



**МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ  
УКРАЇНИ**

Мін'юст

вул. Архітектора Городецького, 13, м. Київ, 01001

тел.: (044) 364-23-93, факс: (044) 271-17-83

E-mail: [callcentre@minjust.gov.ua](mailto:callcentre@minjust.gov.ua),

[themis@minjust.gov.ua](mailto:themis@minjust.gov.ua),

Web: <http://www.minjust.gov.ua>,

код згідно з ЄДРПОУ 00015622

**Комітет Верховної Ради  
України з питань транспорту  
та інфраструктури**

**Щодо проєкту Закону  
(реєстр. № 12142-1 від 06 листопада 2024 року)**

Міністерство юстиції України у зв'язку з листом Комітету Верховної Ради України з питань транспорту та інфраструктури від 12 листопада 2024 року № 04-31/03-2024/251271 опрацювало проєкт Закону України «Про систему та особливості функціонування ринку залізничного транспорту України» (реєстр. № 12142-1 від 06 листопада 2024 року) (далі – проєкт Закону), внесений на розгляд народним депутатом України Магомедовим М.С., і повідомляє.

1. Проєкт Закону в цілому не враховує положень Закону України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП). Крім того, 15 листопада 2024 року набрав чинності Закон України від 10 жовтня 2024 року № 4017-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» (далі – Закон № 4017), який містить зміни, зокрема, до законів України «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», які спрямовані на узгодження їх положень із вимогами ЗАП.

Проєктом Закону пропонується врегулювати відносини, пов'язані з видачею ліцензій на право провадження видів діяльності у сфері залізничного транспорту та нагляд за дотриманням ліцензійних умов, видачею, доповненням, поновленням, призупиненням дії та анулюванням сертифікатів авторизації та сертифікатів безпеки, видачею, поновленням, призупиненням дії та анулюванням свідоцтв (дублікатів) машиніста, видачею дозволу на введення в експлуатацію (надання на ринку) структурних підсистем залізничного транспорту; видачею, поновленням, призупиненням дії та анулюванням свідоцтва про призначення суб'єкта, відповідального за технічне обслуговування і ремонт рухомого складу, видачею, доповненням, обмеженням сфери дії, призупиненням, поновленням дії та анулюванням свідоцтва про визнання навчального центру, що здійснює підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації машиністів.



СЕД АСКОД

Міністерство юстиції України

№ 166438/14980-1-24/8.1.5 від 03.12.2024

Підписувач [Стефанішина Ольга Віталіївна](#)

Сертифікат [382367105294AF9704000000C3152B017D0FD302](#)

Дійсний з [06.09.2024 17:30:53](#) по [06.09.2026 17:30:53](#)

Для прикладу пропонуємо розглянути деякі положення проєкту Закону, які не враховують вимоги ЗАП.

1.1. **Частиною дев'ятою статті 4 проєкту Закону** пропонується визначити, що рішення 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, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, які в межах повноважень здійснюють державне управління у сфері залізничного транспорту, *можуть бути оскаржені у судовому порядку*.

Звертаємо увагу, що в статті 18 ЗАП закріплений принцип гарантування ефективних засобів правового захисту, який полягає в тому, що особа має право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу в порядку адміністративного оскарження відповідно до цього Закону та/або в судовому порядку (частина перша статті 18 ЗАП).

Основні засади адміністративного (досудового) оскарження визначені в розділі VI ЗАП.

Таким чином, доцільно розглянути питання стосовно необхідності врегулювання в проєкті Закону можливості адміністративного (досудового) оскарження рішень зазначених органів.

1.2. Відповідно до **статей 39, 40 проєкту Закону** призначення суб'єктів, відповідальних за технічне обслуговування, здійснюється відповідно до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» в установленому законодавством порядку з урахуванням особливостей, визначених цим Законом.

Суб'єкт господарювання, що претендує на призначення для виконання ним функцій з технічного обслуговування у сфері залізничного транспорту (далі – заявник), подає до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері залізничного транспорту, разом із супровідним листом заяву про призначення та інші документи.

У разі подання заявником неповного пакета документів, необхідних для призначення, або порушення ним установлених цією статтею вимог до зазначених документів центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері залізничного транспорту, *протягом 10 робочих днів з дня одержання заяви про призначення* надсилає заявнику повідомлення про необхідність усунення протягом 10 робочих днів виявлених недоліків.

Зазначене суперечить вимогам статті 43 ЗАП, оскільки у разі, якщо заяву подано з порушенням встановлених законодавством вимог, посадова особа адміністративного органу, яка розглядає справу, приймає рішення про залишення заяви без руху. Адміністративний орган надсилає заявнику письмове повідомлення про залишення заяви без руху *протягом трьох робочих днів з дня отримання заяви*, а в разі особистого звернення із заявою негайно (за можливості) вручає під розписку таке повідомлення особі, яка подала заяву, безпосередньо в адміністративному органі.

Частиною четвертою статті 39 проєкту Закону пропонується встановити, що центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної

політики у сфері залізничного транспорту, *не пізніше 80 робочих днів* з дня одержання заяви про призначення та документів, що додаються до неї, за результатами аналізу поданих заявником документів та виїзної перевірки приймає рішення про призначення шляхом оформлення відповідного наказу та видачі заявнику свідоцтва на призначення, або надсилає заявнику повідомлення про відмову у видачі свідоцтва про призначення із зазначенням підстав для відмови.

При цьому відповідно до частин першої та другої статті 34 ЗАП граничний строк вирішення окремих категорій справ встановлюється законом. Граничний строк вирішення справи може визначатися сукупністю строків, визначених законом для окремих етапів адміністративної процедури.

У разі якщо законом не визначено граничний строк вирішення окремої категорії справ, справа за заявою особи вирішується протягом розумного строку, але не більше тридцяти календарних днів після надходження заяви, а в разі проведення слухання у справі – не більше сорока п'яти календарних днів з дня реєстрації заяви адміністративним органом.

У статті 40 проекту Закону йдеться про те, що у разі, якщо за результатами планової або позапланової перевірки суб'єкта, відповідального за технічне обслуговування, встановлено факт або підтверджено раніше одержану інформацію про те, що суб'єкт, відповідальний за технічне обслуговування, не відповідає вимогам для призначення або не виконує своїх обов'язків, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері залізничного транспорту, *приймає рішення шляхом оформлення відповідного наказу про застосування заходу реагування у виді призупинення дії свідоцтва про призначення* в межах усієї сфери призначення чи в частині, що стосується певного типу рухомого складу в межах сфери призначення, *анулювання свідоцтва про призначення* – якщо виявлений факт невідповідності чи невиконання обов'язків стосується всієї сфери призначення та відсутня можливість усунення призначеним суб'єктом, відповідальним за технічне обслуговування, виявленої невідповідності чи забезпечення виконання ним своїх обов'язків.

Свідоцтво про призначення вважається анульованим, його дія – призупиненою, а сфера призначення – скороченою з дня прийняття відповідного рішення центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері залізничного транспорту.

Проект Закону не містить положень щодо необхідності мотивування таких рішень, доведення їх до відома суб'єктів, відповідальних за технічне обслуговування, а також можливих шляхів їх оскарження, що не відповідає положенням статей 71 (зміст адміністративного акта), 72 (мотивування (обґрунтування) адміністративного акта), 74 (набрання чинності адміністративним актом), 75 (порядок доведення адміністративного акта до відома особи), 78 (право на адміністративне оскарження), тощо.

1.3. Крім того, що Законом № 4017 термін «анулювання» замінено на інші правові конструкції, зокрема «припинення дії», тощо.

Таким чином, враховуючи наведене, проект Закону потребує комплексного доопрацювання з метою урахування положень ЗАП.

2. Згідно з **частиною першою статті 2 проєкту Закону** дія цього Закону поширюється на відносини, пов'язані з управлінням залізничною інфраструктурою та діяльністю перевізників, включаючи використання залізничної інфраструктури для внутрішнього та міжнародного залізничного сполучення, встановленням та збором плати за користування залізничною інфраструктурою та розподілу пропускнуї спроможності залізничної інфраструктури.

При цьому проєктом Закону не передбачено стягнення плати за користування залізничною інфраструктурою.

Натомість абзацом п'ятим частини другої статті 8, пунктами 4–6, 10, 15 частини п'ятої статті 4 проєкту Закону передбачається зобов'язання операторів інфраструктури залізничного транспорту неухильно дотримуватися правил стягнення плати за доступ до інфраструктури та розподілу ресурсів, стягувати відповідну плату.

До повноважень Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, щодо державного регулювання у сфері залізничного транспорту належать: прийняття Порядку формування тарифу на обов'язкові послуги доступу до інфраструктури загального користування та контроль за її застосуванням; погодження тарифу, встановленого оператором інфраструктури; нагляд за дотриманням операторами інфраструктури Порядку формування тарифу на обов'язкові послуги з доступу до інфраструктури залізничного транспорту; затвердження порядку зарахування коштів на спеціальний рахунок оператора інфраструктури від інвестиційної складової тарифу на обов'язкові послуги з доступу до інфраструктури загального користування, контроль за його дотриманням та цільовим використанням цих коштів; моніторинг використання доходу від плати за інфраструктуру та надлишків від іншої комерційної діяльності.

Абзац четвертий частини четвертої статті 6 проєкту Закону містить положення щодо формування тарифу на послугу з обов'язкового доступу до стратегічної інфраструктури.

Враховуючи викладене, проєкт Закону в цілому потребує доопрацювання щодо уточнення та взаємоузгодження його положень в частині застосування понять плати, тарифу, порядку формування тарифу, послуг, за які встановлюється тариф чи стягується плата.

3. **Пунктом 6 частини сьомої статті 4 проєкту Закону** передбачається до повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері залізничного транспорту, віднести, зокрема, здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства на залізничному транспорті в межах, визначених цим Законом.

Абзацом першим частини дев'ятої статті 30 проєкту Закону запропоновано визначити, що центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері залізничного транспорту, проводить перевірки відповідності систем управління безпекою руху оператора інфраструктури, операторів об'єктів обслуговування та перевізників вимогам цього Закону та встановленим вимогам, *в порядку, передбаченому Законом України*

*«Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».*

При цьому зазначаємо, що статтею 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначено загальні вимоги до здійснення державного нагляду (контролю).

Так, відповідно до частини четвертої вказаної статті цього Закону *виключно законами встановлюються:*

*органи, уповноважені здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності;*

*види господарської діяльності, які є предметом державного нагляду (контролю);*

*повноваження органів державного нагляду (контролю) щодо зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг;*

*вичерпний перелік підстав для зупинення господарської діяльності;*

*спосіб та форми здійснення заходів здійснення державного нагляду (контролю);*

*санкції за порушення вимог законодавства і перелік порушень, які є підставою для видачі органом державного нагляду (контролю) припису, розпорядження або іншого розпорядчого документа.*

Крім того, передбачено, що 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).*

З огляду на викладене варто зауважити, що проект Закону потребує приведення у відповідність до вимог частини четвертої статті 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» з метою доповнення його положеннями щодо: повноважень органів державного нагляду (контролю) щодо зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг; вичерпного переліку підстав для зупинення господарської діяльності; способу та форми здійснення заходів здійснення державного нагляду (контролю); а також санкцій за порушення вимог законодавства і перелік порушень, які є підставою для видачі органом державного нагляду (контролю) припису, розпорядження або іншого розпорядчого документа.

**4. Частиною п'ятою статті 5 проекту Закону передбачається запровадити ліцензування на залізничному транспорті.**

Так, частиною першою статті 5 проекту Закону запропоновано встановити, що ліцензуванню підлягає господарська діяльність з *перевезення вантажів та/або пасажирів тяговим залізничним рухомим складом залізничними коліями загального користування та з послуг тягового залізничного рухомого складу.*

Водночас підпунктом 8 пункту 3 розділу XI проекту Закону передбачається доповнити частину першу статті 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» пунктом 24-1 та передбачити, що ліцензуванню підлягає такий вид господарської діяльності, як *перевезення вантажів та/або*

*пасажирів, багажу, вантажобагажу залізничним рухомим складом залізничними коліями загального користування.*

Звертаємо увагу, що наведені в частині першій статті 5 проекту Закону положення не узгоджуються зі змінами, які запропоновано внести до частини першої статті 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності», щодо виду господарської діяльності, що підлягатиме ліцензуванню.

5. Згідно з **абзацом третім частини шостої статті 8 проекту Закону тариф на послуги з доступу до інфраструктури регіонального значення розраховується за погодженням з Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, відповідно до статті 7 цього Закону.**

Проте статтею 7 проекту Закону регулюються питання планування розвитку інфраструктури залізничного транспорту загального користування.

Крім того, пунктом 5 частини п'ятої статті 4 проекту Закону передбачається, що до повноважень Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, щодо державного регулювання у сфері залізничного транспорту належить погодження тарифу, встановленого оператором інфраструктури.

Враховуючи викладене, абзац третій частини шостої статті 8 проекту Закону потребує перегляду.

6. **Частиною сьомою статті 8 проекту Закону, зокрема, передбачається, що при перевезеннях залізничним транспортом у міжнародному сполученні умови організації перевезень з використанням прикордонної інфраструктури України визначаються відповідними міжурядовими угодами, що укладаються згідно із законодавством про міжнародні договори.**

Слід зазначити, що відповідно до частини першої статті 3 Закону України «Про міжнародні договори України» (далі – Закон), який встановлює порядок укладення, виконання та припинення дії міжнародних договорів України з метою належного забезпечення національних інтересів, здійснення цілей, завдань і принципів зовнішньої політики України, закріплених у Конституції України та законодавстві України, *міжнародні договори України укладаються від імені України, Уряду України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних органів.*

З метою уникнення звуження кола джерел міжнародного права в частині сьомій статті 8 проекту Закону слова *«міжурядовими угодами, що укладаються згідно із законодавством про міжнародні договори»* пропонуємо замінити словами *«чинними міжнародними договорами України».*

7. Згідно з **частиною першої статті 11 проекту Закону** до інфраструктури залізничного транспорту пропонується віднести, зокрема, земельні ділянки, включаючи смугу відведення, охоронні зони.

Зазначене не узгоджується з визначенням терміна «інфраструктура залізничного транспорту загального користування», яке містить пункт 18 статті 1 проекту Закону, згідно з яким до інфраструктури залізничного транспорту загального користування земельні ділянки (включаючи смугу відведення, охоронні зони) не віднесено.

З огляду на зазначене положення проекту Закону потребують взаємоузгодження.

8. Згідно з **частиною другою статті 11 проєкту Закону** до земель залізничного транспорту належать землі смуг відведення *під залізничними коліями*, станціями з усіма будівлями і спорудами енергетичного, локомотивного, вагонного, колійного, вантажного і пасажирського господарства, сигналізації та зв'язку, водопостачання, каналізації; під захисними та укріпними насадженнями, службовими, культурно-побутовими будівлями та іншими спорудами, необхідними для забезпечення роботи залізничного транспорту.

Відповідно до статті 68 Земельного кодексу України (до якої проєктом Закону зміни не вносяться) до земель залізничного транспорту належать землі смуг відведення залізниць *під залізничним полотном* та його облаштуванням, станціями з усіма будівлями і спорудами енергетичного, локомотивного, вагонного, колійного, вантажного і пасажирського господарства, сигналізації та зв'язку, водопостачання, каналізації; під захисними та укріплювальними насадженнями, службовими, культурно-побутовими будівлями та іншими спорудами, необхідними для забезпечення роботи залізничного транспорту.

Отже, частина друга статті 11 проєкту Закону в частині вживання слів «*під залізничними коліями*» потребує узгодження із статтею 68 Земельного кодексу України, де застосовується словесна конструкція «*під залізничним полотном*».

9. Згідно з **частиною четвертою статті 12 проєкту Закону** оператор інфраструктури має право усі непрофільні та надлишкові активи, включаючи земельні, передати окремому суб'єкту господарювання, який здійснює реструктуризацію зобов'язань; в разі недоцільності утримання проводить відчуження непрофільних та надлишкових активів, включаючи земельні.

Запропоноване потребує перегляду та відповідного доопрацювання з огляду на таке.

У розумінні проєкту Закону оператор інфраструктури – це суб'єкт господарювання, що створює, експлуатує інфраструктуру залізничного транспорту загального користування, включаючи управління рухом, контроль, управління та сигналізацію, та надає послуги з доступу до неї (пункт 24 статті 1).

При цьому з тексту проєкту Закону неможливо з'ясувати, що мається на увазі під «передачею» оператором інфраструктури (який є суб'єктом господарювання) іншому («окремому») суб'єкту господарювання, який здійснює реструктуризацію зобов'язань, «земельних активів».

У зв'язку з цим слід зазначити, що відповідно до частини першої статті 12 проєкту Закону правовий режим земель, що надаються в користування для потреб залізничного транспорту, визначається відповідно до Земельного кодексу України, цього Закону, законів України «Про особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» та «Про транспорт».

Проте Земельний кодекс України, земельне законодавство в цілому не оперують поняттям «земельні активи». Згідно з частиною третьою статті 2 Земельного кодексу України об'єктами земельних відносин є землі в межах території України, земельні ділянки та права на них, у тому числі на земельні частки (паї).

Відповідно до частини першої статті 11 Закону України «Про транспорт» (до якої проектом Закону зміни не вносяться) землями транспорту визнаються землі, надані в користування підприємствам і організаціям транспорту згідно із Земельним кодексом України, для виконання покладених на них завдань щодо експлуатації, ремонту, вдосконалення і розвитку об'єктів транспорту.

До прав користування згідно із Земельним кодексом України можна віднести: право постійного користування земельною ділянкою, яке набувається виключно із земель державної та комунальної власності; право оренди земельної ділянки; право земельного сервітуту; право користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб або для забудови.

Постійний землекористувач, сервітуарій, суперфіціарій не наділені правом передавати належну їм на праві користування земельну ділянку іншій особі в користування. Орендар (якщо це передбачено договором оренди або за письмовою згодою орендодавця, крім випадків, визначених законом) може передавати земельну ділянку в суборенду, емфітевт – в оренду.

Постійний землекористувач, орендар, сервітуарій, суперфіціарій, емфітевт не наділені правом відчужувати належну їм на праві користування земельну ділянку.

**10. Абзацом п'ятим частини другої статті 15 проекту Закону** пропонується встановити розміри адміністративного збору за видачу свідоцтва машиніста, а також за оновлення, виготовлення дубліката свідоцтва машиніста.

Водночас частиною четвертою цієї статті проекту Закону пропонується встановити *інші розміри адміністративного збору за такі самі послуги*.

У зв'язку з викладеним абзац п'ятий частини другої та частина четверта статті 15 проекту Закону потребують перегляду з метою взаємоузгодження.

11. Проект Закону містить значну кількість норм, що регулюють відносини, пов'язані з функціонуванням публічних електронних реєстрів. Наприклад:

*Порядок ведення реєстру під'їзних колій та перелік відомостей, що в ньому містяться, визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері залізничного транспорту (абзац другий частини п'ятої статті 14 проекту Закону);*

*Порядок ведення Реєстру навчальних центрів, що здійснюють підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації машиністів, затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері залізничного транспорту (абзац сьомий частини першої статті 16 проекту Закону);*

Експлуатація рухомого складу допускається за умови його державної реєстрації у реєстрі залізничного рухомого складу, *порядок ведення якого затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування політики у сфері залізничного транспорту (абзац перший частини другої статті 36).*

Вказані положення проекту Закону не враховують вимоги Закону України «Про публічні електронні реєстри», який визначає правові, організаційні і фінансові засади створення та функціонування публічних електронних реєстрів.

Звертаємо увагу, що згідно з пунктом 3 частини першої статті 2 вказаного Закону встановлено, що *держатель публічного електронного реєстру – орган*



*державної влади, орган місцевого самоврядування, юридична особа публічного права, визначена законом, або саморегулювувальна організація, що забезпечує створення, функціонування та ведення публічного електронного реєстру.*

Повноваження держателів реєстрів встановлені статтею 13 Закону України «Про публічні електронні реєстри», одним з яких є забезпечення створення, функціонування та ведення відповідних реєстрів.

Тоді як відповідно до частини п'ятої статті 26, частини другої статті 35 та частини четвертої статті 36 Закону України «Про публічні електронні реєстри» порядок ведення відповідного реєстру затверджується Кабінетом Міністрів України.

**12. Частиною першою статті 16 проєкту Закону** запропоновано встановити, що підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації машиністів мають право здійснювати суб'єкти господарювання незалежно від форми власності, які мають *діюче свідоцтво про визнання навчального центру, що здійснює підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації машиністів* (далі – свідоцтво про визнання навчального центру) та внесені до Реєстру навчальних центрів, що здійснюють підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації машиністів.

12.1. Запропонована конструкція правової норми сформована таким чином, що лише суб'єкти, які мають діюче свідоцтво про визнання навчального центру, матимуть право здійснювати підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації машиністів на момент набрання чинності Законом. Тобто, у разі закінчення дії таких свідоцтв, інші суб'єкти не зможуть бути допущені до здійснення такого виду господарської діяльності.

Крім того, проєкт Закону (пункт 4 Розділу XII «Перехідні положення») містить положення, які врегульовують відносини за участю суб'єктів господарювання, які до набрання чинності цим Законом одержали свідоцтва про визнання навчального центру, що здійснює підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації машиністів. А саме проєктом передбачається, що такі суб'єкти мають право продовжувати здійснення такого виду господарської діяльності без одержання зазначеного дозвільного документу *протягом двох років з дня набрання чинності цим Законом.*

Тоді як, враховуючи загальне розуміння закону, він регулює найбільш важливі суспільні відносини шляхом встановлення загальнообов'язкових правил поведінки для всіх суб'єктів таких відносин. З огляду на зазначене слово «діюче» пропонуємо виключити.

12.2. Порядок видачі, доповнення, обмеження сфери дії, призупинення та поновлення дії свідоцтва про визнання навчального центру, а також його анулювання, форма свідоцтва про визнання навчального центру та форми заяв на отримання, доповнення, поновлення та анулювання свідоцтва про визнання навчального центру *затверджуються Кабінетом Міністрів України.*

Водночас звертаємо увагу, що врегулювання відносин, пов'язаних з доповненням, обмеженням сфери дії, призупиненням, а також поновленням дії свідоцтва про визнання навчального центру, є предметом регулювання законодавчого акту. При цьому вказані відносини вже врегульовано в статті 16 проєкту Закону.

Крім того, основні вимоги до порядку видачі, проведення дозвільної (погоджувальної) процедури, переоформлення та припинення дії документів дозвільного характеру визначено положеннями статті 4<sup>1</sup> Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності».

Так, відповідно до частини першої вказаної статті цього Закону Порядок видачі, проведення дозвільної (погоджувальної) процедури, переоформлення та припинення дії документів дозвільного характеру центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами *встановлюється Кабінетом Міністрів України* за поданням відповідного дозвільного органу, погодженим з уповноваженим органом, з урахуванням порядку адміністративного провадження, встановленого Законом України «Про адміністративну процедуру», якщо інше не передбачено міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України.

З огляду на наведене постає питання щодо змістовного наповнення Порядку, затвердження якого передбачено проектом Закону.

**13. Частиною першою статті 18 проекту Закону** передбачається, що *будівництво (нове будівництво, реконструкція, технічне переоснащення, реставрація, капітальний ремонт), модернізація об'єктів інфраструктури залізничного транспорту загального користування здійснює оператор інфраструктури.*

Вказане положення не відповідає вимогам пункту 1 частини першої статті 1 Закону України «Про містобудівну діяльність», який визначає, що будівництво – це *нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт об'єкта будівництва.*

Таким чином, відповідно до вищевказаного Закону термін «технічне переоснащення» не охоплюється поняттям «будівництво», у зв'язку з чим потребує виключення.

**14. Абзацами другим, третім статті 21 проекту Закону** пропонується встановити, що оператор інфраструктури в разі визнання інфраструктури, у тому числі станцій, малодіяльними, надає послуги за умови *встановлення підвищеного тарифу на підтримання функціонування такої станції.*

Оператор інфраструктури звертається до Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, з відповідним економічним обґрунтуванням для погодження тарифу на доступ до малодіяльної інфраструктури.

Таким чином, залишається відкритим питання, на які послуги має встановлюватись/погоджуватись тариф: на підтримання функціонування такої станції чи на доступ до малодіяльної інфраструктури.

Враховуючи викладене, абзаци другий, третій статті 21 проекту Закону потребують доопрацювання.

**15. Положеннями статті 22 проекту Закону** пропонується врегулювати питання щодо надання послуг з доступу до інфраструктури залізничного транспорту.

15.1. Частиною п'ятою цієї статті пропонується установити, що «*послуги з доступу до інфраструктури залізничного транспорту загального користування надаються перевізникам – на підставі договору*».

При цьому у частині дев'ятій згаданої статті зазначено, що «*Послуги з доступу до інфраструктури надаються перевізникам на підставі договору*».

Крім того, частина десята статті 22 проєкту Закону містить перелік істотних умов *договору про надання послуг з доступу до інфраструктури залізничного транспорту загального користування для здійснення перевезень*, натомість істотні умови договору про надання «*послуг з доступу до інфраструктури залізничного транспорту загального користування*» не передбачаються проєктом Закону, у разі якщо мова йде про різні договори та різні послуги.

Аналіз статті 22 проєкту Закону в цілому вказує на неоднакове застосування термінології, оскільки в ній одночасно використовуються такі термінологічні конструкції, як:

«*послуги з доступу до інфраструктури залізничного транспорту*»;

«*послуги з доступу до інфраструктури*»;

«*послуги з доступу до інфраструктури залізничного транспорту загального користування*»;

«*надання послуг з доступу до інфраструктури для здійснення перевезень*».

Натомість глосарій проєкту Закону містить такі визначення понять:

14) залізничний транспорт – виробничо-технологічний комплекс, який включає *інфраструктуру залізничного транспорту загального користування*, під'їзні колії, рухомий склад та інше майно, що здійснює діяльність для забезпечення потреб держави, територіальних громад, фізичних та юридичних осіб в перевезеннях у внутрішньому і міжнародному сполученнях, надання інших транспортних послуг усім споживачам без обмежень за ознаками форми власності, видів діяльності;

18) *інфраструктура залізничного транспорту загального користування* (далі – інфраструктура загального користування);

19) *інфраструктура залізничного транспорту загального користування регіонального значення* (далі – інфраструктура регіонального значення).

Таким чином, запропонована проєктом Закону редакція статті 22 не забезпечує уніфікованості положень цієї норми та взаємоузгодженості їх викладення.

15.2. Частиною дванадцятою статті 22 проєкту Закону пропонується, зокрема, установити, що: «*Не обмежуючи дію пункту 10 цієї статті, оператор інфраструктури та перевізник можуть укласти рамкову угоду про надання послуг з доступу до інфраструктури залізничного транспорту загального користування на **термін** до п'яти років.*

*Рамкова угода* визначає характеристики пропускної спроможності інфраструктури залізничного транспорту загального користування, які вимагаються перевізником і пропонуються перевізнику за період часу, який перевищує один період зведеного графіку руху поїздів. *Рамкова угода* може містити штрафні санкції, за зміну або розірвання цієї угоди...

*Рамкові договори на строки від 5 до 10 років та терміном більше 10 років можуть укладатись за умови підтвердження підстав для розробки інвестиційних планів на вказаний **термін** ...».*

Слід звернути увагу на неузгодженість термінології в частині вживання словесних конструкцій «*рамкові угоди*» та «*рамкові договори*».

Крім того, використання поняття «термін» у наведеній нормі є хибним, оскільки зміст частин першої – другої статті 251 та статті 252 Цивільного кодексу України вказує на те, що *строком* є певний період у часі, зі спливом якого пов'язана дія чи подія, яка має юридичне значення, що визначається *роками, місяцями, тижнями, днями або годинами*.

Водночас *терміном* є певний момент у часі, з настанням якого пов'язана дія чи подія, яка має юридичне значення та визначається календарною датою або вказівкою на подію, яка має неминуче настати.

Аналогічне зауваження стосується абзацу другої частини п'ятої статті 15 проекту Закону, якою пропонується установити, що «**Терміни надання центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері залізничного транспорту інших адміністративних послуг, передбачених частиною другою цієї статті, встановлюються Порядком підготовки машиністів, але в будь-якому разі не можуть перевищувати тридцяти календарних днів після отримання всіх необхідних документів відповідно до цього Закону**».

Ураховуючи наведене, проект Закону потребує доопрацювання також в цій частині.

**16. Абзацом першим частини другої статті 25 проекту Закону** пропонується передбачити, що *перевізники визначають норми якості надання послуг з перевезення пасажирів* і впроваджують систему управління якістю для підтримки якості послуг.

Абзацом другим цієї статті регламентовано *мінімальні стандарти якості послуг з перевезення пасажирів*, які повинні включати, наприклад, порядок, умови обробки скарг, надання компенсацій та відшкодування збитків у разі недотримання норм якості надання послуг.

Комплексний аналіз проекту Закону виявив, що контроль за дотриманням мінімальних норм якості послуг перевезень пасажирів залізничним транспортом здійснюватиме центральний орган виконавчої влади, що забезпечуватиме реалізацію державної політики у сфері залізничного транспорту (пункт 7 частини сьомої статті 4 проекту Закону).

З огляду на запропоновані частиною другою статті 25 проекту Закону положення постає питання, чи мають *норми якості надання послуг з перевезення пасажирів* враховувати визначені *мінімальні стандарти якості послуг з перевезення пасажирів*, оскільки поняття «норми якості послуг з перевезення пасажирів» для цілей проекту Закону не розкривається.

Таким чином, проект Закону в зазначеній частині потребує належної конкретизації в частині того, що перевізники визначають норми якості надання послуг з перевезення пасажирів з урахуванням мінімальних стандартів якості, визначених цим Законом.

**17. Частиною третьою статті 30 проекту Закону** пропонується встановити, що з метою отримання сертифіката безпеки перевізник подає до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері залізничного транспорту, зокрема, *копію діючого договору обов'язкового страхування відповідальності перевізника за шкоду, заподіяну життю, здоров'ю та багажу пасажирів, а також третіх осіб*.

Водночас запропоноване не враховує, що Законом України від 18 листопада 2021 року № 1909-IX «Про страхування» запроваджено новий підхід до державного регулювання та нагляду за діяльністю на ринку страхування, зокрема, *скасовано поділ на обов'язкові та добровільні види страхування, види страхування замінилися на класи страхування з відповідним оновленням назв таких класів, видів договорів, що можуть укладатися за такими класами страхування, тощо.*

Статтею 4 вказаного Закону передбачено класи страхування.

Так, до класів страхування іншого, ніж страхування життя, належить, зокрема, *клас 10 – страхування відповідальності, яка виникає внаслідок використання наземного транспортного засобу (у тому числі відповідальності перевізника).*

Перелік ризиків у межах класів страхування, характеристики та класифікаційні ознаки класів страхування, ризиків у межах класів страхування, а також особливості здійснення діяльності із страхування та укладання договорів за класами страхування визначаються спеціальними законами з регулювання ринку страхування та нормативно-правовими актами Регулятора.

Таким чином, частина третя статті 30 проєкту Закону потребує приведення у відповідність до Закону України «Про страхування».

**18. Згідно з абзацом другим частини четвертої статті 30 проєкту Закону сертифікат авторизації повністю або частково оновлюється, в разі настання суттєвих змін в інфраструктурі, систем сигналізації, енергопостачання, або у принципах їх експлуатації та технічного обслуговування.**

З аналізу статті в цілому залишається відкритим питання, хто здійснюватиме ідентифікацію таких змін, як суттєвих, а також, за якими принципами буде прийматися рішення щодо повного чи часткового оновлення сертифіката авторизації у зв'язку із суттєвими змінами.

Наприклад, у статті 29 проєкту Закону, яка регламентує механізм управління ризиками на залізничному транспорті, зазначається, що *суттєвими змінами, які є підставою для проходження зовнішньої оцінки ризиків, є технічні, організаційні та (або) операційні зміни однієї чи декількох підсистем залізничного транспорту або залізничної системи в цілому, а рішення про те, чи є такі зміни суттєвими, приймається операторами інфраструктури залізничного транспорту, володільцями під'їзних колій, суб'єктами господарювання, які здійснюють технічне обслуговування рухомого складу, та перевізниками з урахуванням низки критеріїв (частини перша, третя та четверта).*

Якщо передбачені у статті 29 проєкту Закону види суттєвих змін, а також критерії для їх оцінки слід застосовувати при оновленні сертифіката авторизації у зв'язку з настанням суттєвих змін в інфраструктурі, системі сигналізації, енергопостачанні або у принципах їх експлуатації та технічного обслуговування, то в такому випадку в частині четвертій статті 30 проєкту Закону варто зробити відповідну відсилочну норму до положень статті 29 з метою взаємозв'язку їх нормативних положень. В іншому випадку матиме місце відсутність належної юридичної визначеності.

**19. Абзацом другим частини дев'ятої статті 30 проєкту Закону передбачається встановити, що у разі виявлення за результатами перевірки**

невідповідності систем управління безпекою руху вимогам до них, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері залізничного транспорту, *приймає обов'язкові для виконання рішення щодо усунення невідповідностей у визначений термін*. У разі невиконання рішення у визначений термін, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері залізничного транспорту, *приймає рішення про анулювання сертифіката авторизації (сертифіката безпеки)*.

Варто враховувати, що правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності визначає Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Порядок здійснення планових та позапланових заходів зі здійснення державного нагляду (контролю), а також розпорядчі документи органів державного нагляду (контролю) регламентовано статтями 5–7 цього Закону.

Так, положеннями вказаних статей зазначеного Закону передбачено, що для здійснення, зокрема, позапланового заходу орган державного нагляду (контролю) *видає наказ (рішення, розпорядження)*, який має містити найменування суб'єкта господарювання, щодо якого буде здійснюватися захід, та предмет перевірки.

На підставі наказу (рішення, розпорядження) оформляється посвідчення (направлення) на проведення заходу державного нагляду (контролю), яке підписується керівником органу державного нагляду (контролю) (головою державного колегіального органу) або його заступником (членом державного колегіального органу) із зазначенням прізвища, ім'я та по батькові і засвідчується печаткою.

*За результатами здійснення позапланового заходу посадова особа органу державного нагляду (контролю) складає акт*. В останній день перевірки два примірники акта підписуються посадовими особами органу державного нагляду (контролю), які здійснювали захід, та суб'єктом господарювання або уповноваженою ним особою, якщо інше не передбачено законом. При цьому якщо суб'єкт господарювання не погоджується з актом, він підписує акт із зауваженнями.

*На підставі акта*, складеного за результатами здійснення заходу, під час якого виявлено порушення вимог законодавства, орган державного нагляду (контролю) за наявності підстав для повного або часткового зупинення виробництва (виготовлення), реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг звертається у порядку та строки, встановлені законом, з відповідним позовом до адміністративного суду. *У разі необхідності вжиття інших заходів реагування орган державного нагляду (контролю) протягом п'яти робочих днів з дня завершення здійснення заходу державного нагляду (контролю) складає прпис*, розпорядження, інший розпорядчий документ щодо усунення порушень, виявлених під час здійснення заходу.

Таким чином, механізм здійснення заходів державного нагляду (контролю), а також видання розпорядчих документів органами державного нагляду (контролю) визначено Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» і не передбачено прийняття

будь-яких інших рішень органом контролю, як це передбачено абзацом другим частини дев'ятої статті 30 проєкту Закону.

**20. Абзацом першим частини третьої статті 34 проєкту Закону** пропонується передбачити, що оцінка відповідності структурних підсистем та складових оперативної сумісності проводиться відповідно до модулів оцінки відповідності, затверджених Кабінетом Міністрів України, та інших актів законодавства про оцінку відповідності. Оцінка відповідності структурних підсистем та складових оперативної сумісності здійснюється відповідно до законодавства.

Абзацом третім частини другої зазначається, що *для досягнення оперативної сумісності у технічних регламентах у сфері залізничного транспорту встановлюються суттєві вимоги до підсистем та їх складових, які стосуються проектування, будівництва, введення в експлуатацію, модернізації, відновлення, функціонування та обслуговування підсистем залізничного транспорту*.

З огляду на пропоноване варто звернути увагу, що згідно з частинами третьою та четвертою статті 14 Закону України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» (далі – Закон) у разі, якщо технічними регламентами передбачене застосування процедур оцінки відповідності, такі процедури містяться в технічних регламентах, затверджених законами чи актами Кабінету Міністрів України, або окремо затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Кабінет Міністрів України затверджує модулі оцінки відповідності, які використовуються для розроблення процедур оцінки відповідності, та правила використання модулів оцінки відповідності.

Модулі оцінки відповідності, затверджені Кабінетом Міністрів України, застосовуються як процедури оцінки відповідності в разі посилання на них у відповідних технічних регламентах. У разі якщо в документах, на основі яких згідно з частиною третьою статті 9 цього Закону розробляються технічні регламенти, містяться процедури оцінки відповідності, у відповідних технічних регламентах не допускається посилання на модулі оцінки відповідності, затверджені Кабінетом Міністрів України.

Враховуючи вимоги спеціального Закону, який визначає правові та організаційні засади розроблення, прийняття та застосування технічних регламентів і передбачених ними процедур оцінки відповідності, зазначені положення проєкту Закону потребують перегляду.

**21. Частиною п'ятою статті 35 проєкту Закону** передбачається встановити, що *за видачу дозволу на введення в експлуатацію (надання на ринку) структурної підсистеми залізничного транспорту, видачу його дубліката справляється плата, розмір якої затверджується Кабінетом Міністрів України*.

При цьому відповідно до частини четвертої цієї статті проєкту Закону дозвіл на введення в експлуатацію структурної підсистеми залізничного транспорту видає або відмовляє у видачі заявнику центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері залізничного транспорту.

Слід зауважити, що згідно з частиною третьою статті 11 Закону України «Про адміністративні послуги» *розмір плати за надання адміністративної послуги* (адміністративного збору) і порядок її справляння визначаються законом з урахуванням її соціального та економічного значення.

Враховуючи викладене, частина п'ята статті 35 проєкту Закону потребує перегляду.

22. Відповідно до підпункту 1 пункту 5 розділу IX «Прикінцеві положення» проєкту Закону Кабінету Міністрів України встановлено завдання 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.

Враховуючи статтю 4 проєкту Закону, яка визначає суб'єктів державного управління у сфері залізничного транспорту, ймовірно йдеться про центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері залізничного транспорту, Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері залізничного транспорту.

Технічне розслідування подій покладається на Національне бюро розслідувань аварійних подій на транспорті, яке створюється Кабінетом Міністрів України (абзац другий частини першої статті 32 проєкту Закону).

До запропонованого зауважуємо, що відповідно до приписів статті 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, а органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України.

При цьому Конституція України закріплює повноваження Кабінету Міністрів України спрямовувати і координувати роботу міністерств, інших органів виконавчої влади; утворювати, реорганізовувати та ліквідувати відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади; призначати на посади та звільняти з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України (пункти 9, 91 та 92 статті 116 Конституції України).

У розвиток наведених конституційних приписів положення абзацу дванадцятого пункту 6 частини першої статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» передбачає, що Кабінет Міністрів України утворює, реорганізовує і ліквідує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідно до закону в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на утримання органів виконавчої влади, затверджує положення про зазначені органи.

Крім того, частина перша статті 5 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» встановлює, що міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідуються Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України.

Таким чином, побудова системи органів виконавчої влади, її структури, складових елементів, у тому числі поява нових органів у системі органів виконавчої влади та визначення їх правового статусу, враховуючи, перш за все, конституційні приписи, є дискреційним повноваженням Уряду та не повинно визначатися шляхом прийняття закону, що має ознаки втручання у компетенцію Уряду.



Варто також враховувати правову позицію Конституційного Суду України, який у пункті 2 мотивувальної частини свого рішення № 2-рп/99 від 02 березня 1999 року зазначив, що законами України можуть регулюватися питання, «вирішення яких відповідно до Конституції України не належить до повноважень інших органів державної влади або органів місцевого самоврядування».

Таким чином, проєкт Закону потребує відповідного доопрацювання.

**23. Пунктом 3 розділу XI проєкту Закону України «Про систему та особливості функціонування ринку залізничного транспорту України» передбачається внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП).**

Відповідно до статті 2 КУпАП зміни до законодавства України про адміністративні правопорушення можуть вноситися виключно законами про внесення змін до цього Кодексу та інших законів України, що встановлюють адміністративну відповідальність, та/або до законодавства України про кримінальну відповідальність, та/або до кримінального процесуального законодавства України. З огляду на наведене внесення змін до КУпАП можливе лише за умови виокремлення зазначених змін в окремий Закон.

**24. Підпунктом 1 пункту 3 розділу XI проєкту Закону пропонується доповнити КУпАП новою статтею 188<sup>52</sup> «Невиконання законних вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері залізничного транспорту».**

З аналізу норм КУпАП вбачається, що Кодекс вже містить статтю із запропонованим проєктом Закону надрядковим номером, а саме стаття 188<sup>52</sup> КУпАП, яка встановлює адміністративну відповідальність за порушення закону щодо функціонування і застосування української мови як державної.

Враховуючи викладене, проєкт Закону потребує доопрацювання з урахуванням наведеного.

**25. Підпунктом 1 пункту 3 розділу XI проєкту Закону передбачається частини першу, другу статті 224 «Органи залізничного транспорту» КУпАП викласти в новій редакції, доповнивши по суті частину першу положеннями про те, що органи залізничного транспорту розглядають справи про правопорушення у галузі господарської діяльності, пов'язаної з перевезенням пасажирів і вантажів, надання послуг з доступу до інфраструктури залізничного транспорту загального користування та посиланням на нову статтю 188<sup>52</sup> КУпАП у редакції проєкту Закону.**

Частиною другою статті 224 КУпАП визначити перелік посадових осіб, які від імені органів залізничного транспорту мають право розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення за відповідним переліком статей.

При цьому у запропонованих редакціях пунктів 1–4 частини другої статті 224 КУпАП дублюється один і той самий перелік посадових осіб (керівник центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері залізничного транспорту, та його заступники, керівник територіального органу центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері залізничного транспорту, та його заступники), уповноважених на розгляд справ про адміністративні

правопорушення і накладання адміністративних стягнень, за статтями 109, 110, частиною першою статті 120, частиною першою статті 133, частиною першою статті 134, абзацом другим статті 135, 136, у зв'язку з чим потребує перегляду в цій частині та редакційного доопрацювання з метою уникнення дублювання.

Крім того, запропонованою статтею 224 КУпАП у редакції проекту Закону не визначено посадових осіб, уповноважених на розгляд справ про адміністративні правопорушення і накладання адміністративних стягнень, за новою статтею 188<sup>52</sup> КУпАП.

Також запропоновані проектом Закону зміни не враховують того, що поза увагою залишилася чинна частина третя статті 224 КУпАП, яка визначає, що розмір штрафу, що накладається *начальниками пасажирських поїздів (механіками-бригадирами пасажирських поїздів), дорожніми майстрами, начальниками відділень команд (пожежних поїздів) відомчої воєнізованої охорони залізниць, метрополітенів*, не може перевищувати сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Враховуючи наведене, частина третя статті 224 КУпАП також потребує внесення відповідних змін з метою уникнення суперечностей між частинами.

**26. Підпунктом 1 пункту 3 розділу XI проекту Закону передбачається внесення змін до пункту 1 частини першої статті 255 КУпАП, яка визначає перелік посадових осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, виклавши абзац восьмий в такій редакції:**

*«центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері залізничного транспорту (статті 136, 141, 142, 164 – у частині, що стосується правопорушень, пов'язаних з перевезенням пасажирів і вантажів, надання послуг з доступу до інфраструктури залізничного транспорту загального користування (стаття 188<sup>52</sup>)».*

У зв'язку із запропонованою редакцією слід зазначити, що на сьогодні чинний абзац, який викладається в новій редакції, *передбачає, що уповноважені на те посадові особи центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики з питань безпеки на наземному транспорті, мають право складати протоколи про правопорушення (статті 136, 141, 142, 164 – у частині, що стосується правопорушень у галузі господарської діяльності, пов'язаної з перевезенням пасажирів і вантажів, 188<sup>57</sup>): стаття 136 «Порушення правил, спрямованих на забезпечення схоронності вантажів на залізничному, морському, річковому та автомобільному транспорті», стаття 141 «Порушення правил охорони смуги відводу автомобільних шляхів», стаття 142 «Порушення землекористувачами правил утримання ділянок, прилеглих до автомобільних шляхів», стаття 164 «Порушення порядку провадження господарської діяльності», стаття 188<sup>57</sup> «Невиконання законних вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики з питань безпеки на наземному транспорті».*

Тобто, враховуючи запропоновану редакцію вказаного положення проекту Закону, уповноваженими посадовими особами, які матимуть право складати протоколи, будуть посадові особи центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері залізничного транспорту.

Водночас диспозиції зазначених вище статей стосуються перевезень пасажирів і вантажів на різних видах транспорту (залізничному, морському, річковому та автомобільному транспорту).

Відповідно до чинної редакції абзацу восьмого пункту 1 статті 255 КУпАП протоколи про правопорушення, передбачені вказаними статтями, складаються уповноваженими посадовими особами центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики з питань безпеки на наземному транспорті (таким органом на сьогодні є Укртрансбезпека відповідно до Положення про Державну службу України з безпеки на транспорті, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 року № 103).

Внаслідок запропонованих змін таким органом буде центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері залізничного транспорту.

У такому випадку постає питання щодо суб'єкта, який складатиме протоколи про правопорушення, передбачені статтями 136, 141, 142, 164, на інших видах транспорту, крім залізничного.

Крім того, виникає питання щодо реалізації наведених статей в частині складання протоколів про адміністративні правопорушення уповноваженими посадовими особами центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики з питань безпеки на наземному транспорті, розгляд яких віднесено до підвідомчості адміністративних комісій, виконавчих комітетів (виконавчих органів) сільських, селищних, міських рад, суду.

Також постає питання стосовно доповнення статті 255 новим абзацом, згідно з яким посадові особи *Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту*, наділяються повноваженнями складати протоколи про правопорушення, передбачені статтею 164 КУпАП в частині господарської діяльності, пов'язаної з перевезенням пасажирів і вантажів.

Оскільки такі положення дублюються із запропонованою новою редакцією абзацу восьмого пункту 1 статті 255 КУпАП, яка таким повноваженням наділяє центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері залізничного транспорту.

З урахуванням наведених зауважень пропонується проектом Закону зміни до КУпАП потребувати додаткового перегляду та суттєвого доопрацювання.

**27. Підпунктом 10 пункту 3 розділу XI проекту Закону передбачається** Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності, затверджений Законом України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», доповнити, зокрема, пунктами 159, 160, згідно з якими до документів дозвільного характеру віднесено *сертифікат авторизації та сертифікат безпеки*.

Водночас статтею 1 проекту Закону надається визначення термінів:

сертифікат авторизації, під яким розуміється документ, який засвідчує впровадження системи управління безпекою оператора інфраструктури та виконання ним встановлених вимог, необхідних для безпечного будівництва, технічного обслуговування та експлуатації інфраструктури (пункт 49);

сертифікат безпеки, під яким розуміється документ, який підтверджує прийняття системи управління безпекою перевізника та виконання ним встановлених вимог, необхідних для безпечного використання відповідної інфраструктури (пункт 50).

Водночас варто зауважити, що правові та організаційні засади функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності визначає Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», який розкриває поняття та ознаки документа дозвільного характеру.

Так, згідно зі статтею 1 цього Закону документ дозвільного характеру – дозвіл, висновок, рішення, погодження, свідоцтво, інший документ в електронному вигляді (запис про наявність дозволу, висновку, рішення, погодження, свідоцтва, іншого документа в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань), який дозвільний орган зобов'язаний видати суб'єкту господарювання у разі надання йому права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності та/або без наявності якого суб'єкт господарювання не може проваджувати певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності.

Тобто наведене свідчить, що документ дозвільного характеру надає суб'єкту господарювання право на провадження певних дій щодо здійснення ним господарської діяльності або видів господарської діяльності.

Таким чином, визначення терміна «документ дозвільного характеру», наведеного у Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», а також визначення у проекті Закону термінів «сертифікат авторизації», «сертифікат безпеки», на нашу думку, включення таких сертифікатів до Переліку документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності, затвердженого Законом України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» потребує додаткового обґрунтування.

**28. Абзацом третім пункту 5 розділу XII «Перехідні положення» проекту Закону** пропонується встановити, що оператор інфраструктури залізничного транспорту загального користування не сплачує земельний податок за землі залізничного транспорту під інфраструктурою залізничного транспорту загального користування.

Проте Податковий кодекс України (далі – ПКУ) регулює відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, зокрема визначає вичерпний перелік податків та зборів, що справляються в Україні, та порядок їх адміністрування, платників податків та зборів, їх права та обов'язки, компетенцію контролюючих органів, повноваження і обов'язки їх посадових осіб під час адміністрування податків та зборів, а також відповідальність за порушення податкового законодавства (пункт 1.1 статті 1 ПКУ).

Відповідно до пунктів 7.3, 7.4 статті 7 ПКУ будь-які питання щодо оподаткування регулюються цим Кодексом і не можуть встановлюватися або змінюватися іншими законами України, крім законів, що містять виключно положення щодо внесення змін до цього Кодексу та/або положення, які встановлюють відповідальність за порушення норм податкового законодавства.

Підстави для надання податкових пільг та порядок їх застосування визначаються виключно цим Кодексом.

Враховуючи наведене, абзац третій пункту 5 розділу XII «Перехідні положення» проєкту Закону слід виключити.

29. Згідно з **пунктом 8 розділу XII «Перехідні положення» проєкту Закону** до моменту укладення договорів щодо надання послуг суспільно важливих перевезень пасажирів залізничним транспортом між організаторами та перевізниками, але не довше ніж протягом одного року після набрання чинності цим Законом, за рішенням Кабінету Міністрів України фінансування витрат на організацію перевезень пасажирів у внутрішньому сполученні, які відповідають передбаченим Порядком організації суспільно важливих перевезень пасажирів залізничним транспортом критеріям віднесення послуг залізничних перевезень до суспільно важливих, здійснюється шляхом додаткового регулювання Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, тарифу на обов'язкові послуги з доступу до інфраструктури залізничного транспорту загального користування.

Так, згідно з частиною третьою статті 6 проєкту Закону тариф на обов'язкові послуги з доступу до інфраструктури залізничного транспорту загального користування розробляється оператором інфраструктури строком на один рік на підставі Порядку формування тарифу на обов'язкові послуги доступу до інфраструктури загального користування та погоджується Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту.

У зв'язку з цим постає питання, що мається на увазі під «додатковим регулюванням Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, тарифу на обов'язкові послуги з доступу до інфраструктури залізничного транспорту загального користування».

Враховуючи викладене, пункт 8 розділу XII «Перехідні положення» проєкту Закону потребує доопрацювання з метою дотримання принципу нормопроектувальної техніки щодо належної ясності викладу та точності опису.

30. Аналіз **проєкту Закону в цілому** свідчить про те, що його положення не в повній мірі відповідають таким вимогам, як доступність для розуміння, оптимальна стислість викладу нормативних положень, а також точність та уніфікованість термінології.

Наприклад:

в абзаці третьому частини четвертої статті 6 проєкту Закону вживається словесна конструкція «тариф на *послугу з обов'язкового під'їзної колії*», у зв'язку з чим постає питання, про яку послугу йдеться. Крім того, пропонується норма не відповідає вимогам нормопроектувальної техніки щодо взаємозв'язку нормативних положень, оскільки проєкт Закону не містить положень щодо порядку встановлення тарифу на відповідну послугу, його застосування;

частиною першою статті 22 проєкту Закону передбачається, що «оператор інфраструктури *може* встановлювати вимоги щодо заявників для гарантування використання пропускнуої спроможності інфраструктури. *Такі вимоги мають бути відповідними, прозорими та недискримінаційними*». Однак такі мовні конструкції можуть викликати неоднозначне тлумачення при застосуванні їх на практиці;

проект Закону в частині формулювань «здорова фінансова діяльність» (пункт 16 частини п'ятої статті 4), «фінансової рівноваги підприємств» (стаття 13 проекту Закону), «в діапазоні вказаного строку», «освоєння інвестицій», «позиковий капітал», «повинен поважати комерційну таємницю», «розумний прибуток» (стаття 22 проекту Закону), «у найближчому майбутньому» (частина п'ята статті 23 проекту Закону), «новостворений орган» (частина перша статті 26 проекту Закону), «розумний рівень прибутку» (частина дев'ята статті 26 проекту Закону) не відповідає вимогам нормативності мовних засобів офіційно-ділового стилю;

проект Закону в частині використання слів «телекомунікаційних мереж», «телекомунікаційних послуг» (частина друга статті 10, частина третя статті 11, частина восьма статті 22) не враховує термінологію Закону України «Про електронні комунікації», який оперує термінами «електронна комунікаційна мережа», «електронна комунікаційна послуга» (пункти 25, 27 статті 2 Закону);

окремо слід звернути увагу на **назву проекту Закону** – «Про систему та особливості функціонування ринку залізничного транспорту України». Відповідно до вимог нормопроектувальної техніки назва проекту акта повинна бути лаконічна та відображати основний зміст акта. Водночас аналіз проекту Закону свідчить про відсутність у ньому положень (окремого розділу/статті) щодо системи ринку залізничного транспорту та особливостей функціонування ринку залізничного транспорту;

розділи проекту Закону «Міжнародне співробітництво» та «Прикінцеві положення» мають однаковий порядковий номер «**XI**».

Таким чином, проект Закону потребує доопрацювання з метою дотримання принципу юридичної визначеності, єдності термінології та уникнення у подальшому можливості прийняття відповідних рішень шляхом припущень, що може призвести до негативних наслідків під час практичного застосування положень Закону.

31. Крім того, вважаємо за доцільне зазначити, що при формуванні законодавчих засад регулювання відносин у сфері залізничного транспорту України слід також враховувати позиції Мінінфраструктури, Мінекономіки, Мінфіну, Мінцифри, Мінагрополітики, МОН, МОЗ, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

**Віце-прем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України –  
Міністр юстиції України**

**Ольга СТЕФАНШІНА**