



ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ
(ДРС)

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 проєкту регуляторного акта

Державна регуляторна служба України відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» розглянула проєкт наказу Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України «Про затвердження Порядку організації регулярних, нерегулярних та маятникових (човникових) перевезень пасажирів автомобільним транспортом у міжнародному сполученні» (далі – проєкт Наказу), надісланий листом від 12.03.2024 № 3469/27/14-24.

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

встановила:

Пунктом 1 проєкту Наказу пропонується затвердити Порядок організації регулярних, нерегулярних та маятникових (човникових) перевезень пасажирів автомобільним транспортом у міжнародному сполученні (далі – проєкт Порядку).

1. Водночас, пунктом 2 проєкту Наказу визнається таким, що втратив чинність наказ Міністерства транспорту України від 09 лютого 2004 року № 75 «Про затвердження Порядку організації регулярних, нерегулярних і маятникових перевезень пасажирів автомобільним транспортом у міжнародному сполученні», зареєстрований в Міністерстві юстиції України 22 червня 2004 року за № 759/9358 (із змінами).

При цьому пунктом 5 проєкту Наказу визначається, що цей наказ набирає чинності одночасно з набранням чинності постановою Кабінету Міністрів України в частині врегулювання перевезень автомобільним транспортом.



Державна регуляторна служба України

РІШЕННЯ № 102 від 03.04.2024

Підписав: Кучер Олексій Володимирович

Сертифікат: 6FA97849F1B2570D0400000088690000BAEF0100

Дійсний: з 13.06.2023 14:27:07 по 13.06.2024 14:27:07

Слід зазначити, що зі змісту пункту 5 проєкту Наказу не зрозуміло, яка саме це постанова Кабінету Міністрів України в частині врегулювання перевезень автомобільним транспортом.

Разом з цим, абзацом другим пункту 32 розділу III проєкту Порядку передбачено, що цей Порядок набирає чинності з моменту внесення змін до Положення про Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України та Положення про Державну службу України з безпеки на транспорті, які буде затверджено постановами Кабінету Міністрів України.

Зі змісту абзацу другого пункту 32 розділу III проєкту Порядку не можливо визначити, які конкретно зміни до Положення про Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України та Положення про Державну службу України з безпеки на транспорті, мають бути затверджені постановами Кабінету Міністрів України.

Звертаємо увагу, що положення про набрання чинності нормативно-правового акту повинні бути чіткими, конкретними і зрозумілими.

У даному випадку, з огляду на викладене вище, є незрозумілим коли відбудеться набрання чинності проєкту Наказу та проєкту Порядку, а тому пункт 5 проєкту Наказу та пункту 32 розділу III проєкту Порядку потребують доопрацювання.

2. У проєкті Порядку пропонується надати визначення терміну Єдиний комплекс інформаційних систем у сфері безпеки на наземному транспорті (далі – Єдиний комплекс) – автоматизована система, що забезпечує збір, обробку та захист інформації, а також електронну інформаційну взаємодію з питань перевезень, які здійснюються наземним транспортом, та у сфері його безпеки (абзац п'ятий пункту 2 розділу I проєкту Порядку).

Слід зазначити, що рішенням ДРС від 08.03.2024 № 71 було погоджено доопрацьований проєкт постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів автомобільним транспортом, міжнародних перевезень пасажирів та вантажів автомобільним транспортом» (далі – проєкт Ліцензійних умов), надісланий листом Державної служби України з безпеки на транспорті від 05.03.2024 № 3659/2.1.1/14-24.

Проєктом Ліцензійних умов, серед іншого, передбачається термін «Єдиний комплекс інформаційних систем у сфері безпеки на наземному транспорті» у такому значенні – інформаційно-комунікаційна система, центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику з питань безпеки на наземному транспорті, що становить сукупність автоматизованих систем, програмно-інформаційних комплексів, програмних, програмно-технічних та технічних засобів комунікації, що забезпечують обробку та захист інформації, електронну взаємодію з метою надання послуг та забезпечення реалізації державної політики з питань безпеки на наземному транспорті.

Враховуючи вищевикладене та з метою уникнення різного тлумачення терміну «Єдиний комплекс інформаційних систем у сфері безпеки на наземному транспорті» у проекті Порядку, пропонуємо узгодити його із визначенням, запропонованим у проекті Ліцензійних умов.

3. Відповідно до преамбули проекту Наказу, він розроблений, зокрема, відповідно до частини третьої статті 56 Закону України «Про автомобільний транспорт» (далі – Закон про автомобільний транспорт).

В статті 56 Закону про автомобільний транспорт, на яку є посилання в тексті проекту Наказу і в назві Порядку, не йде мова про *спеціальні регулярні перевезення* пасажирів автобусами у міжнародному сполученні. В цій статті передбачені лише регулярні, нерегулярні та маятникові (човникові) пасажирські міжнародні автомобільні перевезення, що здійснюють перевізники України. А в тексті проекту Порядку включене питання про організацію міжнародних спеціальних перевезень (в пункті 1 розділу I, в пунктах 17, 18, 19 розділу III та в інших пунктах проекту Порядку).

Пунктом 3 розділу II проекту Порядку запроваджується норма: *відправлення чи прибуття автобусів міжнародних маршрутів здійснюється тільки з/до автостанцій, а в разі їх відсутності – із/до зупинок, передбачених розкладом руху*.

Однак статтею 32 Закону про автомобільний транспорт відправлення з автостанції визначене лише для регулярних перевезень (не логічно запроваджувати відправлення з автостанцій автобусів на замовлення (туристичних і т. п.). Автобуси міжнародних маршрутів мають відправлятися лише з автостанцій. Пропонуємо внести в Порядок пункт про те, що після отримання дозволів на міжнародний маршрут перевізник зобов'язаний укласти договір з автостанціями, відправлення з яких передбачене розкладом руху.

Згідно з пунктом 3 та абзацом першим пункту 4 розділу I проекту Порядку, відкриття, закриття, внесення змін до функціонуючого міжнародного маршруту, *продовження дії дозволу України* на регулярних міжнародних автомобільних маршрутах загального користування, здійснюється через Єдиний комплекс, адміністратором якого є Укртрансбезпека.

Укртрансбезпека приймає рішення про відкриття, закриття, внесення змін до функціонуючого міжнародного маршруту, продовження дії дозволу України на регулярних міжнародних маршрутах, *та забезпечує видачу дозволів України за формою, наведеною у додатку до цього Порядку*, зберігаючи їх копії, веде облік виданих дозволів України.

Статтею 53 Закону про автомобільний транспорт, серед іншого, встановлено, що організацію міжнародних перевезень пасажирів і вантажів здійснюють перевізники відповідно до міжнародних договорів України з питань міжнародних автомобільних перевезень.

При виконанні міжнародних перевезень пасажирів *нерезиденти* повинні мати, зокрема, дозвіл України.

Так, під час підготовки проєктів нормативно-правових актів необхідно забезпечувати максимально повну і точну відповідність форми нормативних положень їх змісту, вичерпне охоплення переліку питань, що належать до предмета правового регулювання таких актів, а по тексту запропонованої редакції проєкту Порядку відсутні положення, які б вказали на поширення дозволу України саме на перевізників – *нерезидентів України*.

Враховуючи вищезазначене, з проєкту Порядку не є зрозумілим коло суб'єктів, які зобов'язані мати «*дозволи України*».

Стосовно *забезпечення Укртрансбезпекою видачі дозволів України за формою, наведеною у додатку до цього Порядку*: проєкт Порядку містить «Додаток 1 до Порядку організації регулярних, нерегулярних та маятникових (човникових) перевезень пасажирів у міжнародному сполученні (пункт 4 розділу I)» - Дозвіл на міжнародні перевезення пасажирів автомобільним транспортом.

Однак, враховуючи посилення в абзаці першому пункту 4 розділу I проєкту Порядку на *форму дозволу, наведену у додатку до цього Порядку*, а також відсутність інших додатків до проєкту Порядку, необхідно:

- узгодити між собою назву Порядку, наведену в Додатку 1 з назвою проєкту Порядку, а саме після слова «пасажирів» доповнити словами «автомобільним транспортом»;

- видалити нумерацію, присвоєну Додатку «1», з огляду на відсутність інших додатків до проєкту Порядку.

4. Відповідно до абзацу третього пункту 4 розділу I проєкту Порядку розгляд документів та прийняття рішення здійснюється відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру» з урахуванням особливостей встановлених Угодою INTERBUS, Законом України «Про автомобільний транспорт», Правилами надання послуг пасажирського автомобільного транспорту та цим Порядком.

Згідно з підпунктом 4 пункту 1 розділу II проєкту Порядку однією з основних вимог до перевізника, який має намір здійснювати міжнародні перевезення пасажирів є використання транспортних засобів відповідного класу згідно з Порядком визначення класу комфортності автобусів, сфери їхнього використання за видами сполучень та режимами руху (далі – Порядок визначення класу комфортності автобусів), затвердженим наказом Міністерства транспорту та зв'язку України від 12 квітня 2007 року № 285, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 14 травня 2007 року за № 499/13766.

Поряд з цим, пунктом 26 розділу III проєкту Порядку передбачається, що нерегулярні перевезення здійснюються на підставі угод у сфері міжнародних автомобільних перевезень або Угоди INTERBUS.

Відповідно до пункту 32 Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів автомобільним транспортом, міжнародних перевезень пасажирів

та вантажів автомобільним транспортом (далі – Ліцензійні умови), затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 02 грудня 2015 р. № 1001, до міжнародних перевезень пасажирів допускаються автобуси, які відповідають вимогам пунктів 27 і 31 цих Ліцензійних умов, а також мають, зокрема, понад 20 місць для сидіння пасажирів.

Частиною першою статті 56 Закону про автомобільний транспорт передбачено, що регулярні, нерегулярні та маятникові (човникові) пасажирські міжнародні автомобільні перевезення, що здійснюються перевізниками України, повинні виконуватись автобусами, що відповідають умовам перевезень та параметрам комфортності і мають понад 20 місць для сидіння пасажирів.

При цьому статтею 5 Розділу III Угоди про міжнародні нерегулярні перевезення пасажирів автобусами (Угода INTERBUS) визначено, що автобуси, що використовуються для здійснення міжнародних нерегулярних перевезень, які регулюються цією Угодою, повинні відповідати технічним стандартам, викладеним у додатку 2. Згідно з приміткою I у додатку II а до Угоди INTERBUS «Автобус» – це автотранспортний засіб, який має принаймні 4 колеса, використовується для перевезення пасажирів та має більше восьми сидячих місць на додаток до місця водія (категорії M2, M3).

З огляду на викладене, Ліцензійні умови та Закон про автомобільний транспорт не узгоджується між собою із Угодою INTERBUS та Порядком визначення класу комфортності автобусів у частині вимог щодо кількості місць для сидіння пасажирів в автобусах, що допускаються до міжнародних перевезень пасажирів.

Зазначене призведе до неоднозначного застосування вказаних вище положень Порядку при прийнятті Укртрансбезпекою відповідних рішень.

Окрім того, відповідно до абзацу третього пункту 4 розділу I проєкту Порядку, серед іншого, *розгляд документів та прийняття рішення здійснюється відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру»*, а відповідно до пункту 3 розділу III проєкту Порядку передбачається процедура *залишення заяви без руху*.

Звертаємо увагу розробника проєкту Наказу, що спеціальне законодавство, а саме Закон про автомобільний транспорт на сьогодні не приведено у відповідність до Закону України «Про адміністративну процедуру», який набрав чинності 15.12.2023.

А отже, вважаємо передчасним використання в проєкті Порядку процедурних питань з посиланням на норми Закону України «Про адміністративну процедуру».

5. Водночас, регламентовані проєктом Порядку процедури, зокрема, як «прийняття рішення про відкриття, закриття, внесення змін до функціонуючого міжнародного маршруту», «видача дозволу України» та «продовження дії дозволу України» в розумінні Закону України «Про адміністративні послуги» є адміністративними послугами.

Статтею 5 Закону України «Про адміністративні послуги» встановлені основні вимоги до регулювання надання адміністративних послуг, а саме: виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, встановлюються: найменування адміністративної послуги та підстави для її одержання; суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги; перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги; платність або безоплатність надання адміністративної послуги; граничний строк надання адміністративної послуги; перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги.

Проте, проект Порядку містить низку вимог та положень, які не є його предметом та повинні визначатися на рівні відповідного закону, а не наказу, як нормативного акту організаційного характеру, центрального органу виконавчої влади, зокрема:

- в пункті 4 розділу I проекту Порядку – Укртрансбезпека, як суб'єкт надання адміністративних послуг;
- в пункті 5 розділу II проекту Порядку – строк дії дозволу України;
- розділ III проекту Порядку – перелік та вимоги до документів для одержання адміністративної послуги, повноваження суб'єкта надання адміністративної послуги, граничний строк надання адміністративної послуги; перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги.

6. Пунктом 20 розділу III проекту Порядку передбачено, що Укртрансбезпека закриває маршрут регулярних чи спеціальних регулярних міжнародних перевезень, серед іншого, у разі:

- наявності двох і більше адміністративно-господарських штрафів, передбачених статтею 60 Закону під час здійснення міжнародних автомобільних перевезень пасажирів протягом останнього року, станом на дату прийняття такого рішення;
- набрання законної сили двома або більше обвинувальних вироків суду щодо перевізника або особи, яка має трудові відносини з перевізником за злочини проти безпеки руху та експлуатації транспортних засобів, а також у сфері господарської діяльності, відповідальність за які передбачено кримінальним законодавством.

Не зрозумілим є встановлення розробником положень щодо наявності саме від двох і/або більше адміністративно-господарських штрафів та обвинувальних вироків суду, що передбачені пунктом 20 розділу III проекту Порядку.

Статтею 60 Закону про автомобільний транспорт визначена відповідальність за порушення законодавства про автомобільний транспорт.

Так, за порушення законодавства про автомобільний транспорт до автомобільних перевізників застосовуються адміністративно-господарські штрафи.

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 контролю.

Отже, санкції норм статті 60 Закону про автомобільний транспорт передбачають штрафи у певних розмірах, без сплати яких випуск (впуск) з (на) території України транспортних засобів, що виконують міжнародні перевезення, на яких здійснено порушення транспортного законодавства, не допускається.

Разом з цим, наявності двох і більше адміністративно-господарських штрафів, передбачених статтею 60 Закону про автомобільний транспорт під час здійснення міжнародних автомобільних перевезень пасажирів протягом останнього року, за позицією ДРС не може бути підставою для закриття маршрутів регулярних чи спеціальних регулярних міжнародних перевезень, оскільки, за порушення законодавства про автомобільний транспорт, вже понесена відповідальність у вигляді сплати штрафу.

З огляду на викладене, вбачається встановлення подвійної відповідальності за одне і теж порушення, що є неприпустимим. Зазначене стосується і обвинувальних вироків суду.

Таким чином, вказані положення пункту 20 розділу III проекту Порядку потребують виключення.

7. Пунктом 18 розділу III проекту Порядку передбачено, що Укртрансбезпека видає перевізнику дозвіл України на міжнародні спеціальні регулярні перевезення, зразок якого наведено в додатку 1 до цього Порядку, з відміткою «для міжнародних спеціальних регулярних перевезень».

Звертаємо увагу, що згідно з Положенням про Державну службу України з безпеки на транспорті, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. № 103 (далі – Положення), Укртрансбезпека не наділена повноваженнями щодо видачі дозволів, визначених пунктом 18 розділу III проекту Порядку, як і повноваженнями щодо відкриття, закриття, внесення змін до функціонуючого міжнародного маршруту, продовження дії дозволу України на регулярних міжнародних автомобільних маршрутах загального користування, які визначені пунктами 3 та 4 розділу I проекту Порядку.

Також при опрацюванні проекту наказу ДРС встановила, що Мінінфраструктури під час його підготовки не дотримано вимог статей 4, 5 та 8 Закону.

Звертаємо увагу, що відповідно до вимог статті 5 Закону, забезпечення здійснення державної регуляторної політики включає, зокрема: недопущення прийняття регуляторних актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють діючі регуляторні акти.

Крім того, засадами державної регуляторної політики, визначеними Законом, встановлюється необхідність доведення регуляторним органом

доцільності прийняття та впровадження в дію кожного окремого регуляторного акта.

Відповідно до вимог статті 21 Закону, ДРС приймає рішення про погодження або про відмову в погодженні проєктів регуляторних актів з урахуванням як самого проєкту акта, так і супровідних до нього документів, визначених цим Законом, обов'язковим серед яких є, насамперед, аналіз регуляторного впливу цього проєкту акта (далі – АРВ).

У цьому випадку наданий розробником АРВ до проєкту наказу не в повній мірі відповідає вимогам Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308 (далі – Методика).

Так, у розділі III «Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей» АРВ розробник повинен визначити всі прийнятні альтернативні способи досягнення цілей державного регулювання, обрати для проведення оцінки альтернативних способів досягнення цілей не менше двох альтернатив, стисло описати їх та навести аргументи щодо переваги обраного способу.

Відповідно до пункту 5 Методики при визначенні та оцінці всіх прийнятних альтернативних способів досягнення цілей державного регулювання необхідно навести не менш ніж два можливих способи. Однак, визначення лише двох альтернативних способів вирішення проблеми – залишення існуючої ситуації без змін та прийняття даного регулювання – неправильним, тому що фактично передбачає відсутність альтернатив.

Як альтернативні способи розробник повинен розглянути можливість розв'язання проблеми за допомогою ринкових механізмів, проаналізувати існуюче правове регулювання відносин, у сфері яких виникла проблема, та визначити, чи може проблема бути розв'язана за допомогою чинних регуляторних актів (схоже регулювання вже запроваджене в існуючих актах) або внесення змін до них.

Доцільно розглядати лише адекватні та реалістичні альтернативи, тобто такі, які спроможні розв'язати існуючу проблему, можуть бути реально впроваджені та виконані на практиці.

Однак розробник обмежився формальним описом вигод і витрат держави, громадян та суб'єктів господарювання від застосування обраних альтернатив.

Під час розгляду інформації, наведеної розробником у таблицях «Оцінка впливу на сферу інтересів держави» та «Оцінка впливу на сферу інтересів громадян» встановлено, що розробник не проаналізував вигоди для держави та витрати для громадян за альтернативами 1 та 2. Разом з тим, у витратах для держави за альтернативами 1 та 2 розробник обмежився лише текстовим описом інформації, без наведення жодних підтверджуючих даних стосовно зазначеної

ним інформації, що не дозволяє порівняти вигоди та витрати внаслідок впровадження запропонованого регулювання.

При цьому, визначена розробником альтернатива 2 «Збереження діючого регулювання без змін» для держави, громадян та суб'єктів господарювання взагалі не проаналізована. Натомість зазначено, що при збереженні існуючого регулювання відсутні будь-які вигоди та виникнуть додаткові витрати коштів та /або часу для держави, громадян та суб'єктів господарювання.

У зв'язку з цим, необхідно здійснити відповідні розрахунки витрат для визначення бюджетних витрат на адміністрування регулювання для суб'єктів великого і середнього підприємництва згідно з Додатком 3 до Методики.

Розробник зазначає, що в результаті прийняття регуляторного акту суб'єкти господарювання матимуть несуттєві витрати (менше 10 тис. грн. у перший рік) менше 5 тис. грн. у наступні роки для 1 перевізника). При цьому в Додатку 2 до АРВ в таблиці «Розрахунок відповідних витрат на одного суб'єкта господарювання» зазначена сума 84,5 тис. грн.

Інформуємо, що аналіз вигод та витрат показує соціальну та економічну доцільність запропонованого регулювання, допомагає оцінити вплив, який може мати регуляторний акт на інтереси різних груп (держави, громадяни, суб'єкти господарювання).

Підсумовуючи викладене, вказані обставини унеможливають надання об'єктивної оцінки тому, наскільки обраний розробником спосіб державного регулювання відповідає проблемі, що потребує врегулювання, та наскільки його застосування буде ефективним для її вирішення.

У розділі V «Механізми та заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми» АРВ розробником не описано механізм дії запропонованого регулювання з урахуванням основних бізнес-процесів, які потрібно буде забезпечити суб'єктам господарювання для реалізації його вимог.

У розділі VI «Оцінка виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні впроваджувати або виконувати ці вимоги» АРВ розробником при здійсненні розрахунків витрат на виконання вимог регуляторного акта згідно з Додатком 4 необхідно керуватися вимогами Методики.

У розділі VIII «Визначення показників результативності дії регуляторного акта» АРВ, в порушення вимог пункту 10 Методики, розробник не визначив такі обов'язкові показники результативності дії регуляторного акта: розмір надходжень до державного та місцевих бюджетів і державних цільових фондів, пов'язаних з дією акта; розмір коштів і час, що витрачатимуться суб'єктами господарювання та/або фізичними особами, пов'язаними з виконанням вимог акта.

Звертаємо увагу розробника, що недотримання ним вимог Закону та Методики в частині визначення показників результативності регуляторного

акта не дозволить в подальшому належним чином провести відстеження його результативності, як це передбачено вимогами статті 10 Закону.

Виходячи з наведеного, за результатами проведеного аналізу проєкту Закону та аналізу його регуляторного впливу встановлено, що проєкт регуляторного акта розроблений без дотримання ключових принципів державної регуляторної політики, визначених вимогами: статті 4 Закону, зокрема ефективності та збалансованості; статті 5 Закону, в частині недопущення прийняття регуляторних актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють діючі регуляторні акти; статті 7 Закону, в частині планування діяльності з підготовки проєктів регуляторних актів, статті 8 Закону, в частині підготовки АРВ з урахуванням вимог Методики.

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

вирішила:

відмовити в погодженні проєкту наказу Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України «Про затвердження Порядку організації регулярних, нерегулярних та маятникових (човникових) перевезень пасажирів автомобільним транспортом у міжнародному сполученні».

**Голова Державної регуляторної
служби України**

Олексій КУЧЕР