



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 (далі – ДРС) відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Закон) розглянула проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з перевезень пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів, міжнародних перевезень пасажирів та вантажів автомобільним транспортом та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» (далі – проект постанови), разом з додатками, поданий листами Державної служби з безпеки на транспорті (Укртрансбезпека) від 08.01.2020 № 42/02/14-20 та від 03.01.2020 № 15/02/14-20.

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

встановлено:

проектом постанови запропоновано затвердити Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з перевезень пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів, міжнародних перевезень пасажирів та вантажів автомобільним транспортом та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України, (далі – Ліцензійні умови), з метою забезпечення належного рівня безпеки перевезень пасажирів автомобільним транспортом та якості таких перевезень.

Підтримуючи позицію щодо необхідності захисту соціальних прав осіб з інвалідністю та маломобільних груп населення, проект постанови не може бути погоджений у запропонованій редакції з огляду на таке.

Вимогами пункту 4 розділу 2 проекту постанови встановлюється, що у разі провадження господарської діяльності з внутрішніх перевезень пасажирів автобусами в режимі регулярних перевезень, ліцензіат повинен використовувати на маршруті автобуси, пристосовані для перевезення осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення в кількості 50 відсотків загальної кількості автобусів з 01 травня 2020 року.



РІШЕННЯ № 105 від 14.02.2020

Григор'єва Марія Володимирівна



Також, вимогами пункту 5 розділу 2 проекту постанови встановлюється, що, у разі провадження господарської діяльності з міжнародних перевезень пасажирів автобусами в режимі регулярних перевезень, ліцензіат повинен використовувати на маршруті автобуси, пристосовані для перевезення осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення в кількості 35 відсотків загальної кількості автобусів з 01 січня 2025 року, норми використання з 01 травня 2020 на внутрішніх маршрутах з перевезення пасажирів автобусами в режимі регулярних перевезень (в тому числі міжміських) 50 відсотків від загальної кількості транспортних засобів, пристосованих для перевезення осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення.

Однак, при встановленні зазначених норм, розробником не враховано, що відповідно до вимог пункту 4 частини першої статті 1 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» (далі – Закон «Про ліцензування») *«ліцензійні умови - нормативно-правовий акт Кабінету Міністрів України, іншого уповноваженого законом органу державної влади, положення якого встановлюють вичерпний перелік вимог до провадження господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, обов'язкових для виконання ліцензіатом, та вичерпний перелік документів, що додаються до заяви про отримання ліцензії»*.

Отже, ліцензійні умови – це фактично перелік обов'язкових вимог, яким повинен відповідати суб'єкт господарювання, щоб набути право займатися визначеним видом господарської діяльності. Натомість вимога відтермінування в часі унеможливорює реалізацію самої концепції, яка була покладена в механізм ліцензійних умов, щодо встановлення факту відповідності суб'єкта господарювання цим умовам на момент прийняття органом ліцензування рішення.

Таким чином норма щодо встановлення строку запровадження на внутрішніх маршрутах з перевезення пасажирів автобусами в режимі регулярних перевезень (в тому числі міжміських) відсоткового співвідношення від загальної кількості транспортних засобів *не може бути включеною до ліцензійних умов*, оскільки в подальшому не зможе бути реалізована суб'єктом господарювання на момент отримання ліцензії.

Також вимогами статті 44 Закону України «Про автомобільний транспорт» встановлено, що *до обов'язкових умов конкурсу на перевезення пасажирів належать: визначена органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування обґрунтована структура парку автобусів, що працюватимуть на маршруті загального користування, за пасажиромісткістю, класом, технічними та екологічними показниками; державні соціальні нормативи у сфері транспортного обслуговування населення*.

Вимогами абзацу сьомого цієї статті встановлено, що у разі відсутності перевізників-претендентів, які мають автобуси, що відповідають умовам конкурсу, конкурс проводиться серед претендентів, які пропонують використовувати на даному маршруті автобуси, що відповідають вимогам безпеки, але не відповідають умовам конкурсу за класом, пасажиромісткістю,



параметрами комфортності, з урахуванням поданих інвестиційних проектів-зобов'язань щодо оновлення парку автобусів, які будуть повністю відповідати всім вимогам, у термін до п'яти років.

Також пунктом 31 постанови Кабінету Міністрів України від 18 лютого 1997 р. № 176 «Про затвердження Правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту» передбачено, що на маршрутах використовуються автобуси загального призначення, категорія та клас яких відповідають вимогам, установленим для міського, приміського, міжміського чи міжнародного транспорту, а пасажиромісткість - пасажиропотоку з урахуванням забезпечення доступу до об'єктів соціального, медичного та культурного призначення для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення. *Вимоги до структури рухомого складу визначаються організатором регулярних перевезень в умовах конкурсу.*

Крім того питання щодо встановлення відсотку транспортних засобів, пристосованих для перевезення осіб з інвалідністю та маломобільних груп від загальної кількості вже врегульоване нормами Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.12.2008 № 1081 «далі – Порядок № 1081».

Відповідно до вимог абзацу першого пункту 10 Порядку № 1081 організатор встановлює вимогу щодо забезпечення роботи на об'єкті конкурсу, який включає міські та приміські внутрішньообласні автобусні маршрути загального користування, транспортних засобів, пристосованих для перевезення осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення, в кількості до 35 відсотків загальної кількості автобусів до 31 грудня 2019 р. та до 50 відсотків - з 01 січня 2020 р.

Згідно з вимогами абзацу другого пункту 10 Порядку № 1081, транспортні засоби, пристосовані для перевезення осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення, повинні бути пристосовані для користування інвалідами з вадами зору, слуху та з ураженнями опорно-рухового апарату, а також передбачати можливість встановлення зовнішніх звукових інформаторів номера і кінцевих зупинок маршруту, текстових та звукових систем у салоні для оголошення зупинок. Загальний перелік відповідних вимог встановлюється згідно з порядком визначення класу комфортності автобусів, сфери їх використання за видами сполучень та режимами руху, затвердженого Мінінфраструктури.

Таким чином, включення до проекту постанови норми щодо встановлення строків «з 01 травня 2020 року» та «з 01 січня 2025 року» є недоцільним, оскільки вимогами пункту 3 розділу 1 Правил підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 06 вересня 2005 р. № 870 «Про затвердження правил підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України», не допускається у проектах актів повтор нормативних положень, визначених раніше прийнятими актами Кабінету Міністрів України.



Враховуючи викладене повідомляємо, що проект постанови не відповідає вимогам статті 4 Закону в частині відповідності принципу передбачуваності державної регуляторної політики; вимогам статті 5 Закону в частині недопущення регуляторних актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють діючі регуляторні акти.

Крім того, за інформацією розробника, прийняття запропонованих змін сприятиме дотриманню Україною зобов'язань, узятих на себе під час підписання Хартії Якості міжнародних автомобільних вантажних перевезень в системі багатосторонньої квоти ЄКМТ (далі – Хартія Якості), зокрема, в частині забезпечення можливості особам з інвалідністю та маломобільним групам населення користуватися якісними послугами перевізників, зменшенню рівня смертності на дорогах тощо.

При цьому положення Хартії Якості можуть використовуватися, з необхідними змінами, у двосторонніх та багатосторонніх Угодах щодо міжнародних вантажних, а також пасажирських перевезень, якщо зацікавлені сторони ухвалить таке рішення.

Відповідно до положень Хартії Якості до перевізників, які мають намір здійснювати міжнародні автомобільні вантажні перевезення, мають застосовуватись такі вимоги:

- 1) реєстрації як суб'єкта господарювання в країні-члені;
- 2) мати бездоганну ділову репутацію;
- 3) мати належний фінансовий стан;
- 4) мати професійно компетентних менеджерів.

Наразі ці норми стосуються обмеженого кола міжнародних автоперевізників, які беруть участь у конкурсі на отримання дозволів ЄКМТ та використовуються ними у своїй діяльності, згідно з Порядком проведення конкурсу та видачі дозвільних документів Європейської Конференції Міністрів Транспорту, затвердженим наказом Міністерства транспорту України від 20 серпня 2004 р. № 757, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 31 серпня 2004 р. за № 1076/9675 (зі змінами).

Слід зазначити, що на сьогодні лише 16% міжнародних вантажних автоперевезень здійснюються з використанням багаторазових дозволів ЄКМТ.

Включення цих норм до Ліцензійних умов для всіх міжнародних автоперевізників, а не лише для тих хто користується цим видом дозволів, має відбуватись з посиланням не на Хартію Якості, а саме на положення Регламенту (ЄС) № 1071/2009 Європейського Парламенту та Ради від 21 жовтня 2009 р. про встановлення спільних правил стосовно умов, яких потрібно дотримуватись для провадження діяльності оператора автомобільних перевезень та відповідно до пункту 1807 Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони з метою впровадження відповідних законодавчих змін.



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 постанови 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 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 обмежився формальним розрахунком витрат суб'єктів господарювання від застосування обраних альтернатив, характеристика яких полягає переважно у необхідності використання останніми обмежувачів швидкості (тахометрів).

При цьому положення, що пропонуються в новій редакції Ліцензійних умов, вимагають негайних суттєвих капіталовкладень для перевізників, які не обраховані в АРВ, як наприклад: заміна автопарку, встановлення додаткового обладнання для захисту пасажирів тощо.

Крім цього, проектом постанови передбачено, що у разі провадження господарської діяльності з внутрішніх перевезень пасажирів автобусами в режимі регулярних перевезень (у т. ч. міжміських), ліцензіат повинен з 01 травня 2020 р. використовувати на маршруті автобуси 50 відсотків від загальної кількості яких пристосовані для перевезення осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення.

У разі провадження господарської діяльності з міжнародних перевезень пасажирів автобусами в режимі регулярних перевезень, ліцензіат повинен з 01 січня 2025 р. використовувати на маршруті автобуси, 35 відсотків від



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

Таким чином, при здійсненні уповноваженим органом державної влади перевірки Ліцензійних вимог в частині невикористання закріплених на маршрутах за договором (дозволом) автобусів, пристосованих для перевезення осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення в достатній кількості, буде видано розпорядження на усунення таких порушень, в подальшому невиконання розпорядження або повторне аналогічне порушення - ліцензіат позбавляється ліцензії.

Вважаємо, що термінова практична реалізація проекту постанови в частині запропонованих норм може містити у собі ознаки корупційного ризику, а також стати підставою для застосування суб'єктивного підходу під час виконання органами державної влади своїх повноважень, тобто, під час здійснення перевірки дотримання суб'єктами господарювання вимог встановленого регулювання.

Прийняття редакції проекту постанови, зокрема, в частині визначення перехідного періоду «з 01 травня 2020 р.» може призвести до анулювання ліцензій майже в усіх існуючих в Україні перевізників пасажирів, які забезпечують перевезення на автобусних маршрутах загального користування.

У зв'язку з цим розробнику, для недопущення можливості транспортного колапсу, необхідно оцінити загальну ситуацію, що склалася на сьогодні на ринку автомобільних 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 надасть можливість розробнику забезпечити з 01.05.2020 нормальний безперебійний рух автобусних маршрутів та підвищити якість надання послуг з перевезення пасажирів, зокрема, осіб з інвалідністю та маломобільних груп населення, а також зберегти робочі місця працівникам, які працюють у сфері надання послуг із перевезення пасажирів.

Також у додатку 2 до проекту Ліцензійних умов «Відомості про наявність матеріально-технічної бази» у розділі 1. «Службове приміщення» перевізникам необхідно підтвердити, що офіс, у якому зберігається фінансова звітність та інформація про виконання режиму праці та відпочинку водіїв, є доступним для маломобільних груп населення і забезпечений: пандусом, спеціальним підйомником, іншими засобами для людей з порушеннями опорно-рухового апарату; тактильними підлоговими плитками; інформаційними таблицями та позначеннями шрифтів Брайля; аудіопокажчиками для людей з порушенням зору, організацією сурдоперекладу тощо.

У цьому випадку розробнику необхідно здійснити розрахунки витрат, які понесуть суб'єкти господарювання для забезпечення офісних приміщень усім необхідним обладнанням.



Зауважуємо, що у разі неможливості наведення точних показників для здійснення розрахунків, такі обчислення мають здійснюватися розрахунково на прикладі одного суб'єкта.

Також розробником зазначено, що при прийнятті регуляторного акта вигодами для ліцензіатів, які здійснюють внутрішні перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів стануть, зокрема, спрощення процедури отримання ліцензії, зменшення вартості страхових послуг, удосконалені та більш чіткі ліцензійні умови.

Розрахунки щодо визначених розробником вигод та/або витрат, які понесуть суб'єкти господарювання у зв'язку з встановленими вимогами регулювання, відсутні.

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.

Зазначене не дозволяє встановити масштаб дії, визначеної розробником проблеми, а також дослідити результати та наслідки застосування запропонованого ним регулювання на практиці.

Також, одним з принципів державної регуляторної політики є прозорість та врахування громадської думки - відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності (стаття 4 Закону).

При цьому, під час розгляду проекту постанови, на адресу ДРС продовжують надходити листи від представників зацікавлених суб'єктів господарювання, характер яких свідчить про те, що запропонований проект регуляторного акта потребує суттєвого доопрацювання.

Так, на адресу ДРС надійшли звернення від: Громадської спілки «Об'єднання пасажирських перевізників Київщини» від 31.01.2020 № 2020-0005, Федерації роботодавців транспорту України від 14.01.2020 № 6-1/20, Українського транспортного союзу від 22.01.2020 № 9/2, Громадської Ради при Державній регуляторній службі від 30.01.2020 № 3, Асоціації міжнародних автомобільних перевізників України від 13.01.2020 № 1/14-2/26п, Професійної спілки працівників автомобільного транспорту та шляхового господарства України від 27.01.2020 № 5, з проханням не погоджувати запропоновану редакцію проекту постанови (копії листів додаються).

Звертаємо увагу розробника, що згідно з частиною сьомою статті 9 Закону усі зауваження і пропозиції щодо проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу, одержані протягом встановленого строку,

підлягають обов'язковому розгляду розробником цього проекту. За результатами цього розгляду розробник проекту регуляторного акта повністю чи частково враховує одержані зауваження і пропозиції або мотивовано їх відхиляє.

Таким чином, з метою дотримання зазначених вимог Закону, пропонуємо здійснити об'єктивний розгляд вищевказаних листів, та інформувати їх авторів, а також Державну регуляторну службу України, про досягнуті результати.

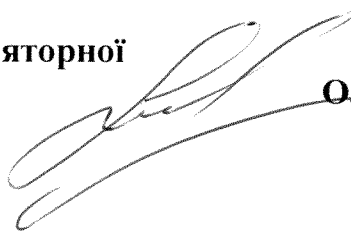
Виходячи з наведеного, за результатами розгляду проекту постанови та аналізу його регуляторного впливу встановлено, що проект регуляторного акта розроблено без дотримання ключових принципів державної регуляторної політики, а саме: ефективності, збалансованості, прозорості та врахування громадської думки, визначених вимогами статті 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»; 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 постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з перевезень пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів, міжнародних перевезень пасажирів та вантажів автомобільним транспортом та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України».

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



Олег МІРОШНІЧЕНКО

