До реєстр. № 1182-1 від 06.09.2019

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

*Про розгляд законопроекту*

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету на своєму засіданні 27 листопада 2019 року (протокол № 14) відповідно до статей 27 і 109 Бюджетного кодексу України та статті 93 Регламенту Верховної Ради України розглянув проект Закону України «Про внутрішній водний транспорт» (реєстр. № 1182-1 від 06.09.2019), поданий народними депутатами України Кісєльом Ю. Г., Тищенком М. М., Скічком О. О. та іншими.

Законопроект визначає правове врегулювання відносин у сфері діяльності внутрішнього водного транспорту, використання суден, річкових водних шляхів та їх берегових смуг для судноплавства, правовий режим об’єктів інфраструктури внутрішнього водного транспорту, а також інші питання у цій сфері діяльності.

Відповідно до статті 5 законопроекту державне регулювання діяльності у сфері внутрішнього водного транспорту здійснюється Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері внутрішнього водного транспорту, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах судноплавства та безпеки на внутрішньому водному транспорті, національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, іншими органами виконавчої влади в межах їх повноважень. Водночас, визначено повноваження вказаних органів влади у цій сфері.

Щодо національної комісії, що здійснює державне регулювання в сфері транспорту /*покладаються повноваження щодо встановлення тарифів на спеціалізовані послуги, що надаються на внутрішніх водних шляхах суб’єктами природних монополій, здійснення контролю за цільовим використанням коштів річкового збору та інше*/, то сьогодні така комісія не створена, а її утворення потребуватиме додаткових коштів державного бюджету.

Доцільно зауважити, що згідно із Законом України «Про джерела фінансування органів державної влади» органи державної влади здійснюють свою діяльність виключно за рахунок бюджетного фінансування (крім випадків, визначених цим Законом) в межах, передбачених Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік.

Для забезпечення судноплавства по внутрішніх водних шляхах законопроектом пропонується передбачати у державному бюджеті щорічно видатки на фінансове забезпечення робіт, пов’язаних з будівництвом (новим будівництвом, реконструкцією, реставрацією, капітальним ремонтом) та утриманням стратегічних об’єктів інфраструктури внутрішнього водного транспорту за відповідною державною програмою. При цьому, головним розпорядником коштів державного бюджету, які спрямовуються на фінансове забезпечення судноплавства по внутрішніх водних шляхах відповідно до державних програм, визначається центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері внутрішнього водного транспорту *(стаття 12 законопроекту).*

Поряд з цим*,* законопроектом передбачено здійснення за рахунок коштів державного бюджету, річкового збору та інших джерел не заборонених законодавством – будівництво (нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт) та утримання стратегічних об’єктів інфраструктури внутрішнього водного транспорту.

Крім того, законопроектом пропонується застосування системи автоматичного обліку перевезень по внутрішнім водам, шо діє у складі річкової інформаційної служби за кошти річкового збору та інших джерел, не заборонених законодавством *(стаття 60 законопроекту).*

У свою чергу, положеннями законопроекту пропонується з метою обслуговування внутрішніх водних шляхів, утримання та використання об’єктів інфраструктури внутрішнього водного транспорту державної форми власності, забезпечення функціонування річкової інформаційної служби, виконання інших покладених відповідно до закону завдань утворення підприємства з обслуговування внутрішніх водних шляхів як юридичної особи державної форми власності, яке входить до сфери управління центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері внутрішнього водного транспорту *(стаття 11 законопроекту)*.

Також законопроект передбачає ведення центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах судноплавства та безпеки на внутрішньому водному транспорті, Реєстру об’єктів інфраструктури внутрішнього водного транспорту *(стаття 26 законопроекту)*, Реєстру кваліфікаційних документів членів екіпажів українських річкових суден *(стаття 30 законопроекту)* та покладання на вказаний орган влади забезпечення функціонування єдиної електронної систем реєстрації та обліку малих, спортивних суден та водних мотоциклів (Суднової книги України), посвідчень судноводія малих суден і водних мотоциклів, баз для стоянки малих суден *(стаття 5 законопроекту)*.

Водночас, законопроектом пропонується покласти на місцеві органи виконавчої влади додаткові повноваження, а саме:

затвердження місцевих правил плавання для малих, спортивних суден і водних мотоциклів та використання засобів для розваг на воді;

погодження проведення спортивних та інших масових заходів на воді;

відкриття баз для стоянки малих суден з розміщенням інформації про відкриті бази на своєму офіційному веб-сайті;

проведення перевірки кваліфікації судноводіїв малих суден і водних мотоциклів та видача відповідних посвідчень;

здійснення реєстрації та ведення електронного реєстру виданих посвідчень;

контроль виконання місцевих правил плавання для малих, спортивних суден і водних мотоциклів та використання засобів для розваг на воді, а також правил безпечної експлуатації баз для стоянки малих суден;

проведення перевірки суднових документів, Міжнародних посвідчень на право управління прогулянковим судном та посвідчень судноводіїв малих суден і водних мотоциклів.

Серед іншого суб’єктом законодавчої ініціативи пропонується зобов’язати органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які встановили державні регульовані тарифи на пасажирські перевезення на місцевих судноплавних лініях у розмірі, нижчому від економічно обґрунтованого розміру, відшкодовувати перевізникам, які здійснюють соціально важливі перевезення пасажирів за державними регульованими тарифами різницю між такими розмірами за рахунок коштів відповідних бюджетів *(стаття 8 законопроекту*).

Крім того, законопроектом пропонується компенсацію інвестицій, внесених суб’єктами господарювання у стратегічні об’єкти інфраструктури внутрішнього водного транспорту здійснювати за рахунок коштів державного бюджету, орендної плати та інших джерел, не заборонених законодавством (*стаття 10 законопроекту*).

Таким чином, реалізація запропонованих вище положень законопроекту, зокрема, щодо створення органу державної влади – національної комісії, що здійснює державне регулювання в сфері транспорту, проведення будівництва (нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту) та утримання стратегічних об’єктів інфраструктури внутрішнього водного транспорту, компенсації інвестицій у стратегічні об’єкти інфраструктури, ведення відповідних Реєстрів та створення електронної системи реєстрації та обліку суден, посвідчень і баз стоянки малих суден, виконання нових повноважень місцевими органами виконавчої влади та відшкодування різниці в тарифах за перевезення пасажирів може потребувати додаткових коштів державного та місцевих бюджетів. Аналогічну думку висловлює і Міністерство фінансів України у своєму експертному висновку.

Крім того, законопроектом передбачено право підприємства з обслуговування внутрішніх водних шляхів на вжиття необхідних заходів до негайного підняття майна, що затонуло, створює перешкоду судноплавству, шляховим або іншим роботам, загрозу життю або здоров'ю людей чи забрудненню навколишнього природного середовища, а при необхідності – до його знищення або видалення в інший спосіб у разі якщо власник такого майна не піднімає його у визначений термін. Зазначене може потребувати додаткових витрат державного бюджету, якщо власник майна не відшкодує підприємству з обслуговування річкових водних шляхів вартість підняття та інші завдані у зв'язку з цим витрати і збитки. При цьому, може бути отримана певна компенсація за проведення таких робіт шляхом реалізації піднятого майна, оскільки відповідно до положень статті 73 законопроекту передбачається, що власник майна, що затонуло, втрачає право на нього у випадку, якщо не зробить заяви або не підніме майно у терміни, передбачені даним Законом, і це майно стає державною власністю *(статті 72-74 законопроекту)*.

До зменшення надходжень бюджетів може призвести реалізація наступних положень законопроекту, а саме:

звільнення від портових зборів (канальний, санітарний, якірний, корабельний) суден внутрішнього плавання, що мають осадку не більше 4,5 метрів, та здійснюють рейс на внутрішніх водних шляхах України або транзитний рейс *(стаття 9 законопроекту*), – до зменшення доходів загального фонду державного бюджету */портовий (адміністративний) збір зараховується до загального фонду державного бюджету згідно з пунктом 37 частини другої статті 29 Бюджетного кодексу України (далі – Кодекс)/;*

вилучення зі складу об’єктів спеціального водовикористання використання поверхневих вод для судноплавства *(підпункт 2 пункту 2 розділу XII Прикінцеві та перехідні положення законопроекту щодо внесення змін до ст.48 Водного кодексу України)* – до зменшення доходів загального та спеціального фондів державного бюджету та загального фонду місцевих бюджетів */рентна плата за спеціальне використання води зараховується до загального та спеціального фондів державного бюджету та до загального фонду місцевих* [*бюджетів*](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%91%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82) *згідно з пунктом 4 частини другої та пунктом 133 частини третьої статті 29, пунктами 3 та 30 частини першої статті 64, пунктом 3 частини першої статті 66, пунктом 3 частини першої статті 69 Кодексу відповідно/.*

Разом з тим, законопроектом передбачається надходження коштів від реалізації частини ґрунту, яка не може бути використана підприємством з обслуговування річкових водних шляхів для виконання шляхових робіт та інших покладених на нього функцій *(стаття 15 законопроекту*), що може призвести до збільшення надходжень спеціального фонду державного бюджету.

Належить відмітити, що законопроект передбачає надання послуг, за які справляється плата в порядку встановленому центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах судноплавства та безпеки на внутрішньому водному транспорті:

за реєстрацію або тимчасову реєстрацію судна у Судновій книзі України, виключення або тимчасове виключення судна з Суднової книги України (припинення або тимчасове припинення реєстрації), внесення змін до Суднової книги України, видачу нових документів взамін втрачених;

за видачу свідоцтва про право плавання під Державним Прапором України (суднового патенту), свідоцтва про тимчасове право плавання під Державним Прапором України, свідоцтва про виключення судна з Державного суднового реєстру України, свідоцтва про тимчасове виключення судна з Державного суднового реєстру України, свідоцтва про право власності на судно, свідоцтва про мінімальний склад екіпажу і журналу безперервної реєстрації історії судна справляється плата у розмірі, який встановлюється національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту;

за видачу посвідчення річкового лоцмана, свідоцтва перевізника по внутрішнім водним шляхам.

При цьому, законопроектом визначено розміри реєстраційного збору залежно від виду послуги, які варіюють у межах від 0,25 до 1 прожиткового мінімуму для працездатних осіб (*статті 37, 49, 57 та підпункт 4 пункту 3 розділу XII Прикінцеві та перехідні положення законопроекту щодо внесення змін до Кодексу торговельного мореплавства України*).

Крім того законопроектом вносяться зміни до Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» (далі – Закон), якими уточнюється перелік об’єктів, що не підлягають приватизації (акваторії морських портів, гідротехнічні споруди, об’єкти портової інфраструктури загального користування, засоби навігаційного обладнання та інші об’єкти навігаційно-гідрографічного забезпечення морських і внутрішніх водних шляхів, системи управління рухом суден, об’єкти річкової інформаційної служби, інформаційні системи, навчальний та гідрографічний флот, майно органів державного нагляду і контролю за торговельним мореплавством і судноплавством на внутрішніх водних шляхах). Згідно із статтею 4 Закону до об’єктів державної і комунальної власності, що підлягають приватизації, належать усі об’єкти права державної і комунальної власності, крім тих, приватизація яких прямо заборонена цим Законом та іншими законами України. При цьому, частиною другою статті 4 Закону визначений перелік об’єктів, що не підлягають приватизації.

З огляду на викладене, зазначене положення у зв’язку із встановленням обмежень щодо об’єктів державного і комунального майна, які можуть бути приватизовані (відчужені), може призвести до зменшення обсягів фінансування загального фонду державного бюджету /*у частині коштів від приватизації державного майна*/ та зменшення надходжень спеціального фонду місцевих бюджетів, а саме бюджету розвитку /*у частині коштів від відчуження майна, що перебуває в комунальній власності*/.

Таким чином, підсумовуючи вищевикладене, реалізація положень законопроекту потребуватиме збільшення витрат державного та місцевих бюджетів на виконання заходів у сфері внутрішнього водного транспорту, що призведе переважно до втрат надходжень державного та місцевих бюджетів від зменшення надходжень портового (адміністративного) збору та рентної плати за спеціальне використання води і зменшення обсягів фінансування загального фонду державного бюджету.

Варто також зазначити, що законодавча пропозиція щодо внесення змін до Закону України « Про джерела фінансування дорожнього господарства України» стосовно фінансового забезпечення здійснення робіт, пов’язаних з будівництвом (новим будівництвом, реконструкцією, реставрацією, капітальним ремонтом) та утриманням стратегічних об’єктів інфраструктури внутрішнього водного транспорту, за рахунок державного дорожнього фонду суперечить частині третій статті 24-2 Кодексу, якою визначено, напрями використання коштів державного дорожнього фонду. Так, до зазначених напрямів не включено фінансове забезпечення робіт з будівництва та утримання стратегічних об’єктів інфраструктури внутрішнього водного транспорту. Такі ж зауваження висловило Міністерство фінансів України у своєму висновку до цього законопроекту (*додається*). Вказана законодавча пропозиція у свою чергу створює додаткове навантаження на державний дорожній фонд, відповідно зменшуючи фінансовий ресурс для розвитку автомобільних доріг.

Окремо варто зауважити, що положення законопроекту щодо визначення головного розпорядника коштів державного бюджету також не узгоджується з бюджетним законодавством, а відтак потребує виключення.

Так, з огляду на норми частини 2 статті 22 Кодексу головні розпорядники бюджетних коштів державного бюджету визначаються у законі про Державний бюджет України шляхом встановлення їм бюджетних призначень з урахуванням вимог, сформованих до установ вказаними положеннями Кодексу. Також, варто звернути увагу, що частиною другою статті 4 Кодексу встановлено, що якщо іншим нормативно-правовим актом бюджетні відносини визначаються інакше, ніж у цьому Кодексі, застосовуються відповідні норми цього Кодексу. Аналогічні зауваження зазначено також у висновку Міністерства фінансів України.

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 Міністерством фінансів України.

Загалом, Міністерство фінансів України у своєму експертному висновку до законопроекту зазначає, що реалізація його положень потребуватиме додаткових видатків державного та місцевого бюджетів, призведе до зменшення надходжень до державного бюджету за рахунок звільнення окремих суден внутрішнього плавання від портового адміністративного збору до державного бюджету, може збільшити надходження до державного бюджету у зв’язку із запровадженням нових штрафних санкцій та збільшенням існуючих, а також звертає увагу на відсутність розрахунку обсягу необхідного ресурсу та обґрунтування його розподілу за джерелами фінансового забезпечення, співвідношення фінансування за рахунок коштів державного бюджету, а також джерел покриття відповідних видатків бюджету суб’єктами законодавчої ініціативи не надано.

Крім того, законопроектом пропонується врегулювати питання відповідальності судновласників за порушення законодавства про внутрішній водний транспорт та внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення шляхом встановлення нових правопорушень у цій сфері і штрафних санкції за них у розмірі від 1 000 до 5 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян та збільшення розміру діючих штрафних санкцій за правопорушення у цій сфері з 0,5 – 150 до 0,5 – 2 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (виходячи з розміру встановленого на даний час неоподаткованого мінімуму доходів громадян 17 грн, розмір штрафів становитиме від 8,5 до 85 000 грн). Застосування заходів впливу у разі виявлення відповідних правопорушень може опосередковано збільшити надходження державного та місцевих бюджетів.

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 результатами розгляду Комітет прийняв рішення, що проект Закону України «Про внутрішній водний транспорт» (реєстр. № 1182-1 від 06.09.2019), поданий народними депутатами України Кісєльом Ю. Г., Тищенком М. М., Скічком О. О. та іншими:

1) матиме вплив на показники бюджету (збільшуючи витрати державного та місцевих бюджетів, призведе переважно до втрат надходжень державного та місцевих бюджетів і зменшення обсягів фінансування загального фонду державного бюджету). У разі прийняття відповідного закону до 15 липня 2020 року він має вводитися в дію не раніше 1 січня 2021 року, а після 15 липня 2020 року – не раніше 1 січня 2022 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 виключення окремих положень законопроекту щодо організації бюджетного процесу (абзац 2 частини четвертої статті 12, підпункт 29 пункту 2 розділу XII Прикінцеві та перехідні положення), які не узгоджуються з нормами статей 4, 22, 24-2 Бюджетного кодексу України.

Додаток: на 4 арк.

**Голова Комітету Ю.Ю. Арістов**