



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» розглянула проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо суспільно важливих послуг з перевезення пасажирів автомобільним та міським електричним транспортом» (далі – проект Закону), а також документи, що надані до нього листом Міністерства інфраструктури України від 11.08.2020 № 2610/25/14-20.

За результатами розгляду проекту Закону та аналізу регуляторного впливу на відповідність вимогам статей 4, 5, 8 і 9 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Закон)

встановлено:

проектом Закону пропонується покласти повноваження щодо організації пасажирських перевезень в межах району на обласні державні адміністрації або об'єднані територіальні громади в залежності від виду сполучення автобусного маршруту загального користування; впровадження системи надання суспільно важливих послуг з перевезень пасажирів автомобільними маршрутами, лініями, маршрутами міського електричного транспорту; впровадження системи отримання оплати за такі послуги та фінансового відшкодування, що виплачується перевізникам суспільно важливих послуг; встановлення нових заходів впливу на перевізників та норм, які регулюватимуть всі аспекти діяльності щодо системи надання суспільно важливих послуг з перевезень пасажирів, гармонізація умов конкурентоспроможності серед різних видів перевезень всередині держави.

Однак, проект Закону не може бути погоджений у запропонованій редакції з огляду на таке.

Проектом Закону пропонується внести зміни у Закон України «Про автомобільний транспорт», виклавши статтю 11 в новій редакції, передбачивши, зокрема, що «Призначення перевізника може здійснюватись за прямими договорами без проведення конкурсу, якщо перевезення здійснюються транспортними підприємствами безпосередньо підпорядкованими відповідними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у порядку,

РІШЕННЯ № 551 від 16.09.2020

Мисько Володимир Іванович



30102200115925
00001

затвердженому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері транспорту.».

Слід зазначити, що практична реалізація запропонованого механізму може привести до монополізації ринку з боку комунальних транспортних підприємств, і як наслідок виведення з ринку приватних перевізників. Разом з цим, не виключена ситуація, що через брак автобусів комунальні підприємства будуть змушені брати на субпідряд приватних перевізників (*в такій ситуації можлива наявність корупційної складової у взаємовідносинах*).

Крім того, проектом Закону пропонується статтю 35 Закону України «Про автомобільний транспорт» доповнити нормою, відповідно до якої: «На міських і приміських автобусних маршрутах загального користування, перевезення пасажирів, починаючи з 1 січня 2025 року, повинно виконуватись виключно автобусами класу I згідно з Правилами ЄЕК ООН 107-02(3), у тому числі пристосованими для перевезення пасажирів з інвалідністю та інших маломобільних груп населення, насамперед тих, які пересуваються в кріслах колісних, а також обладнаними пристроями зовнішнього звукового інформування пасажирів із порушенням зору про номер і кінцеву зупинку маршруту, звуковими та візуальними (текстовими) системами у салоні таких автобусів для інформування пасажирів із порушенням зору та слуху про зупинки, GPS-трекерами. Кількість рейсів, що здійснюються такими автобусами на маршруті до 30 грудня 2024 року, визначається Кабінетом Міністрів України.

Автомобільні перевізники, які здійснюють регулярні пасажирські перевезення на міжміських і міжнародних автобусних маршрутах загального користування, повинні забезпечувати перевезення пасажирів з інвалідністю та інших маломобільних груп населення без дискримінації.».

Запропонований механізм державного регулювання не може бути підтриманим, з огляду на відсутність обґрунтованої доцільності, адекватності, ефективності та збалансованості.

Так, запровадження жорстких (безальтернативних) вимог до всіх автобусів на міських і приміських маршрутах загального користування, приведуть до того, що організатори перевезень вимушені будуть вимагати від перевізників саме таких автобусів навіть у разі, коли на певному маршруті для задоволення потреб населення достатня експлуатація автобусів меншого класу. Крім того, розробником проекту не враховано можливість організатора перевезень, за певних, в тому числі економічних, умов для задоволення потреб маломобільних груп населення використовувати альтернативні способи – наприклад, соціальне таксі.

Слід зазначити, що діюче законодавство України (зокрема постанова Кабінету Міністрів України від 03.12.2008 № 1081 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування») передбачає, що організатор перевезень встановлює вимогу щодо забезпечення роботи на об'єкті конкурсу, який включає міські та приміські внутрішньобласні автобусні маршрути загального користування, транспортних засобів, до 50 відсотків з яких, від загальної кількості, мають бути



пристосовані для перевезення осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення.

Крім того, відповідно до пункту 10 Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування, організатор перевезень затверджує умови конкурсу, в тому числі обов'язкові, відповідно до статті 44 Закону України «Про автомобільний транспорт». Крім обов'язкових організатор може затверджувати додаткові умови конкурсу (наявність у перевізника GPS-системи, встановленої на транспортних засобах, які пропонуються для роботи на автобусному маршруті, тощо).

Разом з цим, запровадження зобов'язання для автомобільного перевізника встановлювати на автобуси GPS-трекери, без унормування механізму розпорядження зібраною інформацією, наприклад взаємодії з GPS-системою організатора перевезень, не є доцільним.

Пропонована норма має бути складовою системи збору інформації (моніторингу транспорту), яка в свою чергу повинна бути складовою частиною маршрутної мережі. Формування мереж автобусних маршрутів передбачено Законом України «Про автомобільний транспорт», а реєстрів автобусних маршрутів загального користування - Наказом Мінінфраструктури України від 20.05.2013 № 305 «Про затвердження Порядку формування, затвердження та ведення реєстру міжнародних, міжміських та приміських автобусних маршрутів загального користування».

Однак, Закон України «Про автомобільний транспорт» не передбачає створення систем моніторингу транспорту, а запровадження тільки окремих елементів цієї системи, без деталізації порядку функціонування може створити низку протиріч, які призведуть до зловживань під час введення даної системи в дію та безпідставного підвищення витрат перевізників (придбання обладнання GPS, чи придбання у якогось одного виробника тощо).

Слід зазначити, що маючи в діючому законодавчому полі України аналогічні механізми державного регулювання, розробником проекту необґрунтовано та не доведено доцільність, адекватність, ефективність та збалансованість вищезазначених норм проекту Закону.

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

При цьому, враховуючи вимоги статті 21 Закону, ДРС приймає рішення про погодження або про відмову в погодженні проектів регуляторних актів з урахуванням як самого проекту акта, так і супровідних до нього документів, визначених цим Законом, обов'язковим серед яких є, насамперед, Аналіз регуляторного впливу (далі – АРВ) цього проекту акта.

АРВ, відповідно до вимог статті 1 Закону є 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 політики.

У цьому випадку, наданий розробником АРВ до проекту Закону містить формальний опис запропонованого ним регулювання, не є інформативним та не відповідає вимогам Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 (зі змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1151) (далі – Методика).

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.

При цьому при визначенні проблеми, яку передбачається розв'язати шляхом державного регулювання, розробник обмежився лише текстовим описом проблеми, не наведено жодних даних у числовій формі, які б обґрунтовували наявність проблеми, її масштаб та важливість.

Зазначене не відповідає вимогам статті 4 Закону, зокрема, принципу доцільності – оскільки розробником не доведена наявність проблеми, що потребує державного втручання, та не обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою її вирішення.

У розділі III «Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей» АРВ розробник, під час проведення оцінки впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання, повинен, зокрема, кількісно визначити витрати, які будуть виникати внаслідок дії регуляторного акта (згідно з додатками 2 та 4 до Методики).

Однак розробник жодним чином не здійснено розрахунків витрат суб'єктів господарювання від застосування обраних альтернатив.

Вважаємо, що для недопущення можливості транспортного колапсу, розробнику необхідно оцінити загальну ситуацію, що склалася на сьогодні на ринку автобусних перевезень, зокрема, щодо кількості автобусів, які потребують реконструкції, та/або придбання нових моделей автобусів, які вже обладнані всім необхідним устаткуванням та відповідатимуть встановленим вимогам.

Крім того, потрібно розрахунково визначити обсяг коштів, необхідних для здійснення суб'єктами господарювання визначеного регулювання.

Всебічне вивчення ситуації дасть можливість розробнику забезпечити нормальний безперебійний рух автобусних маршрутів та підвищити якість надання послуг з перевезення пасажирів, а також зберегти робочі місця працівникам, які працюють у сфері надання послуг із перевезення пасажирів.

Ураховуючи відсутність здійснення необхідних розрахунків в АРВ, в подальшому у розробника відсутня можливість належним чином заповнити таблицю «Сумарні дані за альтернативами», у результаті цього неможливо



об'єктивно оцінити загальний обсяг витрат, який понесуть суб'єкти господарювання у зв'язку з впровадженням норм цього акта.

Разом з цим, в АРВ до проекту Закону **М-Тест** згідно з Додатком 4 до Методики **не проведено**, що не дозволяє виміряти вплив регулювання на суб'єктів малого підприємництва, не оцінені витрати, які вони понесуть внаслідок провадження регулювання, та, як наслідок унеможливорює визначення необхідності вирівнювання питомої вартості навантаження між суб'єктами великого, середнього та малого підприємництва шляхом запровадження компенсаторних механізмів для суб'єктів малого підприємництва.

У зв'язку з неналежним опрацюванням попередніх розділів АРВ, 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.

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 норми проекту Закону та якою прогнозується ситуація після набрання регуляторним актом чинності.

Розділ VIII АРВ «Визначення показників результативності дії регуляторного акта» заповнено з порушенням вимог пункту 10 Методики. Так, розробником не наведено прогнозних показників результативності дії регуляторного акта у кількісному виразі. Разом з цим, більшість зазначених розробником додаткових показників, які безпосередньо характеризує результативність регуляторного акта, не є репрезентативними.

У порушення вимог пункту 12 Методики у розділі IX «Визначення заходів, за допомогою яких здійснюватиметься відстеження результативності дії регуляторного акта» розробником не визначені заходи, з допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності регуляторного акта, а саме, вид даних (статистичних, наукових досліджень або опитувань), які використовуватимуться для такого відстеження, та групи осіб, що відбиратимуться для участі у відповідному опитуванні.

Порушення розробником вимог Закону та Методики в частині визначення показників результативності та заходів з проведення відстеження результативності регуляторного акта не дозволить в подальшому належним чином провести відстеження його результативності, як передбачено статтею 10 Закону.



Враховуючи вищевикладене, за результатами розгляду положень проекту Закону та АРВ, встановлено, що проект розроблено без дотримання ключових принципів державної регуляторної політики доцільності, ефективності та збалансованості, визначених статтею 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», а також вимог статті 8 цього Закону в частині підготовки АРВ з урахуванням вимог Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 (зі змінами).

Ураховуючи вищенаведене, 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 деяких законодавчих актів України щодо суспільно важливих послуг з перевезення пасажирів автомобільним та міським електричним транспортом».

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



Олег МІРОШНІЧЕНКО

