

**Зауваження Національної асоціації адвокатів України
до проекту постанови Кабінету Міністрів України
«Про внесення змін до Правил надання послуг пасажирського автомобільного
транспорту» від 18.02.1997 №176**

Національна асоціація адвокатів України (далі - НААУ) опрацювала проект постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту» від 18.02.1997 №176, що оприлюднений на веб-сайті Міністерства інфраструктури України 20 грудня 2021 року.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», регуляторний акт – це прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання;

НААУ вважає, що даний Проект порушує принцип послідовності державної регуляторної політики, адже:

Одним із принципів регуляторної політики є її передбачуваність. Йдеться про послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам з підготовки проектів регуляторних актів, що дозволяє суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності.

19.11.2017 Міністерством було оприлюднено проект постанови КМУ (<https://mtu.gov.ua/news/29193.html>), якою діяльність автостанцій, їх взаємовідносини з пасажирами та перевізниками пропонувалося значно спростити через усунення державного регулювання.

З доводами міністерства погодилася і Державна регуляторна служба України, що відображено в її рішенні від 05.12.2017 № 10881/0/20-17. Пропозиції були втілені постановою КМУ «Про внесення змін до Правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту» від 07.02.2018 № 181 (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/181-2018-%D0%BF#Text>).

З того часу суб'єктами господарювання відкрито автостанції у різних містах України, інвестовано значні ресурси.

Дійсним Проектом пропонується посилити тиск на суб'єктів господарювання, які відкрили автостанції після 2018 року через впровадження нових, більш суворіших вимог до автостанцій.

На переконання НААУ, цей Проект порушує принцип послідовності державної регуляторної політики.

Так, 2018 постановою КМУ № 181 від 07.02.2018 спочатку спрощено доступ до діяльності автостанцій, а у 2022 році Уряд вирішує ускладнити їх діяльність.

НААУ, аналізуючи Проект, не вбачає передбачуваності державної політики у сфері дерегуляції господарської діяльності. Пояснення з відповідним аналізом Проект не містить.

Істотною проблемою для ринку пасажирських перевезень є «тінь». Цей стан зумовлений у першу чергу нелегальними перевізниками, які також потребують

місць для стоянок. Попит на відмінні від автостанцій-монополістів зупинки спостерігається і у легальних перевізників.

З аналізу поданого Проекту не зрозуміло, що саме заважає реагувати на діяльність автостанцій, які діють всупереч існуючим вимогам.

За статтею 36 Закону України «Про автомобільний транспорт» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2344-14#n425>) за надання обов'язкових послуг автостанцій з осіб, які придбавають проїзні квитки, стягують автостанційний збір, що входить до вартості квитка.

Статтею 36 Закону України «Про автомобільний транспорт» встановлено, що за обов'язкові послуги автостанцій (як пасажирам, так і перевізникам) з осіб, які придбавають квитки, справляється автостанційний збір. За усі послуги як (1) пасажирам, так і (2) перевізникам. Розширено це положення тлумачитись не може – виключно автостанційний збір.

Законом України «Про автомобільний транспорт» Кабінет Міністрів України такими повноваженнями не наділений, а на перевізників таких обов'язків не покладає.

Тобто Проект від 20.12.2021 до постанови КМУ № 176 фактично розширює тлумачення змісту статті 36 Закону «Про автомобільний транспорт», а також порушує принцип свободи договору між автостанцією та перевізником.

Положення пункту 115 Проекту про те, що власник автостанції повинен перераховувати кошти від продажу квитків кожні п'ять днів, є втручанням у свободу договору. Сторони договору вправі самостійно визначати порядок взаємних розрахунків між собою.

Положення абзацу другого про те, що кошти повинні перераховуватися за мінусом «комісій та плати за обов'язкові послуги», є неконкретним, що спричинить спори між перевізником і автостанцією. Наприклад, незрозумілим видається, які комісії, що це за кошти і за які послуги?

Це положення суперечить конструкції статті 36 Закону України «Про автомобільний транспорт», згідно з якою за послуги автостанцій справляється автостанційний збір, який сплачує покупець квитка.

Чинна редакція статті 36 Закону України «Про автомобільний транспорт» не зобов'язує перевізників сплачувати додаткові кошти автостанціям (за винятком випадків, коли перевізник сам продав квиток і частину автостанційного збору повинен відшкодувати автостанції).

Якщо метою Проекту є запровадження обов'язку перевізників оплачувати окремі послуги автостанцій, то слід вносити зміни до профільного Закону.

В абзаці першому пункту 116 Проекту після слів та знака «...пунктом відправлення яких є автостанція,...» слід прибрати слово «може», оскільки таке відсутнє в статті 36 Закону України «Про автомобільний транспорт».

Справляння автостанційного збору закріплене законом і є єдиною винагородою автостанцій.

Зазначені вище заперечення підтверджують незбалансованості Проекту. Зміни спрямовані на покращення становища власників автостанцій через можливість:

1) запровадити додатково стягнення з перевізників «плати за заїзди на автостанції»;

2) запровадження «комісій», що повинні виплачуватися перевізниками.

Виникає закономірне питання дотримання балансу інтересів.

Прийняття Проекту прямо призведе до збільшення витрат власників автостанцій, утворених після 2018 року, адже їм доведеться подолати додаткові бар'єри фінансовими витратами для відповідності вимогам, що пропонуються.

Зазначене не могло не бути враховане зацікавленими сторонами Проекту.

Пункти 56, 112 та 161 Проекту не відповідають вимогам статті 5 Закону України «Про адміністративні послуги», згідно з якою виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, встановлюються:

- 1) найменування адміністративної послуги та підстави для її одержання;
- 2) суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги;
- 3) перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги;
- 4) платність або безоплатність надання адміністративної послуги;
- 5) граничний строк надання адміністративної послуги;
- 6) перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги.

Адміністративні послуги визначаються виключно законом.

Право на виконання нерегулярних перевезень виключно після повідомлення Укртрансбезпеки є додатковим, не передбаченим Законом обтяженням перевізника для набуття права на діяльність.

Право на надання послуг автостанцій за умови надання органу державної влади додаткових документів (паспорт автостанції, заяви тощо) є додатковим обтяженням платника податків, яке не передбачене законодавством про адміністративні послуги.

Запропоновані в Проекті вимоги до автостанцій суперечать статті 28 Закону України «Про автомобільний транспорт», адже такі зміни спрямовані на усунення з ринку малих автостанцій.

Наприклад, багато перевізників фізично використовують тільки одну платформу, оскільки на більшу кількість попиту немає.

Тому впровадження запропонованих проектом вимог до автостанцій призведе до зупинення діяльності мікробізнесу і покращення фінансового результату так званих «монополістів».

Даний правовий аналіз Проекту не містить даних про кількість малих автостанцій, що наразі діють в Україні та скільки їх закритеться у зв'язку з прийняттям Проекту постанови.

При цьому закриття дрібних автостанцій однозначно вплине на якість надаваних послуг через зниження конкуренції.

Відповідно до частини другої статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

За таких обставин, запропонований проект постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту» від 18 лютого 1997 року № 176 не узгоджується з

вимогами чинного законодавства України та суперечить ключовим принципам державної регуляторної політики, визначеним статтею 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», зокрема:

адекватності – відповідності форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив, *оскільки відповідний механізм державного регулювання не узгоджується з вимогами актів вищої юридичної сили, зокрема, в частині встановлення на підзаконному рівні вимог щодо надання дозвільної процедури та адміністративної послуги з внесення організації до Переліку, що, в свою чергу не узгоджується з статтею 5 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», якою визначено, що забезпечення здійснення державної регуляторної політики включає, серед іншого, недопущення прийняття регуляторних актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють діючі регуляторні акти;*

доцільності – обґрунтованій необхідності державного регулювання господарських відносин з метою вирішення існуючої проблеми *через відсутність законодавчо визначених підстав для встановлення обов'язкових вимог для суб'єктів господарювання на підзаконному рівні;*

збалансованості – забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, *оскільки передбачений Проектом механізм державного регулювання створює передумови для порушення балансу інтересів усіх учасників відповідних правовідносин, в частині відсутності чітких та прозорих положень, щодо всіх суб'єктів господарювання.*

Зауваження до Проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту» від 18.02.1997 №176 здійснено Комітетом з транспортного права НААУ та Комітетом з адміністративного права та процесу НААУ.