



ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

вул. Арсенальна, 9/11, м. Київ, 01011, тел./факс (044) 239-76-40

E-mail: inform@drs.gov.ua, Сайт: www.drs.gov.ua, код згідно з ЄДРПОУ 39582357

від _____ № _____ на № _____ від _____ 20__ р.

РІШЕННЯ

про відмову в погодженні проекту регуляторного акта

Державна регуляторна служба України відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Закон) розглянула проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про автомобільний транспорт» щодо організації пасажирських перевезень на автомобільному транспорті» (далі – проект Закону, законопроект), а також документи, що надані до нього листом Міністерства інфраструктури України від 01.04.2020 № 990/25/14-20.

За результатами розгляду проекту Закону та відповідного аналізу регуляторного впливу на відповідність вимогам статей 4, 5, 8 і 9 Закону

встановлено:

проект Закону розроблено у зв'язку з реформою децентралізації та на виконання пункту 5 доручення Прем'єр-міністра України від 18.10.2019 № 36399/0/1-19 в частині передачі повноважень щодо організації пасажирських автомобільних перевезень від районних державних адміністрацій до обласних державних адміністрацій або об'єднаних територіальних громад та спрощення доступу на ринок регулярних пасажирських перевезень автомобільних перевізників.

Також, законопроектом пропонується спростити доступ до ринку регулярних пасажирських перевезень автомобільних перевізників на міжміських внутрішньообласних та міжобласних автобусних маршрутах загального користування та запровадити вимогу щодо використання на міських і приміських автобусних маршрутах загального користування, автобусів класу I згідно з Правилами ЄЕК ООН 107-02(3), у тому числі пристосованими для перевезення пасажирів з інвалідністю та інших маломобільних груп населення.

Однак, беручи до уваги необхідність забезпечення встановлення принципів реформи ефективного управління та децентралізації, а також підтримуючи позицію щодо необхідності захисту соціальних прав осіб з інвалідністю та маломобільних груп населення, проект Закону не може бути погоджений у запропонованій редакції, зважаючи на таке.

Проектом Закону запропоновано доповнити статтю 1 Закону України від 05.04.2001 № 2344 «Про автомобільний транспорт» положеннями щодо визначення понять «*організатор перевезень*», тобто орган виконавчої влади який

РІШЕННЯ № 243 від 16.04.2020



забезпечує організацію пасажирських перевезень на відповідному автобусному маршруті загального користування» та «замовник послуг з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування, тобто виконавчий орган сільської, селищної, міської чи об'єднаної територіальної громади, який замовляє послуги з регулярних пасажирських перевезень на міському і приміському автобусному маршруті загального користування».

При цьому запропонованими проектом Закону змінами до статті 7 Закону України «Про автомобільний транспорт» передбачається встановити, що «організація пасажирських перевезень на автобусних маршрутах загального користування забезпечується відповідним організатором перевезень або замовником послуг з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування».

Відповідно запропонованими змінами до Закону України «Про автомобільний транспорт» ускладнюється розуміння функціональних обов'язків як організатора перевезень, так і замовника послуг з перевезення, адже вказані вище доповнення до статей 1 та 7 згаданого Закону мають різне тлумачення щодо того хто повинен забезпечувати організацію пасажирських перевезень на відповідному автобусному маршруті загального користування, та, як наслідок, може призвести до застосування суб'єктивного підходу під час визначення відповідальних сторін.

Таким чином, розробку проекту Закону у наданій редакції здійснено без дотримання вимог статті 5 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» в частині забезпечення здійснення державної регуляторної політики, зокрема, шляхом викладення положень регуляторного акта у спосіб, який є доступним та однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта.

Крім цього, акцентуємо увагу розробника на тому, що засадами державної регуляторної політики, визначеними Законом, встановлюється необхідність доведення регуляторним органом доцільності прийняття та впровадження в дію кожного окремого регуляторного акта.

Згідно з нормами абзацу одинадцятого статті 1 Закону документом, який містить обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття регуляторного акта, аналіз впливу, який справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, а також обґрунтування відповідності проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики – є Аналіз регуляторного впливу (далі – АРВ).

АРВ до проекту регуляторного акта повинен містити обов'язкові положення, визначені статтею 8 Закону.

У цьому випадку, наданий розробником АРВ до проекту Закону містить формальний опис запропонованих ним змін, не є інформативним, та не відповідає вимогам Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 (із



змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1151) (далі – Методика).

1. Так, у розділі I «Визначення проблеми» АРВ згідно з вимогами Методики розробник повинен чітко визначити проблему, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання, визначити причини її виникнення, оцінити важливість зазначеної проблеми, зокрема навести дані у цифровому чи кількісному вимірі, що доводять факт існування проблеми і характеризують її масштаб, визначити основні групи, на які вона справляє вплив, а також обґрунтувати, чому проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів та діючих регуляторних актів.

Проте, в АРВ до проекту Закону розробником акцентовано увагу виключно на необхідності виконання пункту 5 доручення Прем'єр-міністра України від 18.10.2019 № 36399/0/1-19 в частині передачі повноважень щодо організації пасажирських автомобільних перевезень від районних державних адміністрацій до обласних державних адміністрацій або об'єднаних територіальних громад, спрощення доступу на ринок регулярних пасажирських перевезень автомобільних перевізників, а також здійснений опис змін, які пропонується встановити за результатом прийняття проекту Закону.

При цьому розробником не визначений практичний та актуальний опис стану пасажирських перевезень на автомобільному транспорті, з одночасним підтвердженням їхніх незадовільних показників розвитку (у разі наявності) за допомогою відповідних статистичних даних; не доведена необхідність пошуку та встановлення певних стимулюючих та/або мотивуючих факторів залучення нових перевізників, а також не аргументована необхідність спрощення доступу до ринку регулярних пасажирських перевезень автомобільних перевізників та доцільність запровадження проведення конкурсу за процедурою, встановленою законодавством про публічні закупівлі, на міських і приміських маршрутах тощо.

Відсутність зазначеного не дозволяє адекватно оцінити та підтвердити існування проблем у сфері автомобільних перевезень та встановити практичну необхідність зміни чинних процедур організації перевезень пасажирів відповідним транспортом, а також суперечить вимогам статті 4 Закону в частині забезпечення дотримання принципу доцільності державної регуляторної політики.

2. У розділі II «Цілі державного регулювання» АРВ розробник повинен чітко визначити мету державного регулювання, що має бути безпосередньо пов'язана з розв'язанням проблеми.

Проте, задекларовані розробником цілі державного регулювання є формальними, абстрактними та не вимірюваними. Зокрема, розробником не визначено індикаторів зменшення масштабів проблеми, що характеризувало б досягнення мети регулювання.

Таким чином, розробником порушено принцип адекватності, оскільки належним чином не обґрунтовано наскільки така форма державного регулювання відповідає вирішенню існуючої проблеми.

3. У розділі III «Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей» розробник повинен визначити усі можливі альтернативні способи вирішення існуючої проблеми та оцінити вигоди і витрати держави, населення та суб'єктів господарювання від застосування кожного з них.

Однак розробник обмежився формальним описом вигод і витрат держави та суб'єктів господарювання від застосування обраних альтернатив, характеристика яких не розкриває зміст, характер впливу та переваги запропонованого проектом Закону механізму державного регулювання.

Водночас в АРВ розробником не наведено жодних аналітичних даних та/або розрахунків витрат держави та суб'єктів господарювання, яких вони зазнають, як внаслідок впровадження проекту Закону, так і внаслідок застосування альтернативних способів досягнення цілей, у тому числі із застосуванням відповідних додатків до Методики, що підтверджували б економічну доцільність обраного способу.

Так, беручи до уваги предмет регулювання, який запропонований проектом Закону, розробником не визначені: прогнозні суми витрат як перевізників, так і власників автостанцій щодо забезпечення належних умов для перевезень пасажирів з інвалідністю та інших маломобільних груп населення (як приклад, заміна автомобільного парку, встановлення додаткового обладнання для захисту пасажирів, переоснащення будівель, у тому числі вбиральних та квиткових кас, споруд та територій автостанцій тощо); суми економії усіх задіяних сторін після скасування вимог щодо необхідності проведення конкурсу на перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування та інше.

Слід підкреслити, що факт відсутності належним чином проведеного аналізу запропонованих альтернатив не дозволяє оцінити наскільки обраний розробником спосіб державного втручання відповідає проблемі, що потребує врегулювання, та наскільки його застосування буде ефективним для її вирішення.

4. У розділі IV «Вибір найбільш оптимального альтернативного способу досягнення цілей» розробником не доведено вибір оптимального альтернативного способу з урахуванням системи бальної оцінки ступеня досягнення визначених цілей, не проаналізовані причини відмови від застосування того чи іншого способу та аргументи на користь обраного, що є порушенням принципу ефективності – забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави.

5. У розділі V АРВ «Механізми та заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми» розробником не описано механізму дії запропонованого регулювання з урахуванням основних бізнес-процесів, які потрібно буде забезпечити суб'єктам господарювання для реалізації його вимог. При цьому розробником не враховано, що механізм реалізації регуляторного акта має бути безпосередньо пов'язаний із цілями та очікуваними результатами

регуляторного акта, тобто яким чином будуть діяти положення проекту Закону та якою прогнозується ситуація після набрання регуляторним актом чинності.

Крім того, розробником не оцінені, які організаційні заходи мають здійснити органи влади для впровадження цього регуляторного акта після набрання ним чинності.

6. При заповненні розділу VI АРВ «Оцінка виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні проваджувати або виконувати ці вимоги» розробником не обраховані витрати зацікавлених сторін, як державних органів, так і суб'єктів господарювання на виконання вимог регуляторного акта, що не дозволяє зробити висновок щодо забезпечення балансу інтересів суб'єктів господарювання та держави, та чи витрати держави не є оптимальними і не містять ознак корупційних ризиків.

7. Розділ VIII АРВ «Визначення показників результативності дії регуляторного акта» заповнено з порушенням вимог Методики, адже обов'язкові показники результативності регуляторного акта повинні бути не описовими, а кількісними та вимірювальними з відповідними базовими, аналітичними показниками.

8. У порушення вимог пункту 12 Методики у розділі IX «Визначення заходів, за допомогою яких здійснюватиметься відстеження результативності дії регуляторного акта» розробником не визначено вид даних та джерело їх походження, за допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності регуляторного акта, та за результатом аналізу яких розробник зможе довести результативність досягнення цілей, визначених у розділі II АРВ.

Водночас визначений розробником спосіб здійснення відстеження результативності регуляторного акта шляхом збору та аналізу пропозицій та зауважень, що надходять від заінтересованих осіб до розробника, доречний виключно на етапі прийняття проекту цього акта та не дозволяє проаналізувати механізм державного регулювання по суті, який пропонується для впровадження проектом Закону.

При цьому під час перегляду показників результативності зазначеного проекту регуляторного акта, розробнику слід звернути увагу на те, що порушення вимог Закону та Методики в частині визначення показників результативності та заходів з проведення відстеження результативності регуляторного акта не дозволить у подальшому належним чином провести відстеження його результативності, як передбачено статтею 10 Закону.

З огляду на вищенаведене, за результатами розгляду положень проекту Закону та аналізу його регуляторного впливу, встановлено, що проект розроблено без дотримання ключових принципів державної регуляторної політики: доцільності, адекватності, ефективності, збалансованості, визначених статтею 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», вимог статті 5 цього Закону в частині недопущення прийняття регуляторних актів, викладення положень яких здійснено у спосіб,

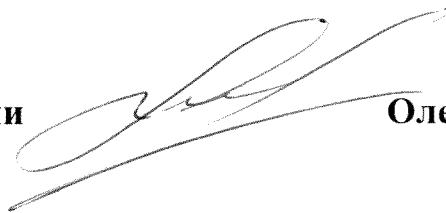
який не є доступним та однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта, а також вимог статті 8 Закону в частині підготовки АРВ з урахуванням вимог Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 (із змінами).

Ураховуючи зазначене, керуючись частиною четвертою статті 21 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», Державна регуляторна служба України

вирішила:

відмовити в погодженні проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про автомобільний транспорт» щодо організації пасажирських перевезень на автомобільному транспорті».

**Г. в. о. Голови Державної
регуляторної служби України**



Олег МІРОШНІЧЕНКО

