**АНАЛІЗ РЕГУЛЯТОРНОГО ВПЛИВУ**

**до проєкту 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»**

**І. Визначення проблеми**

Проєкт 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 – проєкт Закону) розроблено з огляду на необхідність 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.

Законодавчі акти, якими врегульовані питання ведення відповідної діяльності, не змінювалися протягом останніх 15 років, а отже, не можуть охопити нові бізнес-моделі, що виникли на ринку у зв’язку із появою та широким поширенням інформаційних технологій, що суттєво трансформують попит та пропозицію на ринку пасажирських перевезень легковими автомобілями.

В умовах недорозвиненої інфраструктури громадського транспорту зросла потреба пасажирів в отриманні швидкої, зручної та фінансово доступної послуги з перевезень, що об’єктивно не могла бути задоволена за рахунок так званого «традиційного» ринку таксі, обсяг якого був і залишається незначним. Цей фактор зумовив появу нового формату надання послуг з перевезень пасажирів «непрофесійними перевізниками», переважна частина з яких надає такі послуги на умовах неповної зайнятості, у вільний від роботи час, у вихідні чи просто по дорозі з роботи додому, розглядаючи цю діяльність як можливість додаткового заробітку.

Розвиток інформаційних технологій фактично перевів цей формат послуг на рівень нової бізнес-моделі, що сприяло подальшому динамічному розвитку сегменту автомобільних перевізників, які надають послуги з перевезення пасажирів індивідуально через онлайн-додатки для замовлення послуг. Водночас, наявні інструменти державного регулювання, які вимагають необхідності отримання ліцензії та обов’язкову реєстрацію суб’єктом господарювання для ведення такої діяльності, через необхідність нести додаткове адміністративне та фінансове навантаження, виявилися неефективними, внаслідок чого переважна більшість осіб надають відповідні послуги за межами правового поля.

За 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.

**Основні групи (підгрупи), на які проблема має вплив:**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Групи (підгрупи)** | **Так** | **Ні** |
| Громадяни | Так | - |
| Держава | Так | - |
| Суб’єкти господарювання, | Так | - |
| у тому числі суб’єкти малого підприємництва | Так | - |

Описана ситуація вказує на неефективність чинного регулювання та призводить до негативних наслідків для держави (недоотримання бюджетних надходжень, неефективність державного контролю за дотриманням законодавства), пасажирів (відсутність відповідальності перед пасажиром, зокрема, в частині безпеки перевезень) та суб’єктів господарювання, що працюють на відповідному ринку (нерівна конкуренція між суб’єктами, які працюють на підставі ліцензії і тими, які працюють без ліцензії).

Врегулювання зазначених проблемних питань не може бути здійснено виключно за допомогою ринкових механізмів, а також чинних регуляторних актів, оскільки вони не містять механізмів, що дозволяють їх вирішити.

**ІІ. Цілі державного регулювання**

Цілями державного ринку перевезень пасажирів на таксі та легковими автомобілями на замовлення є:

* запровадження правил роботи на ринку та ефективних інструментів контролю за їх дотриманням;
* забезпечення надходжень податків та зборів від ведення діяльності з надання послуг з внутрішніх перевезень на таксі та легковими автомобілями на замовлення до бюджетів різних рівнів;
* забезпечення безпеки руху та відповідальності перевізників перед пасажирами;
* створення сприятливих умов для чесної та прозорої конкуренції;
* створення моделі для легальної діяльності осіб, що надають послуги з внутрішніх перевезень на таксі або легковими автомобілями на замовлення.

**ІІІ.** **Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей**

1. Визначення альтернативних способів

|  |  |
| --- | --- |
| Вид альтернативи | Опис альтернативи |
| Альтернатива 1.Збереження чинного регулювання  | Відхилення запропонованих змін до законодавства та збереження чинного регулювання діяльності з надання послуг з внутрішніх перевезень на таксі та легковими автомобілями на замовлення |
| Альтернатива 2.Прийняття регуляторного акта | Внесення змін до чинного законодавства шляхом прийняття проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання діяльності з надання послуг з внутрішніх перевезень пасажирів на таксі та легковими автомобілями на замовлення» |

2. Оцінка вибраних альтернативних способів досягнення цілей

2.1. Оцінка впливу на сферу інтересів держави:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Вид альтернативи | Вигоди | Витрати |
| Альтернатива 1.Збереження чинного регулювання | Відсутні – описані у Розділі І проблемні питання не вирішуються. | Збереження проблемних питань, описаних у Розділі І: ненадходження податкових платежів до бюджетів різних рівнів, збереження високого ступеню тінізації ринку, відсутність ефективних механізмів здійснення державного контролю за дотриманням законодавства та притягнення до відповідальності за його порушення. |
| Альтернатива 2.Прийняття регуляторного акта | Надходження додаткових платежів до бюджетів різних рівнів за отримання патенту (оцінюється у близько 800 млн. грн на рік), легалізація ринку внутрішніх перевезень на таксі та легковими автомобілями на замовлення, встановлення ефективного державного контролю за виконанням законодавства щодо внутрішніх перевезень пасажирів на таксі та легковими автомобілями на замовлення. | Відсутні. Реалізація регуляторного акта буде здійснюватися відповідними працівниками органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та Міністерства інфраструктури України в рамках виконання посадових обов’язків та в межах коштів, передбачених фондом заробітної плати відповідного органу державної влади. |

2.2. Оцінка впливу на сферу інтересів громадян:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Вид альтернативи | Вигоди | Витрати |
| Альтернатива 1.Збереження чинного регулювання | Відсутні – описані у Розділі І проблеми не вирішуються. | Непередбачуваний рівень якості послуг та безпеки перевезень автомобільним транспортом; відсутність обов’язкових та дієвих механізмів відшкодування за заподіяння шкоди перевізниками та/або провайдерами інформаційних послуг. |
| Альтернатива 2.Прийняття регуляторного акта | Підвищення рівня безпеки перевезень на таксі та легковими автомобілями на замовлення за рахунок переходу перевізників в правове поле та здійснення державного контролю за їх діяльністю. Запровадження механізмів, що забезпечать відповідальність перевізників за якість та безпечність наданих послуг. | Можливе незначне підвищення середньої вартості послуг на ринку з перевезення пасажирів. |

2.3. Оцінка впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання:

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Показник | Великі | Середні | Малі | Мікро | Разом |
| Кількість суб'єктів господарювання, що підпадають під дію регулювання, одиниць КВЕД 49.32 «**Надання послуг таксі**»  | 0 | 0 | 456 | 10000 | 10456 |
| Питома вага групи у загальній кількості, відсотків  | 0 | 0 | 4,4 | 95,6 | 100 |

За інформацією Державної фіскальної служби України та експертних досліджень на 2018 р., кількість юридичних осіб становить 456, фізичних осіб-підприємців – близько 10 тис.

**КІЛЬКІСТЬ ВИДАНИХ ЛІЦЕНЗІЙ**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | ВИД РОБІТ «ВНУТРІШНІ ПЕРЕВЕЗЕННЯ ПАСАЖИРІВ НА ТАКСІ» («ТАКСІ») | ВИД РОБІТ «ВНУТРІШНІ ПЕРЕВЕЗЕННЯ ПАСАЖИРІВ ЛЕГКОВИМИ АВТО НА ЗАМОВЛЕННЯ» («ЛАНЗ») | РАЗОМ |
| Кількість ліцензій | 11 030 | 3 932 | 14 962 |

За інформацією Державної служби України з безпеки на транспорті станом на 15.05.2020.

Юридичні особи віддають перевагу ліцензії із видом робіт «внутрішні перевезення пасажирів легковими авто на замовлення» (52%). Водночас, значна частина юридичних осіб (19%) отримує ліцензії на надання обох видів послуг.

Станом на 15 травня 2020 р. загальна кількість легкових автомобілів, що закріплені за ліцензіатами як засоби провадження господарської діяльності, становить 17 442 автомобілі.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Вид альтернативи | Вигоди | Витрати |
| Альтернатива 1.Збереження чинного регулювання | Відсутні – описані у Розділі І проблеми не вирішуються. | Викривлення конкуренції на користь осіб, що ведуть діяльність нелегально; відсутність доступної легальної моделі роботи для осіб, які надають відповідні послуги на умовах часткової зайнятості та використовують відповідну діяльність як додаткове джерело доходів. |
| Альтернатива 2. Прийняття регуляторного акта | Скасування обов’язкового ліцензування діяльності, відсутність витрат, пов’язаних із отриманням ліцензії, спрощення процедур, необхідних для виходу на ринок, забезпечення чесної конкуренції на ринку. | 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. |

2.4. Оцінка впливу на сферу інтересів суб’єктів господарювання великого і середнього підприємництва:

|  |  |
| --- | --- |
| Сумарні витрати за альтернативами | Сума витрат, гривень |
| Альтернатива 1. Сумарні витрати для суб’єктів господарювання великого і середнього підприємництва | 0 |
| Альтернатива 2. Сумарні витрати для суб’єктів господарювання великого і середнього підприємництва  | 0 |

Зважаючи на відсутність на ринку суб’єктів господарювання великого і середнього підприємництва, регуляторного впливу на сферу їх інтересів запропоновані альтернативи не мають.

**IV.** **Вибір найбільш оптимального альтернативного способу досягнення цілей**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Рейтинг результативності (досягнення цілей під час вирішення проблеми) | Бал результативності (за чотирибальною системою оцінки) | Коментарі щодо присвоєння відповідного бала |
| Альтернатива 1. Збереження чинного регулювання | 1 | За умови збереження чинного регулювання окреслені у Розділі І проблемні питання не будуть вирішені, а цілі державного регулювання не будуть досягнуті. |
| Альтернатива 2. Прийняття регуляторного акта | 4 | Внесення змін до чинного законодавства дозволить досягнути цілей державного регулювання та вирішити окреслені у Розділі І проблемні питання. |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Рейтинг результативності | Вигоди (підсумок) |  | Витрати (підсумок) | Обґрунтування відповідного місця альтернативи у рейтингу |
| Альтернатива 1.Збереження чинного регулювання | **Для держави:** відсутні**Для громадян:** відсутні**Для суб’єктів господарювання:** відсутні |  | **Для держави:** ненадходження податкових платежів до бюджетів різних рівнів, збереження високого ступеню тінізації ринку, відсутність ефективних механізмів здійснення державного контролю за дотриманням законодавства та притягнення до відповідальності за його порушення.**Для громадян:** відсутність механізмів контролю за рівнем якості послуг та безпеки перевезень автомобільним транспортом; відсутність обов’язкових та дієвих механізмів відшкодування за заподіяння шкоди перевізниками.**Для суб’єктів господарювання:** Викривлення конкуренції на користь осіб, що ведуть діяльність нелегально; складна процедура ліцензування; відсутність легальної моделі роботи для осіб, які надають відповідні послуги на умовах часткової зайнятості та використовують відповідну діяльність як додаткове джерело доходів. | Не відповідає поставленим цілям державного регулювання. Не усуває фактори, що призводять до тінізації ринку та зменшення податкових надходжень до бюджетів всіх рівнів. Не забезпечує контролю за дотриманням законодавства, надання послуг належної якості та безпечності для пасажирів. Створює надмірний регуляторний тиск на суб’єктів господарювання та викривлює конкуренцію на ринку. |
| Альтернатива 2. Прийняття регуляторного акта | **Для держави:** надходження платежів за отримання патенту до бюджетів різних рівнів (оцінюється приблизно у 800 млн. грн на рік), легалізація ринку внутрішніх перевезень на таксі та легковими автомобілями на замовлення, встановлення контролю над ринком внутрішніх перевезень пасажирів на таксі та легковими автомобілями на замовлення.**Для громадян:** підвищення рівня безпеки перевезень на таксі та легковими автомобілями на замовлення за рахунок переходу перевізників в правове поле та здійснення державного контролю за їх діяльністю; запровадження механізмів, що забезпечать відповідальність перевізників за якість та безпечність наданих послуг.**Для суб’єктів господарювання:** скасування обов’язкового ліцензування діяльності, відсутність витрат, пов’язаних із отриманням ліцензії; спрощення процедур, необхідних для початку діяльності; легалізація ринку; забезпечення чесної конкуренції на ринку. |  | **Для держави:** відсутні**Для громадян:** можливе незначне підвищення вартості послуг.**Для суб’єктів господарювання:** відсутні, передбачається зниження витрат, пов’язаних із виходом на ринок. | Дозволить досягти цілей державного регулювання за відсутності значних витрат для держави, громадян та суб’єктів господарювання. Створить передумови для детінізації ринку, збільшення бюджетних надходжень, підвищення рівня безпеки руху та якості послуг, що надаються пасажирам. За рахунок спрощення процедур, необхідних для виходу на ринок, створиться передумови для рівної конкуренції в межах правового поля. |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Рейтинг** | **Аргументи щодо переваги обраної альтернативи/причини відмови від альтернативи** | **Оцінка ризику зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта** |
| Альтернатива 1. Збереження чинного регулювання | Збереження чинного регулювання не дає змоги досягнути цілей державного регулювання, визначених у розділі ІІ цього аналізу регуляторного впливу. Залишаються не врегульованими проблеми, висвітлені в Розділі І аналізу | Відсутній |
| Альтернатива 2.Прийняття регуляторного акта | Прийняття запропонованих змін до законодавства створить передумови для досягнення визначених цілей державного регулювання. Зокрема, запропоновані зміни сприятимуть легалізації ринку за рахунок зниження витрат, необхідних для початку діяльності у правовому полі. Зменшення відсотку тіньового ринку, у свою чергу, сприятиме збільшенню податкових надходжень до бюджетів різних рівнів. Запропоновані механізми контролю за дотриманням законодавства та комплексної відповідальності за його порушення сприятимуть підвищенню рівня безпеки руху та якості послуг, що надаються. За рахунок зниження витрат, необхідних для початку легальної діяльності, та зниження частки тіньового бізнесу на ринку, будуть також створені умови для рівної конкуренції між добросовісними суб’єктами господарювання | Відсутній |

**V. Механізми та заходи, які забезпечать розв’язання визначеної проблеми**

Для розв’язання проблеми, визначеної у розділі І цього аналізу регуляторного впливу, передбачається:

1. Внесення змін до нормативно-правових актів.

Відповідні зміни пропонується внести до:

Закону України «Про автомобільний транспорт»;

Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»;

Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності».

Зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Податкового кодексу України та Бюджетного кодексу України, необхідні у зв’язку з прийняттям регуляторного акта, будуть вноситися окремими проєктами законів.

Крім того, потребує змін низка підзаконних актів:

Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів автомобільним транспортом, міжнародних перевезень пасажирів та вантажів автомобільним транспортом, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 02.12.2015 № 1001;

Положення про Міністерство інфраструктури України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 30.06.2015 № 460;

Положення про Державну службу України з безпеки на транспорті, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 11.02.2015 № 103;

Правила надання послуг пасажирського автомобільного транспорту, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 18.02.1997 № 176.

2. Створення та адміністрування Реєстру автомобільних перевізників на таксі та (або) легковими автомобілями на замовлення та Реєстру провайдерів інформаційних послуг з організації перевезень на таксі та (або) легковими автомобілями на замовлення.

**VI. Оцінка виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні проваджувати або виконувати ці вимоги**

Запропоноване державне регулювання не передбачає утворення нового державного органу (або нового структурного підрозділу діючого органу). Реалізація норм щодо регулювання внутрішніх перевезень на таксі та легковими автомобілями на замовлення буде здійснюватися відповідними працівниками Міністерства інфраструктури України, інших центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування в рамках виконання посадових обов’язків та в межах коштів, передбачених фондом заробітної плати відповідного органу державної влади та органу місцевого самоврядування. Зважаючи на це, розрахунок витрат на виконання вимог регуляторного акта для органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування (Додаток 3 до Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта) не проводився.

Проводити розрахунок витрат на одного суб’єкта господарювання великого і середнього підприємництва (Додаток 2 до Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта) недоцільно, зважаючи на те, що суб’єкти господарювання, які провадять ліцензовану діяльність з внутрішнього перевезення пасажирів на таксі або легковими автомобілями на замовлення відносяться до суб’єктів малого підприємництва.

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. Оцінка вигоди та витрат суб’єктів господарювання здійснена в рамках Розділу III цього аналізу.

Можлива шкода у разі очікуваних наслідків дії регуляторного акта не прогнозується.

**VII. Обґрунтування запропонованого строку дії регуляторного акта**

Строк дії регуляторного акта пропонується не обмежувати в часі.

**VIII. Визначення показників результативності дії регуляторного акта**

Показниками результативності дії регуляторного акта є:

Збільшення:

* надходжень до бюджету від плати за патент у розмірі близько 800 млн. грн. на рік;
* кількості осіб, що легально зайняті у сфері надання послуг із внутрішніх перевезень пасажирів на таксі та легковими автомобілями на замовлення, до 220 тисяч осіб;
* кількості легально зареєстрованих провайдерів інформаційних послуг з організації внутрішніх перевезень на таксі та легковими автомобілями на замовлення на 80%;
* кількості укладених договорів щодо страхування пасажирів.

Зменшення:

* нелегальної частки ринку внутрішніх перевезень на таксі та легковими автомобілями на замовлення до 20%;
* адміністративного та фінансового навантаження на перевізників, шляхом заміни ліцензування включенням до Реєстру автомобільних перевізників за заявницьким принципом, відміни вимоги щодо обов’язкового встановлення таксометра та укладення договорів перевезення пасажирів легковими автомобілями на замовлення у паперовому вигляді.

Рівень поінформованості суб’єктів господарювання та/або фізичних осіб на яких поширюється дія регуляторного акта середній оскільки проєкт акта розміщено на офіційному вебсайті Мінінфраструктури у розділі «Регуляторна діяльність».

**IX. Визначення заходів, за допомогою яких здійснюватиметься відстеження результативності дії регуляторного акта**

Відстеження результативності регуляторного акта здійснюватиметься шляхом проведення базового, повторного та періодичного відстеження показників результативності акта, визначених під час проведення аналізу впливу регуляторного акта.

Базове відстеження результативності акта буде здійснюватися після набрання ним чинності, але не пізніше дня, з якого починається повторне відстеження. Для відстеження використовуватимуться статистичні показники, інформація Мінінфраструктури, а також соціологічні показники, отримані в результаті опитування представників перевізників на таксі та легковими автомобілями на замовлення.

Повторне відстеження результативності акта здійснюватиметься через рік з дня набрання чинності цим регуляторним актом, але не пізніше двох років після набрання ним чинності. За результатами даного відстеження відбудеться порівняння показників базового та повторного відстеження.

Періодичне відстеження результативності буде здійснюватися один раз на кожні три роки, починаючи з дня закінчення заходів з повторного відстеження результативності регуляторного акта.

У разі надходження пропозицій та зауважень щодо вирішення неврегульованих або проблемних питань буде розглядатись необхідність внесення відповідних змін до регуляторного акта.

Відстеження результативності регуляторного акта буде здійснюватися Мінінфраструктури протягом усього терміну його дії шляхом розгляду пропозицій та зауважень, які надійдуть до Мінінфраструктури.

Міністр інфраструктури України Владислав КРИКЛІЙ

«\_\_\_\_» \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 2020 року