Довідково: 8 перевізників, які не мали бути допущеними до конкурсів внаслідок надання недостовірної інформації та відсутності належних транспортних засобів, що б відповідали вимогам конкурсу, займають значну частину ринку перевезень - 65,3% (станом на 01.07.2021 обслуговували 98 маршрутів):

- ПП «АВЕН-ЄЗЕР» - 24 маршрути;
- ТОВ «ЯРОСЛАВЬ-АВТО» - 8 маршрутів;
- ПП «Парк» - 7 маршрутів;
- ТОВ «Союз-авто» - 15 маршрутів;
- ТОВ «Кийтранс-2005» - 14 маршрутів;
- ТОВ «Радонь» - 10 маршрутів;
- ПП «Універсал-транс» - 14 маршрутів;
- ПП «Базальт» - 6 маршрутів.

В тому числі дослідженням встановлено, що з 40 вищезазначених пакетів документів у 33 випадках (82,5 %) дані документи вказували на недостатність у перевізників-претендентів (переможців конкурсу) відповідної кількості транспортних засобів, що відповідають вимогам, визначеним у додаткових умовах конкурсу, а також вимогам щодо норм екологічної безпеки цих транспортних засобів не нижче рівня «ЄВРО-5», пасажиромісткості, наявності кондиціонерів, пристосування цих автобусів до перевезення осіб з обмеженими фізичними можливостями (осіб з інвалідністю) тощо, що також свідчить про неналежний контроль з боку Служби перевезень, який призвів до безпідставного укладання 33 договорів про організацію перевезень у м. Києві між Департаментом транспортної інфраструктури та перевізниками.

Зазначене може вказувати на ризики, пов'язані з неналежним рівнем якості надання таких послуг у період 2018 – 2021 років на відповідних маршрутах м. Києва в частині безпеки та комфорту пасажирів, можливості перевезення пасажирів з обмеженими фізичними особливостями, впливу на екологічну ситуацію в місті тощо.

Також слід звернути увагу на той факт, що вищевказане може негативно впливати на імідж м. Києва як європейського міста, оскільки громадський транспорт є його візитівкою.

Належне виконання функцій організатора конкурсів з перевезення пасажирів на маршрутах м. Києва Департаментом транспортної інфраструктури, а також ефективне виконання Службою перевезень функцій робочого органу можуть

	забезпечити надання киянам та гостям столиці більш якісних, комфортних та безпечних послуг пасажирських перевезень.				
2	<p>Документи, які б підтвердили наявність управлінських рішень у період 2018 – 2021 років щодо можливості отримання додаткових доходів від діяльності, передбаченої Положенням № 206 та іншими установчими документами, до аудиту не надано.</p> <p>Як вбачається з проведеного аналізу, іншими предметами діяльності, важливими для транспортної системи столиці, визначеними в Положенні № 206, Служба перевезень не займалась, зокрема, такими як:</p> <ul style="list-style-type: none"> • участь в організації робіт з утримання і ремонту дорожніх об'єктів: зупинок, дорожніх знаків, паркувальних майданчиків, дорожньої розмітки тощо; • забезпечення реалізації, в межах своїх повноважень, інвестиційних програм розвитку інфраструктури автобусних маршрутів загального користування, таксі, легкових автомобілів на замовлення у місті Києві; • здійснення аналізу стану і тенденцій перевезень пасажирів у місті Києві автобусами, на таксі та легковими автомобілями на замовлення, визначення та розробка пропозицій щодо пріоритетних напрямків розвитку та реформування транспортної галузі міста Києва; • здійснення роботи, пов'язаної з моніторингом та прогнозуванням пасажиропотоку з урахуванням погодних умов, періоду доби, можливих ускладнень під час надання послуг пасажирських перевезень; • сприяння у впровадженні сучасних методологічних підходів до прогнозування та розроблення програм розвитку системи пасажирських перевезень; • розробка пропозицій щодо вдосконалення економічного механізму природокористування учасників ринку автоперевезень, сприяння в реалізації державної політики у сфері природоохоронної та екологічної діяльності; • розробка та впровадження механізмів ефективного функціонування об'єктів транспортної інфраструктури тощо. <p>Стосовно надання Службою перевезень інформаційно-консультаційних послуг перевізникам відмічається, що перевізник, підписавши договір про надання послуг з питань організації перевезень пасажирів, зобов'язувався сплачувати</p>	Визначитись з необхідністю надання Службою перевезень інформаційно-консультаційних послуг перевізникам у форматі, передбаченому договорами про надання послуг з питань організації пасажирських перевезень.	Ні		Не надано відповідної інформації та підтверджуючих документів.
		В разі продовження надання вказаних послуг, наказом призначити відповідальну особу за належне документування даного процесу та розробити внутрішній порядок, який регулюватиме питання фіксації, відповідальності та контролю в процесі надання інформаційно-консультаційних послуг.	Так		
		Визначити пріоритетні напрямки діяльності Комунальної служби перевезень, які б могли забезпечити службі додаткові фінансові надходження.	Ні		Не надано відповідної інформації та підтверджуючих документів.

Службі перевезень від 300 до 400 грн у місяць за кожен окремий транспортний засіб за такі послуги:

- здійснення обстеження стану та освітлення доріг, шляхів, площ, де проходять маршрути;
- надання допомоги у розгляді звернень споживачів щодо роботи Замовника в межах Закону України «Про звернення громадян»;
- надання допомоги у вирішенні питань, пов'язаних з надходженням письмових запитів від органів (установ, організацій);
- надання юридичних консультацій у сфері, що стосується автомобільного транспорту, та надання інших додаткових послуг за запитом Замовника;
- сприяння в забезпеченні регулярної роботи автобусів Замовника на маршрутах по м. Києву та вимагання від відповідних служб приведення в належний стан доріг та освітлення трас маршрутів та інші.

При цьому відповідно до отриманої в ході аудиту інформації перевізники скаржилися на якість наданих послуг із боку Служби перевезень, а в деяких випадках взагалі на їх відсутність, про що було зазначено на прес-конференції перевізників(<https://www.youtube.com/watch?v=kIuir6K6V14&t=3s>), де називали вказану плату незрозумілою та непрозорою.

Також варто зауважити, що в Службі перевезень відсутні графіки обстежень пасажиропотоків. В ході аудиту виникли також питання щодо часткової відсутності внутрішніх документів, які могли б підтвердити кількісне надання інформаційно-консультаційних послуг, у т.ч. юридичних, перевізникам, із якими укладено відповідні договори.

Звертається увага також на відсутність належної матеріально-технічної бази, яка б могла забезпечити якісне надання таких послуг (формування звітів про виконану роботу та/або надання послуг, впровадження автоматизованої комп'ютерної програми тощо).

Таким чином, аналіз отриманої інформації свідчить про ризики непрозорості надання вказаних послуг у подібному форматі на платній основі та необхідність перегляду підходів до їх надання.