



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань бюджету

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-40-29, 255-43-61, факс: 255-41-23

Комітет Верховної Ради України з питань транспорту та інфраструктури

*Про розгляд законопроекту
за реєстр. № 3927 від 22.07.2020*

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету на своєму засіданні 17 лютого 2021 року (протокол № 78) відповідно до статей 27 і 109 Бюджетного кодексу України та статті 93 Регламенту Верховної Ради України розглянув проект Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту» (реєстр. № 3927 від 22.07.2020), поданий народними депутатами України Кіселем Ю.Г., Скічком О.О., Тищенком М.М. та іншими, і повідомляє наступне.

Законопроект передбачає встановлення правових засад діяльності Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту (далі – Регулятор), її завдань, функцій, повноважень.

Так, законопроектом визначається, що Регулятор є постійно діючим центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, метою діяльності якого є державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів природніх монополій у сфері транспорту та суб'єктів господарювання, що провадять діяльність на суміжних ринках у сфері транспорту. При цьому, передбачено, що Регулятор утворюється, реорганізується та ліквідується Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України, є підконтрольним та відповідальним перед ним та підзвітним Верховній Раді України (*стаття 2 та 7 законопроекту*). Водночас визначено види діяльності, основні завдання, принципи діяльності, функції, повноваження, фінансове забезпечення Регулятора, особливості призначення, припинення повноважень та правовий статус членів Регулятора тощо.

Поряд з цим, законопроектом передбачено, що державне регулювання, моніторинг та контроль у сфері транспорту Регулятор здійснюватиме шляхом:

- 1) формування тарифів (зборів, плати) на послуги, що надаються суб'єктами природних монополій у сфері транспорту;
- 2) встановлення граничного рівня цін на послуги, що надаються суб'єктами господарювання, що проводять діяльність на суміжних ринках у сфері транспорту;
- 3) видачі ліцензій на право провадження видів діяльності у сфері залізничного, морського та повітряного транспорту та перевірки виконання ліцензійних умов;
- 4) інші умови провадження господарської діяльності у випадках, передбачених законодавством (*стаття 3 законопроекту*).

Крім того, частиною першою статті 9 законопроекту встановлено, що до складу Регулятора входять шість членів та Голова.

Також законопроектом пропонується встановити, що фінансове забезпечення Регулятора, його центрального апарату і територіальних органів (у разі їх створення) здійснюватиметься за рахунок надходжень до спеціального фонду державного бюджету внесків на регулювання, які сплачуються суб'єктами природних монополій у сфері транспорту (*стаття 11 законопроекту*). До таких суб'єктів належать: АТ «Українська залізниця», ДП «Адміністрація морських портів» та ДП «Украерорух».

Такі внески на регулювання визначено єдиним джерелом фінансового забезпечення діяльності Регулятора. Максимальна ставка такого внеску становить 0,1% чистого доходу платника внеску на регулювання від діяльності у сфері транспорту за попередній рік та визначається Регулятором щорічно шляхом ділення планового обсягу потреб Регулятора на чистий дохід платників внеску на регулювання від діяльності, що регулюється Регулятором, за попередній рік. При цьому, у випадку не сплати внеску на регулювання або сплати його не в повному обсязі протягом кварталу, наступного за звітним, Регулятор вправі прийняти рішення про накладення на такого платника внеску штрафу у розмірі 5% несплаченої суми внеску на регулювання, що зараховується до доходів державного бюджету (*стаття 13 законопроекту*). Відтак, застосування заходів впливу у разі виявлення відповідних правопорушень може опосередковано збільшити надходження державного бюджету.

Поряд з тим, законопроектом визначається, що Регулятор самостійно формує та затверджує після набрання чинності Законом України «Про Державний бюджет України» на відповідний рік свій кошторис на наступний бюджетний рік. При цьому, Регулятор має право використовувати протягом поточного бюджетного періоду залишки бюджетних коштів, що утворилися на початок року на рахунках спеціального фонду, для здійснення видатків бюджету або надання кредитів з

бюджету, передбачених у кошторисі на поточний рік, відповідно до законодавства (*частина друга статті 11 законопроекту*).

Пропозиція викладена у законопроекті щодо утримання органу виконавчої влади, що здійснює державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів природних монополій у сфері транспорту за рахунок внесків на регулювання, які сплачуються такими суб'єктами природних монополій не узгоджується з вимогами бюджетного та податкового законодавства, з огляду на наступне.

Відповідно до статті 95 Конституції України виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків, та встановлено необхідність забезпечення збалансованості державного бюджету. Відповідно до такої конституційної вимоги положеннями статті 2, частин першої, другої і четвертої статті 23, частини першої статті 30 та пункту 20 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України (далі – Кодекс) визначено, що будь-які бюджетні зобов'язання та платежі з бюджету здійснюються лише за наявності відповідного бюджетного призначення, яке встановлюється законом про Державний бюджет України, а взяття зобов'язань без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, встановлених Кодексом та законом про Державний бюджет України, визнається бюджетним правопорушенням.

Разом з тим, згідно із частиною п'ятою статті 13 Кодексу розподіл бюджету на загальний та спеціальний фонди, їх складові частини визначаються виключно цим Кодексом та законом про Державний бюджет України.

При цьому, частиною другою статті 4 Кодексу визначено, що бюджетна система України і Державний бюджет України встановлюються виключно цим Кодексом та законом про Державний бюджет України, а якщо іншим нормативно-правовим актом бюджетні відносини визначаються інакше, ніж у цьому Кодексі, застосовуються відповідні норми цього Кодексу.

Водночас слід зазначити, що Кодексом визначені загальні бюджетні правила і умови фінансового забезпечення органів державної влади, які не містять виключень щодо окремих з них. При цьому, відповідно до визначених цим Кодексом засад бюджетної методології, зокрема, в частині розподілу бюджету на загальний та спеціальний фонди, особливостей формування та використання коштів спеціального фонду бюджету, загальноприйнятою практикою є здійснення за загальним фондом державного бюджету видатків, які пов'язані з виконанням функцій держави та які мають постійний і обов'язковий характер, до яких слід віднести і видатки на забезпечення діяльності органів державної влади, а не за спеціальним фондом

державного бюджету. /Як виняток, починаючи з 2018 року згідно із вимогами закону про державний бюджет на відповідний рік забезпечення функціонування Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг здійснюється за рахунок внесків на регулювання, які сплачуються суб'єктами господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг/.

Частиною третьою статті 29 та частиною четвертою статті 30 Кодексу не визначено джерело надходження до спеціального фонду доходів державного бюджету – внески на регулювання, які сплачуються суб'єктами природніх монополій у сфері транспорту із відповідним спрямуванням таких надходжень на утримання Регулятора. Водночас, необхідно зазначити, що Податковий кодекс України (далі – ПКУ) також не передбачає серед загальнодержавних податків та зборів внесків на регулювання, натомість, відповідно до положень ПКУ установлення загальнодержавних податків та зборів, не передбачених ПКУ, забороняється (пункт 9.4 статті 9 ПКУ), а будь-які питання щодо оподаткування регулюються ПКУ і не можуть встановлюватися або змінюватися іншими законами України, крім законів, що містять виключно положення щодо внесення змін до ПКУ та/або положення, які встановлюють відповідальність за порушення норм податкового законодавства (пункт 7.3 статті 7 ПКУ).

Разом з тим, відповідно до вимог Кодексу (частини третя та восьма статті 13, частина четверта статті 23, частина друга статті 48) взяття бюджетних зобов'язань і проведення видатків за спеціальним фондом бюджету здійснюються виключно у межах і за рахунок фактичних надходжень спеціального фонду державного бюджету.

Таким чином, враховуючи вказані вище вимоги Кодексу здійснення видатків на функціонування органу виконавчої влади, що здійснює державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів природніх монополій у сфері транспорту буде залежати від стану виконання відповідних надходжень (а саме внесків на регулювання), що в певних умовах може призвести до недофінансування таких видатків і відповідно бути чинником неналежного виконання покладених на Регулятор повноважень.

Крім того, згідно з частиною першою статті 47 Кодексу відповідно до затвердженого розпису бюджету головні розпорядники бюджетних коштів одержують бюджетні асигнування, що є підставою для затвердження кошторисів. Порядок складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ встановлюється Кабінетом Міністрів України /постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228 (зі змінами)/.

Відтак, беручи до уваги усе вище зазначене, Міністерство фінансів України (далі – Мінфін) у своєму експертному висновку до законопроекту (*копія додається*) рекомендує частину другу статті 11 законопроекту виключити.

Водночас, положеннями законопроекту передбачено встановлення посадових окладів працівників Регулятора у розмірі від 10 до 50 мінімальних заробітних плат (*частина третя статті 12 законопроекту*) /виходячи з розміру мінімальної заробітної плати, встановленої з 01.01.2021 – 6 000 грн, розмір відповідного посадового окладу варіюватиме від 60 000 до 300 000 грн/, а розмір та порядок встановлення надбавок, премій, інших виплат працівникам центрального апарату і територіальних органів Регулятора визначатимуться Законом України «Про державну службу» /відповідно до частин другої та четвертої статті 12 законопроекту на працівників центрального апарату і територіальних органів, крім голови та членів Регулятора поширюється правовий статус державних службовців/.

Проте, слід наголосити, що встановлення розміру посадових окладів залежно від мінімальної заробітної плати суперечить пункту 3 «Прикінцевих положень» Закону України від 06.12.2016 № 1774 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України», який установлює, що мінімальна заробітна плата після набрання чинності цим Законом не застосовується як розрахункова величина для визначення посадових окладів та заробітної плати працівників та інших виплат.

Крім того, зазначене не узгоджується з положеннями статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та статті 8 Закону України «Про оплату праці» (*визначення умов оплати праці працівників бюджетних установ та підприємств державного сектору економіки відповідно до закону віднесено до повноважень Кабінету Міністрів України*) та суперечить пункту 3 «Прикінцевих та перехідних положень» Закону України від 19.09.2019 № 117-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади», яким встановлено, що з 1 січня 2020 року норми і положення законів України, якими визначено розміри посадових окладів та інших складових оплати праці працівників державних органів, застосовуються в порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України.

Вказане свідчить про невідповідність положень статті 12 законопроекту нормам Закону України «Про державну службу», якими у рамках реалізації комплексної реформи державного управління визначено єдині принципи та організаційні засади державної служби, у тому числі підходи до оплати праці державних службовців, а також про відсутність підстав для встановлення Регулятору особливих умов оплати праці порівняно з іншими центральними органами виконавчої влади (у тому числі і «із спеціальним статусом»). Відтак, Мінфін у своєму експертному висновку до законопроекту рекомендує статтю 12 законопроекту виключити.

Водночас, законопроектом пропонується врегулювати питання адміністративної відповідальності суб'єктів природних монополій у сфері транспорту та суб'єктів господарювання, що провадять діяльність на суміжних ринках за невиконання рішень Регулятора, неподання або несвоєчасне подання інформації Регулятору або подання завідомо недостовірних відомостей відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення (*стаття 19 законопроекту*). Таким чином, застосування відповідних заходів впливу у разі виявлення зазначених правопорушень може опосередковано збільшити надходження державного та/або місцевих бюджетів.

Крім того, статтею 20 законопроекту запропоновано збитки, завдані суб'єктам природних монополій у сфері транспорту та суб'єктам господарювання, що провадять діяльність на суміжних ринках у сфері транспорту внаслідок прийняття неправомірних рішень, дій чи бездіяльності Регулятора, що порушують норми цього Закону, відшкодовувати за рахунок держави, що, у свою чергу, потребуватиме додаткових витрат державного бюджету. Водночас, Мінфін зауважує, що відповідна норма законопроекту потребує узгодження зі статтею 27 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», якою, безпосередньо, врегульовано питання відповідальності посадових осіб міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Також, серед іншого, відповідно до покладених завдань, Регулятор встановлює тарифи (збори, плату) на послуги, що надаються суб'єктами природних монополій у сфері транспорту, та граничний рівень цін на послуги, що надаються суб'єктами господарювання, що провадять діяльність на суміжних ринках у сфері транспорту. При цьому, законопроектом шляхом внесення змін до статті 9 Закону України «Про залізничний транспорт» пропонується встановити, що місцеві органи виконавчої влади можуть запропонувати інший рівень тарифів на перевезення пасажирів і багажу в приміському та міському сполученні, при цьому в разі зниження тарифів місцеві органи виконавчої влади мають передбачити в своїх бюджетах та забезпечити компенсацію перевізнику/оператору інфраструктури з місцевого бюджету різниці між запропонованим ними тарифом та встановленим Регулятором. Таким чином, реалізація цих положень законопроекту потребуватиме збільшення витрат місцевих бюджетів.

Крім того, суб'єктами законодавчої ініціативи пропонується шляхом внесення змін до пункту 24 частини першої статті 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» встановити, що ліцензуванню підлягатиме перевезення залізничним транспортом усіх видів вантажу /*відповідно до чинного законодавства на сьогодні ліцензуванню підлягає перевезення залізничним транспортом виключно небезпечних вантажів*/. Відтак, здійснення такого ліцензування на платній основі та

визначення у встановленому порядку розміру справляння плати за видачу таких ліцензій може зумовити зарахування до державного або місцевих бюджетів цих платежів і відтак збільшити надходження до відповідного бюджету.

Водночас, розробниками законопроекту всупереч вимогам статті 27 Бюджетного кодексу України та статті 91 Регламенту Верховної Ради України не подано відповідних фінансово-економічних обґрунтувань (включаючи відповідні розрахунки) та пропозицій змін до законодавчих актів України щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету. На невиконання вказаних вимог звернуто увагу також Мінфіном.

Загалом Мінфін у своєму експертному висновку до законопроекту зазначає, що реалізація його положень може мати вплив на дохідну частину державного бюджету */від запровадження нових видів адміністративних штрафів за невиконання законних вимог посадових осіб Регулятора, а також внесків на регулювання, які сплачуватимуть суб'єкти природних монополій у сфері транспорту та суб'єкти господарювання, що провадять свою діяльність на суміжних ринках/ та видаткову частину державного бюджету /у частині створення та утримання Регулятора та його територіальних органів/, а також звертає увагу на відсутність фінансово-економічних розрахунків та обґрунтувань до законопроекту, що унеможлиблює надання повної оцінки вартісної величини впливу його положень на бюджет.*

Поряд з цим, Мінфін зауважує про неузгодженість положень законопроекту вимогам бюджетного законодавства.

Щодо терміну набрання чинності відповідним законом, то відповідно до вимог частини третьої статті 27 Бюджетного кодексу України, закони України або їх окремі положення, які впливають на показники бюджету (зменшують надходження бюджету та/або збільшують витрати бюджету) і приймаються не пізніше 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку планового бюджетного періоду, якщо ж ці Закони України або їх окремі положення приймаються після 15 липня року, що передує плановому – вводяться в дію не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим.

За підсумками розгляду Комітет прийняв рішення, що проект Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту» (реєстр. № 3927 від 22.07.2020), поданий народними депутатами України Кіселем Ю.Г., Скічком О.О., Тищенком М.М. та іншими:

1) матиме вплив на показники бюджету (призведе переважно до збільшення видатків державного (які будуть компенсовані за рахунок сплати до спеціального фонду внесків на регулювання у сфері транспорту) та місцевих бюджетів, а також

може збільшити надходження державного та місцевих бюджетів від плати за ліцензії на перевезення залізничним транспортом усіх видів вантажу та у разі виявлення відповідних правопорушень і залежно від санкцій, що застосовуватимуться). У разі прийняття відповідного закону до 15 липня 2021 року він має вводитися в дію не раніше 1 січня 2022 року, а після 15 липня 2021 року – не раніше 1 січня 2023 року (або 1 січня наступного за цим року залежно від часу прийняття закону);

2) рекомендувати Комітету з питань транспорту та інфраструктури при доопрацюванні законопроекту врахувати необхідність приведення положень законопроекту (зокрема статей 11, 12 та 13) у відповідність до вимог статті 95 Конституції України, статей 2, 4, 13, 23, 29, 30, 47, 48, 116 Бюджетного кодексу України, про що зазначається у рішенні Комітету з питань бюджету та експертному висновку Міністерства фінансів України до цього законопроекту.

Додаток: на 4 арк.

Голова Комітету

Ю.Ю. Арістов



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Арістов Юрій Юрійович

Сертифікат: 58E2D9E7F900307B04000000D6452E0032508F00

Дійсний до: 28.01.2023 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
№ 04-13/9-2021/51901 від 18.02.2021



381433