**Комітет Верховної Ради України**

**з питань транспорту та інфраструктури**

*Про розгляд законопроекту*

*за реєстр. № 1182-1-д від 17.01.2020*

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету на своєму засіданні 18 березня 2020 року (протокол № 30) 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-д від 17.01.2020), поданий народними депутатами України Кісєльом Ю. Г., Ковальовим А.В., Скічком О. О. та іншими, і повідомляє наступне.

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 державної політики у сфері внутрішнього водного транспорту, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері внутрішнього водного транспорту, національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, державною спеціалізованою експертною установою з технічного розслідування подій на транспорті, місцевими державними адміністраціями, іншими органами виконавчої влади в межах їх повноважень. Водночас, визначено повноваження вказаних органів влади у цій сфері.

Щодо національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту /*покладаються повноваження щодо встановлення тарифів на спеціалізовані послуги, що надаються на внутрішніх водних шляхах суб’єктами природних монополій, розмірів лоцманського збору на внутрішніх водних шляхах та інші повноваження, визначені законом*/ та державної спеціалізованої експертної установи з технічного розслідування подій на транспорті /*покладаються повноваження технічного розслідування аварійних подій*/, то сьогодні така комісія та експертна установа не створені, а їх утворення потребуватиме додаткових коштів державного бюджету.

При цьому тимчасово, до початку здійснення повноважень національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, її функції та повноваження, визначені цим Законом, виконуватиме центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері внутрішнього водного транспорту (*пункт 5 розділу XII «Прикінцевих та перехідних положень» законопроекту*).

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 створення Державного фонду внутрішніх водних шляхів (далі – Фонд) у складі спеціального фонду державного бюджету. Головним розпорядником коштів цього Фонду є центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері внутрішнього водного транспорту (*стаття 12 законопроекту*).

У пояснювальній записці до законопроекту відмічається, що кошти Фонду спрямуватимуться на фінансове забезпечення: обслуговування внутрішніх водних шляхів для утримання їх у судноплавному стані, будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання стратегічних об’єктів інфраструктури внутрішнього водного транспорту, здійснення заходів із забезпечення безпеки судноплавства на внутрішніх водних шляхах, навігаційно-гідрографічного забезпечення судноплавства на внутрішніх водних шляхах, функціонування, реконструкції, ремонту та розвитку річкової інформаційної системи, заходи з розвитку інфраструктури внутрішнього водного транспорту відповідно до державних програм, утримання, реконструкцію, ремонт, технічного переоснащення й охорону судноплавних гідротехнічних споруд (судноплавних шлюзів), а також витрати на використання цих споруд для пропуску суден.

Поряд з цим, законопроектом передбачено що до початку фінансування робіт, пов’язаних з будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням стратегічних об’єктів інфраструктури внутрішнього водного транспорту, за рахунок спеціального фонду державного бюджету відповідно до цього Закону фінансування таких робіт здійснюється за рахунок джерел, які використовувалися до набрання чинності цим Законом *(пункт 8 розділу XII «Прикінцевих та перехідних положень» законопроекту)*.

При цьому, у законопроекті відсутні законодавчі норми, що врегульовують питання щодо визначення джерел формування Фонду. Проте, у пояснювальній записці до законопроекту суб’єктами законодавчої ініціативи вказано, що джерелами формування зазначеного Фонду плануються визначити відсоток коштів:

акцизного податку з виробленого в Україні пального,

акцизного податку з ввезеного на митну територію України пального,

митних платежів, які сплачуються при поміщенні суден у митний режим тимчасового ввезення з умовним частковим звільненням від оподаткування митними платежами.

Відтак, реалізація вказаних вище положень призведе до:

втрат доходів державного дорожнього фонду та, як наслідок, зменшення фінансового ресурсу для розвитку автомобільних доріг, оскільки *частиною третьою статті 29 та статтею 24-2 Бюджетного кодексу України (далі – Кодекс) визначено, що надходження акцизного податку з пального є джерелом формування державного дорожнього фонду, створеного у складі спеціального фонду державного бюджету*;

втрат доходів загального фонду державного бюджету, і відповідно зменшення фінансового забезпечення реалізації загальнодержавних соціальних програм, які згідно зі статей 87 Кодексу здійснюються виключно за рахунок коштів державного бюджету, адже *відповідно до частини другої статті 29 Кодексу митні платежі, зокрема ПДВ та мито, зараховуються до загального фонду державного бюджету*. Такі ж зауваження висловило Міністерство фінансів України (далі – Мінфін) у своєму експертному висновку до цього законопроекту (*копія додається*).

Поряд з цим, пунктом 8 розділу XII «Прикінцевих та перехідних положень» законопроекту також передбачено, що у разі недостатнього фінансового забезпечення Державного фонду внутрішніх водних шляхів допускається спрямування частини портових зборів для забезпечення судноплавства на внутрішніх водних шляхах. Реалізація вказаної норми законопроекту призведе до додаткових втрат доходів загального фонду державного бюджету.

У свою чергу законопроект передбачає ведення центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері внутрішнього водного транспорту Реєстру об’єктів інфраструктури внутрішнього водного транспорту (*стаття 26 законопроекту*), Реєстру кваліфікаційних посвідчень членів палубної команди та послужних книжок, інших кваліфікаційних документів членів екіпажів українських суден внутрішнього плавання, а також спеціальних дозволів капітанів (судноводіїв) (*стаття 30 законопроекту*), Реєстр виданих свідоцтв судна внутрішнього плавання і Реєстр виданих суднових журналів (*стаття 31 законопроекту*) та покладання на вказаний орган влади забезпечення функціонування єдиної електронної систем реєстрації та обліку малих, спортивних суден та водних мотоциклів (Суднової книги України), міжнародних посвідчень на право управління прогулянковим судном, баз для стоянки малих суден (*стаття 5 законопроекту*), а також застосування системи автоматичного обліку перевезень внутрішніми водними шляхами, що діє у складі річкової інформаційної служби (*стаття 58 законопроекту*).

Водночас, законопроектом пропонується покласти на місцеві державні адміністрації додаткові повноваження, а саме:

встановлення тарифів на соціально важливі регулярні перевезення пасажирів на суднах;

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

погодження проведення спортивних та інших масових заходів на воді;

відкриття баз для стоянки малих суден і баз для стоянки спортивних суден, здійснення їх огляду та розміщення інформації про такі бази на своїх офіційних веб-сайтах;

контроль дотримання правил безпечної експлуатації баз для стоянки малих суден;

проведення перевірки суднових документів, міжнародних посвідчень на право управління прогулянковим судном та посвідчень судноводія малого судна або водного мотоцикла.

Серед іншого суб’єктом законодавчої ініціативи пропонується зобов’язати органи місцевого самоврядування, які встановили державні регульовані тарифи на соціально важливі регулярні перевезення пасажирів на суднах у розмірі, нижчому за економічно обґрунтований розмір, зобов’язані відшкодувати різницю між такими розмірами за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів (*стаття 8 законопроекту*).

Також 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*). Проте, відповідно до статті 1 Закону України «Про інвестиційну діяльність» інвестиціями є всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об’єкти підприємницької та інших видів діяльності, в результаті якої створюється прибуток (доход) та/або досягається соціальний та екологічний ефект, а статтею 12-1 цього ж Закону передбачена державна підтримка для реалізації інвестиційних проектів. Водночас, пункт 34 статті 29 Кодексу визначає, що до загального фонду державного бюджету заховуються надходження від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим державним майном. З огляду на вище зазначене, законодавча ініціатива, що викладена у статті 10 законопроекту, суперечить нормам статті 29 Кодексу та Закону України «Про інвестиційну діяльність». Аналогічні зауваження зазначено також у висновку Мінфіна.

Таким чином, реалізація запропонованих вище положень законопроекту, зокрема, щодо створення національної комісії, що здійснює державне регулювання в сфері транспорту та державної спеціалізованої експертної установи з технічного розслідування подій на транспорті, компенсації інвестицій у стратегічні об’єкти інфраструктури, ведення відповідних Реєстрів, створення електронної системи реєстрації та обліку суден, посвідчень і баз стоянки малих суден, застосування системи автоматичного обліку перевезень внутрішніми водними шляхами, виконання нових повноважень місцевими державними адміністраціями та відшкодування різниці в тарифах за перевезення пасажирів може потребувати додаткових коштів державного та місцевих бюджетів. Аналогічну думку висловлює і Мінфін у своєму експертному висновку.

Крім того, законопроектом передбачено право центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері внутрішнього водного транспорту, на вжиття необхідних заходів до негайного підняття майна, що затонуло, створює перешкоду судноплавству, 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 з подальшою компенсацією витрат за рахунок власника затонулого майна. Однак, якщо власник майна не відшкодує центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері внутрішнього водного транспорту, вартість підняття та інші завдані у зв’язку з цим витрати і збитки, то зазначене може потребувати додаткових витрат державного бюджету. При цьому, може бути отримана певна компенсація за проведення таких робіт шляхом реалізації піднятого майна, оскільки відповідно до положень статті 72 законопроекту передбачається, що власник затонулого майна 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 71-73 законопроекту*).

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

звільнення від портових зборів (адміністративний, канальний, корабельний, санітарний) суден внутрішнього плавання, що мають осадку не більше 4,5 метрів, та здійснюють каботажний, міжнародний або транзитний рейси *(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 Кодексу/.* Крім того, Мінфін у своєму експертному висновку наголошує, що реалізація вказаного положення також може призвести до погіршення фінансового стану державного підприємства «Адміністрація морських портів України» і, як наслідок, зменшення надходжень до бюджетів від сплачених цим підприємством податків, зборів та обов’язкових платежів;

вилучення зі складу об’єктів спеціального водовикористання використання поверхневих вод для судноплавства та проведення робіт з експлуатаційного днопоглиблення *(підпункт «є» 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/.*

Належить відмітити, що законопроект передбачає надання послуг, за які справляється плата в порядку встановленому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері внутрішнього водного транспорту:

за оформлення, видачу та поновлення кваліфікаційних документів членів палубної команди судна внутрішнього плавання, спеціальних дозволів капітанів (судноводіїв);

за видачу судового журналу;

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 міжнародного посвідчення на право управління прогулянковим судном;

за реєстрацію або тимчасову реєстрацію судна у Державному судновому реєстрі України, виключення або тимчасове виключення судна з цього Реєстру, внесення змін до нього, видача нових документів замість 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 безпечний склад екіпажу, свідоцтва про придатність судна до плавання, свідоцтва про мінімальний склад екіпажу і журналу безперервної реєстрації історії судна;

за видачу посвідчення річкового лоцмана, свідоцтва професійної компетентності перевізника вантажів внутрішніми водними шляхами;

за лоцманське проведення суден внутрішніми водними шляхами у вигляді лоцманського збору у розмірі, який встановлюється національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту.

При цьому, законопроектом визначено розміри реєстраційного збору залежно від виду послуги, які варіюють у межах від 0,2 до 2,5 прожиткового мінімуму для працездатних осіб (*статті 30 ,31, 36, 41 та підпункт «о» пункту 3 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» законопроекту щодо внесення змін до ст. 38 Кодексу торговельного мореплавства України*).

Таким чином, підсумовуючи вищевикладене, реалізація положень законопроекту потребуватиме збільшення витрат державного та місцевих бюджетів на виконання заходів у сфері внутрішнього водного транспорту та призведе переважно до втрат надходжень державного та місцевих бюджетів від зменшення надходжень портового (адміністративного) збору та рентної плати за спеціальне використання води, а також зумовить перерозподіл доходів загального та спеціального фондів державного бюджету (збільшення доходів спеціального фонду за рахунок митних платежів та відповідно зменшення доходів загального фонду) та зменшення доходів державного дорожнього фонду (від акцизного податку з пального) і відповідно витрат цього фонду.

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 потребуватиме додаткових видатків державного та місцевих бюджетів, призведе до зменшення надходжень до загального фонду державного бюджету за рахунок звільнення окремих суден внутрішнього плавання від портових зборів, спрямування митних платежів, які сплачуються при поміщенні суден у митний режим тимчасового ввезення з умовним частковим звільненням від оподаткування митними платежами, до Державного фонду внутрішніх водних шляхів, може збільшити надходження до державного бюджету у зв’язку із запровадженням нових штрафних санкцій та збільшенням існуючих, а також звертає увагу на відсутність вихідних даних, а також фінансово-економічних розрахунків до законопроекту, що унеможливлює надання повної оцінки вартісної величини впливу його положень на бюджет відповідного рівня.

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 50 до 2 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян та збільшення розміру діючих штрафних санкцій за правопорушення у цій сфері з 3 – 200 до 20 – 700 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (*виходячи з розміру встановленого на даний час неоподаткованого мінімуму доходів громадян 17 грн, розмір штрафів становитиме від 340 до 34 000 грн*). Застосування заходів впливу у разі виявлення відповідних правопорушень може опосередковано збільшити надходження державного та місцевих бюджетів.

Окремо варто зауважити, що положення законопроекту щодо створення Державного фонду внутрішніх водних шляхів (*стаття 12 законопроекту*) потребує узгодження з бюджетним законодавством з огляду на такі вимоги Кодексу.

Так, відповідно до частини п’ятої 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, слід звернути увагу, що відповідно до вимог Кодексу (частини третя та восьма статті 13, частина четверта статті 23, частина друга статті 48) витрати спеціального фонду бюджету мають постійне бюджетне призначення, взяття бюджетних зобов’язань і проведення видатків за цим фондом бюджету здійснюються виключно в межах і за рахунок фактичних конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету.

Водночас, з огляду на норми частини другої статті 22 Кодексу головні розпорядники бюджетних коштів державного бюджету визначаються у законі про Державний бюджет України шляхом визначення їм бюджетних призначень з урахуванням встановлених вимог. 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.

Крім того законопроектом вносяться зміни до Закону України «Про оренду державного та комунального майна» (Відомості Верховної ради України, 1995 р., № 15, ст. 99 із наступними змінами) (*пункту 11 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» законопроекту*), якими уточнюється перелік об’єктів державної власності, що мають загальнодержавне значення і не підлягають приватизації. Проте слід зазначити, що даний Закон з 01.02.2020 року втратив чинність, оскільки вступив в дію Закон України «Про оренду державного та комунального майна» від 03.10.2019 № 157-ІХ. З огляду на викладене, зазначене положення законопроекту потребує доопрацювання.

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-д від 17.01.2020), поданий народними депутатами України Кісєльом Ю. Г., Ковальовим А.В., 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, а також збільшення доходів спеціального фонду та відповідно зменшення доходів загального фонду, зменшення доходів державного дорожнього фонду і відповідно витрат цього фонду). 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 приведення положень законопроекту (зокрема частини третьої статті 10 та частини третьої статті 12) у відповідність до вимог статей 4, 13, 22, 23, 29 та 48 Бюджетного кодексу України, про що зазначається у рішенні Комітету з питань бюджету та експертному висновку Міністерства фінансів України до цього законопроекту.

Додаток: на 6 арк.

**Голова Комітету Ю.Ю. Арістов**