



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 про регуляторну політику) розглянула проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо врегулювання діяльності з надання послуг з внутрішніх перевезень пасажирів на таксі та легковими автомобілями на замовлення» (далі – проект Закону), а також документи, що додаються до нього, подані листом Міністерства інфраструктури України від 06.08.2020 № 2586/25/14-20.

За результатами проведеного аналізу проекту Закону та аналізу регуляторного впливу на відповідність вимогам статей 4, 5, 8 і 9 Закону про регуляторну політику, Державна регуляторна служба України

встановила:

проектом Закону передбачається нормативно закріпити, зокрема:

- можливість перевізника через електронний кабінет зареєструвати себе в Реєстрі автомобільних перевізників. Якщо перевізника не буде в єдиному Реєстрі, то він не буде мати права надавати послуги з перевезення пасажирів;
- скасування ліцензування правил виходу на ринок для внутрішніх перевезень пасажирів на таксі та легковими автомобілями на замовлення і заміну його на повідомлення про початок такої діяльності;
- підвищення забезпечення безпеки руху та відповідальності перевізників перед пасажирами;
- створення можливості ведення діяльності у сфері перевезень пасажирів на замовлення на основі патенту, який можна придбати строком на один місяць або рік;
- забезпечення надходжень податків та зборів від ведення такої діяльності;
- обов'язкове страхування пасажирів, зростання якості послуг та підвищення безпеки;
- створення сприятливих умов для чесної та прозорої конкуренції.

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

РІШЕННЯ № 538 від 09.09.2020

Запоровська Інна Сергіївна



Щодо неузгодженості проекту Закону з вимогам Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Пунктом 2 розділу I проекту Закону пропонується внести зміни до частини другої статті 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та встановити, що дія зазначеного Закону не поширюватиметься на відносини, що виникають під час здійснення заходів державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог законодавства на автомобільному транспорті під час проведення контрольного придбання послуг з перевезення пасажирів на таксі чи перевезення пасажирів легковими автомобілями на замовлення, яке здійснюється з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про автомобільний транспорт».

Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» є законом прямої дії, процедурним та визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю) (далі - Закон про нагляд (контроль)).

За визначенням, наведеним у статті 1 Закону про нагляд (контроль), державний нагляд (контроль) - діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища.

Відповідно до положень статті 1 Закону про нагляд (контроль) способом здійснення державного нагляду (контролю) є процедура здійснення державного нагляду (контролю), визначена законом, а формою - перевірка, ревізія, огляд, обстеження та в інші форми, визначених законом.

Відповідно до частини четвертої статті 4 Закону про нагляд (контроль) виключно законами встановлюються, зокрема, спосіб та форми здійснення заходів здійснення державного нагляду (контролю).

Орган державного нагляду (контролю) не може здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності, якщо закон прямо не уповноважує такий орган на здійснення державного нагляду (контролю) у певній сфері господарської діяльності та не визначає повноваження такого органу під час здійснення державного нагляду (контролю).

Слід зауважити, що зміст проекту Закону не дає можливості зробити висновок про наявність підстав та особливостей здійснення державного нагляду (контролю) у сфері автомобільного транспорту, що потребують внесення змін до частини другої статті 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду



(контролю) у сфері господарської діяльності».

Також, підпунктом 3) пункту 3 розділу I проекту Закону пропонується статтю 6 Закону України «Про автомобільний транспорт» доповнити новою частиною такого змісту: *«контрольне придбання послуг з перевезення пасажирів на таксі чи перевезення пасажирів легковими автомобілями на замовлення здійснюється посадовими особами центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань безпеки на наземному транспорті, та його територіальних органів у порядку, передбаченому Кабінетом Міністрів України»*.

Запропонована редакція не узгоджується з нормами статті 3 Закону про нагляд (контроль), відповідно до якої одним із основних принципів державного нагляду (контролю) є здійснення державного нагляду (контролю) лише за наявності підстав та в порядку, визначених законом.

Щодо невідповідності проекту Закону принципам державної регуляторної політики за результатом розгляду аналізу його регуляторного впливу.

Наданий розробником Аналіз регуляторного впливу до проекту Закону не відповідає вимогам Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 (далі – Методика).

Згідно з приписами Закону про регуляторну політику та Методики, Аналіз регуляторного впливу (АРВ) – це *інформативно-аналітичний документ, який дає систематизовану оцінку регулюванню та містить обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття відповідного регуляторного акта; аналіз впливу, який справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави; обґрунтування відповідності проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики*.

Натомість АРВ розробником проекту Закону підготовлений за формально-декларативним принципом, без наявності усієї необхідної інформації, передбаченої Законом про регуляторну політику та Методикою, що в свою чергу *не доводить відповідність проекту Закону принципам державної регуляторної політики*.

Зокрема, розробником не визначена належним чином проблема, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання, не оцінені її важливість та масштаб. Наприклад, як вбачається з Розділу I АРВ, розробка проекту Закону зумовлена необхідністю виправлення ситуації на ринку, коли через недієвість та неактуальність наявних інструментів регулювання та контролю, ринок пасажирських перевезень на таксі та легковими автомобілями на замовлення фактично опинився поза межами державного регулювання, що свідчить про неефективність поточної регуляторної політики та її некоректність щодо умов, які фактично склалися на ринку.



Зазначені тези розробника наведені з використання формально зроблених висновків без конкретизації причин виникнення існуючих проблем на ринку пасажирських перевезень та без підтвердження важливості вирішення проблеми за допомогою аналітичних показників, які є відкритими та дозволяють перевірити достовірність наведеної розробником інформації.

Так, розробником зазначено, що з оцінками експертів, на сьогодні обсяг ринку внутрішніх перевезень на таксі та легковими автомобілями на замовлення становить близько 40 млрд. грн. на рік (у тому числі ринок інформаційних послуг з організації перевезень — близько 4 млрд. грн). Кількість осіб, задіяних у перевезеннях пасажирів на таксі або легковими автомобілями на замовлення, становить близько 220 тис. (1,1% від економічно активного населення), 98% з яких є неофіційно зайнятими фізичними особами, що не зареєстровані як суб'єкти підприємницької діяльності.

Визначені аналітичні показники не можна перевірити та встановити їх достовірність, оскільки розробником не наведена інформація щодо походження цих даних.

Також, розробником не аргументовано, чому існуюче регулювання не в повній мірі врегульовує питання здійснення господарської діяльності на ринку пасажирських перевезень з деталізацією механізмів які призводять до виникнення проблем, а також відповідних загроз та наслідків для представників легального бізнес-середовища.

З огляду на вищенаведене, за результатом розгляду, наданої у розділі I АРВ інформації, встановлено, що розробником не обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з огляду на відсутність підтверджень існування проблем, що є порушення принципу доцільності державної регуляторної політики.

Також, беручи до уваги метод визначення та спосіб аналізу проблеми, фактично є ситуація, за якої у Розділі II АРВ не встановлено чітко визначених цілей державного регулювання, що безпосередньо пов'язані із розв'язанням заявленої проблеми, та які показники заплановано досягнути за результатами прийняття відповідного регуляторного акта.

Так, головним розробником викладено ціль впровадження відповідного регулювання без лаконічно сформованого результату, без використання термінології, яка б вказувала на завершеність процесу (зменшити, збільшити, організувати тощо), та без застосування вимірювальних якісних, кількісних та часових показників одночасно, а тому необхідність та вагомість прийняття запропонованого проекту Закону не є доведеною.

У Розділі III АРВ до проекту Закону не визначені та не оцінені належним чином альтернативні способи досягнення цілей.

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.



Так, у розділі III АРВ до проекту Закону допущенні помилки при здійсненні ним розрахунків витрат суб'єктів господарювання на виконання вимог проекту Закону після прийняття та набрання чинності:

1. За результатом оцінки впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання за результатом прийняття проекту Закону, розробником зазначено, що витрати відсутні для тих суб'єктів господарювання, що вже мають ліцензії. Витрати, пов'язані із внесенням даних до Реєстру та придбанням патенту (для суб'єктів, які наразі не мають ліцензії) менші, аніж ті, які пов'язані із отриманням ліцензії, відповідно до чинного законодавства.

Однак, зазначені тези розробника не підтверджені розрахунковими аналітичними даними, що не дозволяє підтвердити відсутність у суб'єктів господарювання витрат, що виникатимуть за результатом прийняття проекту Закону.

2. З порушенням вимог пункту 8 Методики, розробником не проведений розрахунок витрат на виконання вимог регуляторного акта для органів виконавчої влади та розрахунок витрат на запровадження державного регулювання для суб'єктів малого підприємництва (проводиться у разі, коли питома вага суб'єктів малого підприємництва у загальній кількості суб'єктів господарювання, на яких впливає проблема, перевищує 10 відсотків).

Відсутність М-Тесту згідно з Додатком 4 до Методики не дозволяє виміряти вплив регулювання на суб'єктів малого підприємництва, оцінити витрати, які вони понесуть внаслідок провадження регулювання, та, як наслідок, визначити необхідність вирівнювання питомої вартості навантаження між суб'єктами великого, середнього та малого підприємництва шляхом запровадження компенсаторних механізмів для суб'єктів малого підприємництва.

При цьому, задекларована розробником теза, що розрахунок витрат суб'єктів малого підприємництва на виконання вимог регулювання не здійснювався, оскільки не передбачається запровадження нового обтяжуючого для бізнесу регулювання, а запропоновані зміни спрямовані виключно на зменшення витрат суб'єктів господарювання – не корелюється з оцінкою впливу положень проекту Закону на відповідне бізнес-середовище, оскільки розробником зазначено, що у суб'єктів виникатимуть витрати, пов'язані із внесенням даних до Реєстру та придбанням патенту (для суб'єктів, які наразі не мають ліцензії).

У зв'язку з неналежним опрацюванням попередніх розділів АРВ, у розділі IV «Вибір найбільш оптимального альтернативного способу досягнення цілей» розробником не доведений 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.



У Розділі V не наведений опис дієвих механізмів дії запропонованого регуляторного акта, які безпосередньо мають призвести до розв'язання вказаної у АРВ проблеми. Основним механізмом пропонується вважати прийняття та фактичну реалізацію положень регуляторного акта. Слід наголосити, що наведена інформація у цьому розділі не є механізмом за своєю суттю, оскільки не розкриває комплексну взаємодію усіх учасників процесу з одночасним обґрунтуванням, що виконання даного алгоритму дій усіма сторонами дійсно призведе до вирішення саме той проблеми проти якої він, власне, і був впроваджений.

Розділ VIII АРВ «Визначення показників результативності дії регуляторного акта» заповнений з порушенням вимог пункту 10 Методики, адже розробником не наведений один із числа обов'язкових показників результативності регуляторного акта, а саме розмір коштів і час, що витрачатимуться суб'єктами господарювання та/або фізичними особами, пов'язаними з виконанням вимог акта.

Відсутність зазначеної інформації не дозволить в подальшому об'єктивно оцінити, наскільки обраний розробником спосіб державного втручання відповідає проблемі, що потребує врегулювання, та наскільки його застосування буде ефективним для її вирішення.

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

При цьому, визначений розробником спосіб проведення відстеження результативності регуляторного акта шляхом розгляду пропозицій та зауважень, які надійдуть до Міністерства інфраструктури України, вимогами Закону про регуляторну діяльність та Методики не передбачений.

Звертаємо увагу, що порушення розробником вимог Закону про регуляторну діяльність 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.

Щодо встановлення факту недотримання окремих вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Під час розгляду проекту Закону, на адресу ДРС надійшов лист Українського транспортного союзу від 31.08.2020 № 96/1 (додається), в якому зазначається, що покладений в основу проекту Закону спосіб державного регулювання є таким, що не вирішує існуючих проблем автотранспортної галузі.



З огляду на відсутність у ДРС офіційної інформації щодо факту розгляду та результатів опрацьованих зауважень та пропозицій з приведенням положень, які враховані та вмотивованим описом причин відхилення деяких з них, ДРС не може зробити висновок щодо дотримання розробником одного із ключових принципів державної регуляторної політики, визначених статтею 4 Закону про регуляторну діяльність - принципу прозорості та врахування громадської думки, який передбачає 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.

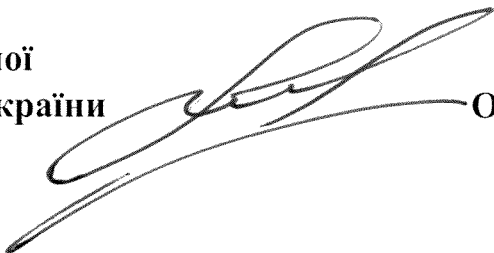
Підсумовуючи вищенаведене, проект Закону порушує основні принципи державної регуляторної політики, визначені статтею 4 Закону про регуляторну політику, а саме: доцільності, адекватності, ефективності, збалансованості, прозорості та врахування громадської думки; вимоги статті 5 цього Закону в частині недопущення прийняття регуляторних актів, які не узгоджуються з діючими регуляторними актами; а також вимоги 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 (із змінами).

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 законів України щодо врегулювання діяльності з надання послуг з внутрішніх перевезень пасажирів на таксі та легковими автомобілями на замовлення».

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



Олег МІРОШНІЧЕНКО