

Експертний висновок
Міністерства фінансів України до законопроекту
згідно зі статтею 27 Бюджетного кодексу України

1. Назва законопроекту

Проект Закону України «Про систему та особливості функціонування ринку залізничного транспорту України» (реєстр. № 12142 від 21.10.2024), поданий Кабінетом Міністрів України.

2. Завдання законопроекту

З метою імплементації актів законодавства Європейського Союзу у сфері залізничного транспорту, зокрема визначених Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, законопроектом запропоновано визначити правові, організаційні та соціально-економічні засади функціонування залізничного транспорту України, права та обов'язки учасників ринку залізничного транспорту, а саме:

запровадити систему органів державного управління залізничним транспортом, що відповідає положенням актів Європейського Союзу у сфері залізничного транспорту;

установити статус і повноваження Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, в частині державного регулювання у сфері залізничного транспорту;

визначити основні вимоги, обов'язки та права оператора інфраструктури, перевізника, основні вимоги до залізничного рухомого складу;

врегулювати діяльність операторів залізничного рухомого складу та володільців рухомого складу;

закріпити та гарантувати на державному рівні принцип рівноправного доступу до послуг залізничної інфраструктури, що поширюється на всіх зацікавлених в отриманні таких послуг осіб;

створити систему управління безпекою на залізничному транспорті відповідно до вимог законодавства Європейського Союзу;

встановити правові основи технічного регулювання та допуску підсистем залізничного транспорту для експлуатації, запровадити європейський підхід до забезпечення технічного обслуговування рухомого складу та відповідальності за його безпечний стан;

запровадити функціонування навчальних центрів, що здійснюють підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації машиністів тощо.

3. Оцінка впливу на показники бюджетів

Реалізація окремих положень акта може мати вплив на показники державного та/або місцевих бюджетів у частині створення та забезпечення діяльності нових державних органів, що здійснюватимуть державне управління на конкурентному ринку залізничних перевезень; створення відповідного державного фонду у складі спеціального фонду державного бюджету;



ДОКУМЕНТ СЕД Мінфін АСКОД

Сертифікат 3FAA9288358EC003040000009E0E2F005391D100

Підписувач Драганчук Юрій Олегович

Дійсний з 21.02.2024 11:10:36 по 21.02.2026 11:10:36

Міністерство фінансів України



06040-02-3/32989 від 15.11.2024

забезпечення сталого фінансування утримання та розвитку інфраструктури залізничного транспорту; фінансування (за потреби) оператора інфраструктури залізничного транспорту загального користування; фінансування послуг із суспільно важливих перевезень пасажирів залізничним транспортом тощо.

4. Вартісна величина впливу на показники бюджетів

Оскільки фінансово-економічних розрахунків та обґрунтувань до законопроекту не надано, на цьому етапі неможливо оцінити вартісну величину впливу реалізації положень акта на показники бюджетів.

Водночас реалізація окремих положень акта потребуватиме суттєвого фінансування з державного та місцевих бюджетів. Так, на забезпечення поточного рівня пасажирських перевезень потреба у фінансуванні становитиме не менше 40,6 млрд грн (за оцінкою Світового банку – 906 млн євро). У Польщі на зазначені цілі з бюджету щороку витрачається 145 млрд грн (3 млрд євро), а в Німеччині – 540 млрд грн (12 млрд євро).

5. Пропозиції щодо можливостей фінансового забезпечення у відповідному бюджетному періоді законопроекту у разі його прийняття

Реалізація положень акта не потребуватиме видатків державного та місцевих бюджетів у поточному та наступних бюджетних періодах, оскільки відповідно до розділу X «Прикінцеві положення» законопроекту Закон України «Про систему та особливості функціонування ринку залізничного транспорту України» набирає чинності через п'ять років з дня припинення або скасування воєнного стану на території України (норма щодо забезпечення Кабінетом Міністрів України утворення відповідних центральних органів виконавчої влади – протягом трьох років з дня припинення або скасування воєнного стану на території України).

6. Пропозиції щодо відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини

Законопроект відповідає законам, що регулюють бюджетні відносини.

7. Пропозиції щодо розгляду законопроекту

1. Реалізація окремих положень акта потребуватиме суттєвого фінансування з державного та місцевих бюджетів, зокрема на: створення та забезпечення діяльності нових державних органів, що здійснюватимуть державне управління на конкурентному ринку залізничних перевезень; створення відповідного державного фонду у складі спеціального фонду державного бюджету; забезпечення сталого фінансування утримання та розвитку інфраструктури залізничного транспорту; фінансування (за потреби) оператора інфраструктури залізничного транспорту загального користування; фінансування послуг із суспільно важливих перевезень пасажирів залізничним транспортом тощо.

На забезпечення поточного рівня пасажирських перевезень потреба у фінансуванні становитиме не менше 40,6 млрд грн (за оцінкою Світового

банку – 906 млн євро). У Польщі на зазначені цілі з бюджету щороку витрачається 145 млрд грн (3 млрд євро), а в Німеччині – 540 млрд грн (12 млрд євро).

2. Згідно з положеннями законопроекту (частина третя статті 13 та частина сьома статті 19) передбачено створення державного фонду у складі спеціального фонду державного бюджету для забезпечення фінансування будівництва, модернізації та придбання об'єктів інфраструктури, а також організації суспільно важливих перевезень пасажирів залізничним транспортом у далекому сполученні.

Створення такого фонду матиме вплив на дохідну й видаткову частини бюджету, проте джерел формування цього фонду у складі спеціального фонду, відповідних фінансово-економічних розрахунків, а також обґрунтувань доцільності вирішення проблем фінансування залізничної галузі саме через створення такого фонду до законопроекту не надано.

Бюджетним кодексом України (далі – Кодекс) визначено складові частини спеціального фонду, а також встановлено, що розподіл бюджету на загальний та спеціальний фонди, їх складові частини визначаються виключно Кодексом та законом про Державний бюджет України (частина третя, п'ята статті 13).

Джерела формування спеціального фонду державного бюджету визначено частиною третьою статті 15, частиною третьою статті 29 і частиною третьою статті 30 Кодексу, а напрями спрямування за рахунок відповідних джерел – частиною четвертою статті 30 Кодексу.

Водночас слід звернути увагу, що в межах співпраці з Міжнародним валютним фондом Україна взяла зобов'язання утримуватися від подальшої цільової прив'язки використання надходжень державного бюджету (Меморандум про економічну та фінансову політику від 02.06.2020).

3. З урахуванням норм законопроекту та відповідно до пояснювальної записки і фінансово-економічних розрахунків до законопроекту для забезпечення державного регулювання залізничного транспорту передбачено створення:

центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері залізничного транспорту;

Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту;

Національного бюро розслідувань аварійних подій на транспорті.

Згідно з Прикінцевими положеннями законопроекту цей Закон набирає чинності через п'ять років з дня припинення або скасування воєнного стану на території України, а також доручено Кабінету Міністрів України протягом трьох років з дня припинення або скасування воєнного стану на території України забезпечити утворення відповідних центральних органів виконавчої влади.

Також у фінансово-економічних розрахунках до законопроекту зазначено, що функції Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, та Національного бюро розслідувань аварійних подій на транспорті

стосуватимуться діяльності всіх видів транспорту, тому ці державні органи створюватимуться окремими законами України.

Стосовно центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері залізничного транспорту, зазначено, що з огляду на функціонал цього органу в перший рік після його утворення потреба на фінансування становитиме орієнтовно 30 млн грн (за цінами 2024 року).

Водночас законопроектом передбачено, що центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері залізничного транспорту, вестиме реєстри залізничного рухомого складу, інфраструктури залізничного транспорту загального користування, під'їзних колій, суб'єктів, відповідальних за технічне обслуговування та ремонт рухомого складу; реєстри сертифікатів авторизації та сертифікатів безпеки; реєстр свідоцтв машиністів; реєстр навчальних закладів, що здійснюють підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації машиністів тощо, що може потребувати додаткових бюджетних витрат.

Однак фінансово-економічних обґрунтувань щодо обсягу коштів, необхідних на утворення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, та Національного бюро розслідувань аварійних подій на транспорті, детальних обґрунтувань щодо встановлення саме у такому розмірі коштів на утримання центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері залізничного транспорту (зокрема щодо врахування у такій сумі видатків витрат на створення вищезазначених реєстрів), а також обґрунтованих пропозицій щодо джерел покриття таких витрат до проекту акта не надано.

4. Статтею 4 законопроекту передбачено, що державне управління у сфері залізничного транспорту здійснюють Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері залізничного транспорту, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері залізничного транспорту, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади в межах їх повноважень. Положеннями зазначеної статті визначено повноваження Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади, однак повноважень місцевих органів виконавчої влади не визначено.

5. Законопроектом передбачено, що суспільно важливі перевезення пасажирів залізничним транспортом забезпечують, зокрема, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні державні адміністрації та органи місцевого самоврядування на компенсаційній основі шляхом відшкодування понесених витрат та/або надання виключних прав.

Водночас законами України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон № 280) та від 09.04.1999 № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації» таких повноважень не покладено на обласні державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

Кодексом такі видатки не віднесено до видатків, які здійснюються з місцевих бюджетів.

6. Положеннями законопроекту передбачено, що за рахунок коштів місцевих бюджетів здійснюються:

утримання та розвиток інфраструктури залізничного транспорту, яка використовується для потреб певного регіону у вантажних та пасажирських перевезеннях (частина восьма статті 7 та частина друга статті 8);

відшкодування частини витрат на утримання збиткових під'їзних колій (частина п'ята статті 10);

будівництво, модернізація та придбання об'єктів інфраструктури залізничного транспорту (частина третя статті 13).

Слід зазначити, що згідно з підпунктом 1 пункту «а» статті 30 Закону № 280 до власних повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать управління об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг населенню.

Також Кодексом такі видатки не віднесено до видатків, які здійснюються з місцевих бюджетів.

7. Частиною шостою статті 19 законопроекту передбачено, що суспільно важливі перевезення пасажирів забезпечуються за рахунок коштів місцевих бюджетів, а також з інших, не заборонених законодавством джерел. У разі, якщо маршрут поїзда суспільно важливих перевезень пасажирів залізничним транспортом у приміському сполученні проходить через територію декількох областей, відповідні обласні державні адміністрації спільно забезпечують такі перевезення на умовах співфінансування відповідно до положень Кодексу.

Однак Кодексом відповідних норм не передбачено, пропозицій щодо внесення змін до Кодексу не надано. Слід зазначити, що частиною п'ятою статті 4 Кодексу встановлено, що зміни до нього можуть вноситися виключно законом про внесення змін до Кодексу.

8. Частиною дев'ятою статті 19 законопроекту передбачено, що розмір компенсації перевізникам за надання суспільно важливих послуг перевезення пасажирів залізничним транспортом має відповідати певним критеріям, зокрема розмір компенсації не є надмірним і не перевищує суми, необхідної для покриття всіх або частини витрат, понесених перевізником у зв'язку з наданням суспільно важливих послуг з перевезення пасажирів залізничним транспортом, з урахуванням розумного рівня прибутку.

Положення щодо покриття всіх або частини витрат є не чітким та не визначає єдиних вимог під час здійснення розрахунків. Також пропозиція щодо компенсації розумного рівня прибутку за рахунок місцевих бюджетів є необґрунтованою та безпідставною.

9. Частиною десятою статті 19 законопроекту передбачено, що організатори можуть придбавати рухомий склад, який використовується для виконання договору щодо надання послуг суспільно важливих перевезень пасажирів залізничним транспортом, з метою надання його обраному перевізнику в

користування за ринковою ціною або в рахунок виконання своїх зобов'язань згідно з договором.

Оскільки згідно з частиною першою статті 19 організаторами суспільно важливих перевезень є виконавчі органи міських рад, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні державні адміністрації, реалізація зазначеного положення передбачатиме взяття ними на баланс рухомого складу.

10. Пунктами 6 та 7 Прикінцевих положень законопроекту запропоновано доручити Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласним радам, міським радам протягом п'яти років з дня припинення або скасування воєнного стану на території України затвердити регіональні програми забезпечення мобільності населення, прийняти в установленому законодавством порядку рішення про організацію суспільно важливих перевезень пасажирів залізничним транспортом у приміському та міському сполученні.

Слід зазначити, що вирішення таких питань не належить до компетенції органів місцевого самоврядування відповідно до норм Закону № 280.

У фінансово-економічних розрахунках зазначено, що орієнтовний обсяг витрат на суспільно важливі послуги з перевезення пасажирів залізничним транспортом становить 15 млрд грн на рік, із них 8 млрд грн – за рахунок місцевих бюджетів.

Однак розрахунків щодо обсягу цих та інших витрат, які заплановано здійснювати за рахунок місцевих бюджетів, відповідно до вимог частини першої статті 27 Кодексу і статті 91 Регламенту Верховної Ради України розробник не надав.

Також слід зауважити, що відволікання значних ресурсів негативно вплине на фінансування з місцевих бюджетів першочергових видатків, особливо зважаючи на те, що більше 70 відсотків місцевих бюджетів територіальних громад є дотаційними та не мають достатніх фінансових ресурсів.

З огляду на зобов'язання України, взяті відповідно до проекту Світового банку «Позика на підтримку політики розвитку «Основи зростання» (DPL) (щодо необхідності внесення законопроекту на розгляд до Верховної Ради України до кінця 2024 року), законопроект може бути розглянуто з урахуванням вищезазначеного.

**Заступник Міністра фінансів України
з питань європейської інтеграції**

Юрій ДРАГАНЧУК