

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. № 12142-1 від 06.11.2024), поданий народним депутатом України Магомедовим М. С.

2. Завдання законопроекту

З метою модернізації залізничної галузі, покращення безпеки перевезень, створення конкурентного середовища та 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, зокрема, врегулювати такі питання:

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

визначення статусу і повноважень Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, в частині державного регулювання у сфері залізничного транспорту;

забезпечення рівноправного розподілу пропускної спроможності інфраструктури та забезпечення ефективних для клієнтів перевезень;

обмеження можливості отримання доступу до інфраструктури лише перевізниками та організаторами суспільно важливих перевезень пасажирів залізничним транспортом;

врегулювання питання експлуатації малодіяльної інфраструктури та створення умов для її ефективного функціонування;

визначення переліку обов'язкових послуг з доступу до стратегічної інфраструктури;

забезпечення недискримінаційного доступу до пунктів технічного контролю локомотивів та вагонів;

припинення практики крос-субсидування пасажирських перевезень;

звільнення оператора інфраструктури залізничного транспорту загального користування від сплати земельного податку за землі залізничного транспорту;

впровадження усіх необхідних процедур для відкриття конкурентного ринку залізничних перевезень 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



ДОКУМЕНТ СЕД Мінфін АСКОД

Сертифікат 3FAA9288358EC0030400000021BE2F00277FD500

Підписувач Кава Олександр Степанович

Дійсний з 13.06.2024 12:15:52 по 13.06.2026 12:15:52

Міністерство фінансів України



06040-02-3/34283 від 26.11.2024

державного фонду у складі спеціального фонду державного бюджету; забезпечення сталого фінансування утримання та розвитку інфраструктури залізничного транспорту; фінансування оператора інфраструктури залізничного транспорту загального користування; фінансування послуг із суспільно важливих перевезень пасажирів залізничним транспортом тощо.

Крім того, запропоноване законопроектом звільнення від плати за землю земель залізничного транспорту під інфраструктурою залізничного транспорту загального користування призведе до втрат місцевих бюджетів, оскільки плата за землю для більшості місцевих громад є одним із бюджетоутворюючих податків.

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 XI «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.

Однак джерел покриття вищезазначених витрат головний розробник не визначив, що порушує принцип збалансованості бюджетної системи.

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 18 та частина сьома статті 26) передбачено створення спеціального фонду у складі Державного бюджету України для фінансового забезпечення будівництва, модернізації та придбання об'єктів інфраструктури, організації суспільно важливих перевезень пасажирів залізничним транспортом у далекому сполученні, а також визначення головним розпорядником вищезазначеного фонду центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері залізничного транспорту.

Зазначене не узгоджується із нормами Бюджетного кодексу України (далі – Кодекс), якими 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);

головні розпорядники коштів державного бюджету визначаються відповідно до Кодексу та затверджуються законом про Державний бюджет України шляхом встановлення їм бюджетних призначень (частина друга, третя статті 22).

Також звертаємо увагу, що відповідно до Листа про наміри та Меморандуму про економічну і фінансову політику від 04.10.2024 Україна взяла зобов'язання «уникати будь-яких змін до Бюджетного кодексу, які призведуть до додаткового визначення цільового призначення надходжень, в тому числі шляхом створення нових спеціальних фондів та/або передачі існуючих доходів загального фонду до новостворених спеціальних фондів». Отже, розширення спеціального фонду бюджету суперечить зобов'язанням України.

3. Відповідно до законопроекту передбачено діяльність центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері залізничного транспорту; центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері залізничного транспорту та його територіальних органів; 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, крім положень пунктів 5–7 цього розділу, які набирають чинності з дня, наступного за днем опублікування цього Закону. Водночас пунктом 5 цього розділу Кабінету Міністрів України доручено протягом одного року з дня опублікування цього Закону, але не пізніше ніж через два роки з дня опублікування цього Закону забезпечити утворення відповідних центральних органів виконавчої влади відповідно до цього Закону.

В перехідних положеннях законопроекту визначено, що до моменту утворення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, її повноваження здійснює центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері залізничного транспорту, а до моменту утворення Національного бюро розслідувань аварійних подій на транспорті його повноваження виконує центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері залізничного транспорту.

Водночас у пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що окремі положення законопроекту матимуть вплив на показники Державного бюджету України, зокрема в частині збільшення витрат на створення та фінансування нових державних органів.

Також законопроектом передбачено, що центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики 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.

Реалізація законопроекту потребуватиме додаткових бюджетних коштів, зокрема на створення нових державних органів та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, створення та ведення державними органами низки реєстрів тощо.

Однак фінансово-економічних обґрунтувань щодо обсягу коштів, необхідних на реалізацію законопроекту, а також обґрунтованих пропозицій щодо джерел покриття таких витрат до законопроекту 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. Статтею 1 законопроекту передбачено, що суспільно важливі перевезення пасажирів залізничним транспортом забезпечують, зокрема, Кабінет Міністрів

України, відповідний державний орган або орган місцевого самоврядування на компенсаційній основі шляхом відшкодування понесених витрат або/і 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 і пасажирських перевезеннях (частина дев'ята статті 8 та частина друга статті 9);

відшкодування частини витрат на утримання збиткових під'їзних колій (абзац третьої частини четвертої статті 14);

утримання збиткових об'єктів інфраструктури залізничного транспорту загального користування (частина четверта статті 20);

будівництво, модернізація та придбання об'єктів інфраструктури залізничного транспорту (частина третя статті 18).

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, що здійснюються з місцевих бюджетів.

7. Частиною сьомою статті 6 законопроекту передбачено, що тарифи на пільгові перевезення окремих категорій громадян встановлюються відповідно до умов договорів між відповідним центральним або місцевим органом влади та перевізником.

Водночас згідно з частиною першою та другою цієї статті на залізничному транспорті під час провадження господарської діяльності тарифи на роботи (послуги) визначаються за державними регульованими та вільними тарифами з урахуванням принципів економічної обґрунтованості, прогнозованості, забезпечення розвитку конкурентного середовища, забезпечення єдності структури і системи побудови тарифу на обов'язкові послуги тощо, що не передбачають виокремлення пільгового тарифу для окремих категорій громадян.

На сьогодні перевезення пільгових категорій громадян здійснюється на загальних підставах відповідно до умов і тарифів, встановлених законодавством для перевезення пасажирів на залізничному транспорті.

Тому запропонована законопроектом пропозиція щодо встановлення окремих тарифів на перевезення пільгових категорій громадян не може бути підтримана, оскільки призведе до порушення єдності чинної системи формування тарифів, її розбалансування, а також створить додаткові умови під час здійснення розрахунків за пільгові перевезення громадян та потребуватиме додаткових видатків з відповідних бюджетів на цю мету.

З огляду на зазначене, частину сьому статті 6 законопроекту необхідно виключити.

8. Положеннями абзаців четвертого та п'ятого частини другої статті 15 законопроекту визначено, що видача, оновлення або виготовлення дублікату свідоцтва машиніста, внесення змін до свідоцтва машиніста є платними адміністративними послугами, які надає центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері залізничного транспорту, відповідно до цього Закону та Порядку підготовки, підвищення кваліфікації, перепідготовки машиністів та інших членів екіпажу, складання іспитів та видачі свідоцтва машиніста, що затверджується Кабінетом Міністрів України.

Розмір адміністративного збору за видачу свідоцтва машиніста становить один розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого на 1 січня року, в якому здійснюється видача свідоцтва машиніста. Розмір адміністративного збору за оновлення, виготовлення дублікату свідоцтва машиніста, внесення змін до свідоцтва машиніста становить 0,5 розміра прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого на 1 січня року, в якому здійснюється оновлення, виготовлення дублікату свідоцтва машиніста, внесення змін до свідоцтва машиніста.

Водночас в частині четвертій цієї ж статті законопроекту за ці самі адміністративні послуги встановлено плату у розмірі двох та одного розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого на 1 січня року, в якому надається послуга, відповідно.

Отже, зазначені положення законопроекту потребують доопрацювання.

9. Частинами третьою та четвертою статті 18 законопроекту передбачено, що будівництво, модернізація та придбання об'єктів інфраструктури здійснюється за рахунок коштів оператора інфраструктури, коштів державного та місцевих бюджетів; створенні в результаті будівництва, модернізації об'єкти інфраструктури залізничного транспорту загального користування є об'єктами державної власності незалежно від джерел їх фінансування. Пропозиція щодо будівництва за рахунок коштів місцевих бюджетів об'єктів державної власності є необґрунтованою.

Статтею 12 законопроекту передбачено, що об'єкти залізничного транспорту можуть перебувати у державній, комунальній або приватній власності, однак згідно із Законом № 280 до компетенції органів місцевого самоврядування не належать жодні повноваження у сфері залізничного транспорту.

10. Пунктом 6 статті 26 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.

11. Частиною дев'ятою статті 26 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.

12. Частиною десятою статті 26 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.

13. Пунктом 6 статті 26 законопроекту передбачено, що організатори у приміському сполученні, до затверджених в установленому законом порядку регіональних програм забезпечення мобільності населення, та з урахуванням пропозицій об'єднаних територіальних громад регіону затверджують перелік поїздів суспільно важливих перевезень пасажирів залізничним транспортом.

Слід зазначити, що в рамках реалізації основного етапу децентралізації державної влади та реформи місцевого самоврядування завершено процес формування адміністративно-територіального устрою базового рівня та на цей час поняття «об'єднана територіальна громада» не застосовується відповідно до норм Закону України від 16.04.2020 № 562-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад».

14. Абзацом третім пункту 5 розділу XII «Перехідні положення» передбачено встановити, що оператор інфраструктури залізничного транспорту

загального користування звільняється від сплати земельного податку за землі залізничного транспорту під інфраструктурою залізничного транспорту загального користування.

Слід зазначити, що будь-які питання оподаткування, в тому числі і підстави для надання податкових пільг та порядок їх застосування, відповідно до пункту 1.1 статті 1 та статті 7 Податкового кодексу України (далі – ПКУ) регулюються виключно ПКУ і не можуть встановлюватися або змінюватися іншими законами України, крім законів, що містять виключно положення щодо внесення змін до ПКУ.

Так, встановлення будь-яких податкових положень нормативно-правовими актами, відмінними від ПКУ, суперечить ПКУ, і отже не є предметом розгляду законопроекту.

Плата за землю для більшості місцевих громад є одним із бюджетоутворюючих податків, за рахунок якого фінансуються місцеві видатки. Тому звільнення від оподаткування окремих категорій земель призведе до втрат місцевих бюджетів, а також до необхідності пошуку компенсаторів таких втрат і збалансування бюджетних надходжень, що негативно впливає на виконання державою своїх функцій.

Водночас статтею 103 Кодексу передбачено, що надання державою податкових пільг, які зменшують доходи місцевих бюджетів, має супроводжуватися наданням додаткової дотації з державного бюджету на компенсацію відповідних втрат доходів місцевих бюджетів.

З огляду на те, що плата за землю належить до місцевих податків і зборів, органи місцевого самоврядування, реалізуючи право, надане статтею 26 Закону України від 21.05.1997 № 280 «Про місцеве самоврядування в Україні», та виходячи зі статті 284 ПКУ, з урахуванням зовнішніх і внутрішніх факторів, що впливають на розвиток відповідних територій, мають можливість своїми рішеннями встановлювати ставки плати за землю в діапазоні від «0» до максимально встановлених ПКУ розмірів та надавати пільги зі сплати податку для певних категорій земель та/або платників.

У зв'язку з цим питання встановлення пільгового оподаткування платою за землю для окремих категорій земель, зокрема для земель залізничного транспорту, може бути реалізовано в межах чинного законодавства шляхом прийняття органами місцевого самоврядування відповідних рішень.

До того ж підпунктом 69.34 пункту 69 підрозділу 10 розділу XX «Перехідні положення» ПКУ встановлено, що тимчасово, на період дії воєнного стану на території України, по 31 грудня року, в якому припинено або скасовано воєнний стан, до рішень сільських, селищних, міських рад, військових адміністрацій або військово-цивільних адміністрацій щодо встановлення ставок та пільг з місцевих податків та/або зборів та/або рішень про внесення змін до таких рішень не застосовуються вимоги підпункту 4.1.9 (щодо неможливості змін елементів податку протягом бюджетного року) пункту 4.1 та пункту 4.5 (щодо термінів застосування пільг) статті 4, підпунктів 12.3.3, 12.3.4 (щодо термінів прийняття рішень) і 12.3.7 (щодо заборони встановлення індивідуальних пільг) пункту 12.3,

підпункту 12.4.3 (щодо строків набрання чинності рішень) пункту 12.4 та пункту 12.5 (щодо строків набрання чинності рішень) статті 12 цього ПКУ, Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», частини четвертої статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації», Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання».

Також відповідно до Меморандуму про економічну та фінансову політику від 04.10.2024, укладеного між Україною та Міжнародним валютним фондом, Україна зобов'язалася утримуватися від заходів податкової політики та адміністрування, що можуть негативно вплинути на базу податкових надходжень.

Отже, норма абзацу третього пункту 5 розділу XII «Перехідні положення» законопроекту щодо звільнення оператора інфраструктури залізничного транспорту загального користування від сплати земельного податку за землі залізничного транспорту під інфраструктурою залізничного транспорту загального користування не підтримується.

15. 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.

Фінансово-економічних розрахунків до законопроекту відповідно до вимог частини першої статті 27 Бюджетного кодексу України і статті 91 Регламенту Верховної Ради України розробник законопроекту 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 зазначене, законопроект потребує суттєвого доопрацювання і надання фінансово-економічних розрахунків та обґрунтувань.

**Заступник Міністра
фінансів України**

Олександр КАВА