|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| № 16 -  \_\_ вересня 2016 року | **КОПІЯ:** | **Міністру інфраструктури України**  **Омеляну В.В.**  **Першому заступнику Міністра інфраструктури України**  **Кравцову Є.П.**  **Голові Комітету Верховної Ради України з питань транспорту**  **Дубневичу Я.В.** |

*Щодо проекту Закону України*

*«Про залізничний транспорт»*

*Шановний Володимире Володимировичу!*

Від імені Ради директорів Американської торгівельної палати в Україні (надалі - Палата) та компаній-членів засвідчуємо Вам глибоку повагу та звертаємось із наступним.

В продовження листа Палати № 16-433 від 22 липня 2016 року, хотіли б звернути Вашу увагу на основні ризики, які вбачають експерти компаній-членів Палати в разі прийняття Закону України «Про залізничний транспорт» в поточній редакції наведені у Додатку до цього листа. Враховуючи регламент роботи із законопроектами у Верховній Раді України, внесення правок в зареєстрований проект Закону напередодні внесення до сесійної зали неможливе. Також з правової точки зору неможливо буде внести всі правки у проміжок між першим та другим читанням.

На даний момент Палата, разом із представниками Міністерства інфраструктури та Укрзалізниці приймає участь у доопрацюванні проекту Закону в рамках Робочої групи при Комітеті Верховної Ради України з питань транспорту.

**Виходячи з цього, з метою усунення суперечностей та враховуючи зауваження та пропозиції головного науково-експертного управління до проекту Закону, зауваження Комітету Верховної Ради України з питань транспорту, експерти компаній-членів Палати вважають за доцільне відкликати проект Закону для доопрацювання в рамках зазначеної робочої групи та після цього зареєструвати доопрацьовану редакцію проекту Закону у Верховній Раді України.**

З будь-яких питань, що можуть виникнути у Вас у зв’язку із викладеним вище, просимо відповідальну особу з Вашого офісу зв’язуватися з нами за телефоном 490 5800 (контактна особа – Наталія Готвянська, старший менеджер з питань стратегічного розвитку) або електронною поштою за адресою ngotvianska@chamber.ua.

**З повагою,**

**Президент Андрій Гундер**

# основні ризики, повязані із прийняттям закону україни «про залізничний транспорт» в поточній редакції. Альтернативні пропозиції

1. **Розмежування сфери застосування Закону**
   1. Відсутність чітких критеріїв розмежування між залізничним транспортом загального користування та залізничним транспортом незагального користування. Так, проект закону містить відповідні терміни: «залізничний транспорт загального користування» та «залізничний транспорт незагального користування», проте, аналіз проекту в цілому свідчить про те, що ні за категоріями майна, ні за їх функціональним призначенням, ні за колом суб’єктів, вказані види транспорту не розмежовуються. Це нівелює саму ідею такого розмежування та призводить до наступних ризиків:

* законопроект передбачає, що перевезення здійснюються як на залізничному транспорті загального, так і на залізничному транспорті незагального користування (абз. 2 ч. 8 ст. 22). По-перше, це суперечить Директивам ЄС. По-друге, це створює ризик конфлікту управління системою безпеки, оскільки відповідно до законопроекту перевізним процесом на залізничному транспорті незагального користування управляє володілець цього транспорту (будь-яке промислове підприємство, яке володіє технологічною інфраструктурою), а на залізничному транспорті загального користування – оператор інфраструктури.
* законопроект передбачає, що володілець інфраструктурного комплексу незагального користування зобов’язаний мати сертифікат авторизації, який відповідно до ст. 28 може видаватись лише оператору інфраструктури (УЗ) та сертифікат безпеки, який може видаватись лише перевізнику. Таким чином, володілець інфраструктури незагального користування, а значить і будь-які підприємства, які володіють виключно технологічним транспортом (залізничною інфраструктурою, яка використовуються для задоволення промислових потреб підприємства) прирівнюються до перевізників та можуть бути поставлені перед необхідністю отримання ліцензії перевізника.
* на всю інфраструктуру незагального користування, без будь-яких виключень для технологічного транспорту, розповсюджуються повноваження органів влади в частині контролю за технічним станом такої інфраструктури з точки зору її відповідності вимогам, які ставляться до інфраструктури загального користування, що означає, в тому числі і можливість призупинення руху залізничного рухомого складу
  1. Відсутність визначення «інших об’єктів», які входять до складу інфраструктури загального користування призводить до наступних ризиків:
* державному регулюванню підлягає тариф на **послуги інфраструктури** залізничного транспорту загального користування (ч.3 ст.7). Термін **інфраструктура** залізничного транспорту загального користування включає в себе **об’єкти права господарського відання**, які чітко визначені законом та **інші об’єкти,** які призначені для виконання усіх стадій перевізного процесу. Що таке **«інші об’єкти»** закон не регламентує. Так само закон не регламентує, що таке інфраструктура і чим вона відрізняється від інших об’єктів залізничного транспорту загального користування.

Це створює передумови для непрозорого формування тарифу на послуги інфраструктури за рахунок включення об’єктів, не пов’язаних із забезпеченням перевезень. Крім того, директиви ЄС (2598/70) чітко регламентують перелік об’єктів, що підпадають під формулювання інфраструктури залізничного транспорту загального користування, що фактично співпадає з переліком «об’єктів права господарського відання» і не передбачає непоіменованих об’єктів.

## Пропозиції:

Пропонується здійснити розподіл інфраструктури загального та незагального користування, виходячи із функціонального призначення, з поіменованим зазначенням об’єктів інфраструктури, що повністю відповідає відповідним директивам ЄС (2001/14/ЄС):

Інфраструктура загального користування – (перелік поіменованих об’єктів), які є державною власністю та забезпечують потреби у перевезеннях на умовах публічного договору.

Інфраструктура незагального користування - (поіменований перелік об’єктів), які можуть бути у будь-якій власності та забезпечують потреби окремих осіб у транспортуванні чи у виконанні інших робіт (послуг), пов’язаних із таким транспортуванням.

Сфера дії закону розповсюджується виключно на ту інфраструктуру, на яку здійснюється вихід залізничного рухомого складу, експлуатація якого здійснюється на коліях загального користування. Всі інші об’єкти вважаються технологічним транспортом.

1. **Тарифне регулювання**
   1. Однією з новацій проекту закону є запровадження державного регульованого тарифу на послуги інфраструктури залізничного транспорту загального користування із одночасним виведенням у ринковий сегмент локомотивної та вагонної складових. Крім того, законопроектом передбачено звільнення від державного регулювання усього комплексу робіт на залізничних станціях та під’їзних коліях, у тому числі маневрові роботи та подача й збирання вагонів.

З урахуванням обмеженого кола суб’єктів господарювання, які надають зазначені послуги (ПАТ УЗ або МППЗТ), є передумова для викривлення економічної конкуренції та монополізації даного сегменту із встановленням дискримінаційних цін для учасників ринку. Поодинокі випадки вже мають місце у взаємовідносинах між МППЗТ. Що стосується ПАТ УЗ, то на сьогодні його послуги на цьому ринку врегульовані наказом Мінінфраструктури.

Що стосується тарифу на послуги інфраструктури, то вважаємо, що задля його прозорого формування, а також забезпечення рівноправого доступу до таких послуг, перелік послуг інфраструктури має бути визначений на рівні закону, що відповідає вимогам Директиви 2001/14/ЄС. При цьому, з обов’язковим розмежуванням обов’язкових послуг (щодо яких запроваджується державний регульований тариф) та додаткових, допоміжних послуг тощо. Зокрема, пропонуємо обговорити наступний розподіл:

* Обов’язкові послуги (або мінімальний пакет доступу): розгляд заявок на розподілення пропускної спроможності інфраструктури;укладання договору на виділення пропускної спроможності інфраструктури; надання інфраструктури для пропуску поїздів головними коліями в тому числі в межах залізничних станцій; управління рухом поїздів, включаючи сигналізацію, регулювання, диспетчерське управління і зв’язок, використання обладнання для постачання тягового електричного струму; допуск рухомого складу та локомотивних бригад перевізників на залізничну інфраструктуру загального користування; ліквідація наслідків транспортних подій.
* Послуги об’єктів обслуговування та доступу коліями до них: послуги залізничних станцій по розформуванню, накопиченню, формуванню поїздів; надання інфраструктури пов’язаної з організацією посадки-висадки пасажирів :на залізничних станціях та зупинкових пунктах; послуги залізничних вокзалів з надання доступу до інформаційних табло та виділення місць для продажу білетів, обробки багажу та ван-тажобагажу; надання інфраструктури для виконання приймально-здавальних операцій; виконання приймально-здавальних операцій; охорона рухомого складу та вантажів в місцях, де відповідальність за них покладена на оператора інфраструктури; надання інфраструктури для зміни локомотивів та локомотивних бригад; технічний огляд, обслуговування та екіпірування рухомого складу; постачання палива та електроенергії; послуги з транспортування та виконання іншої маневрової роботи; накочування й викочування вагонів на/з пором(а); зважування вагонів; надання колій для понаднормативного заняття рухомим складом; надання колій для понаднормативного заняття рухомим складом; надання складських послуг на місцях загального користування.
* Додаткові послуги: тяговий струм; організація перевезень довгосоставних та великовагових поїздів, поїздів з небезпечними вантажами та інших поїздів, що вимагають спеціальних умов пропуску.
* Допоміжні послуги: доступ до телекомунікаційної мережі; надання додаткової інформації; продаж проїзних квитків; спеціальні види обслуговування рухомого складу.
  1. Проект закону не передбачає процедурних моментів по встановленню та зміні державних регульованих тарифів, у тому числі строків встановлення та порядку індексації.

## Пропозиції:

Пропонується передбачити можливість державного регулювання додаткових послуг, які надаються на станціях та під’їзних коліях, відповідно до переліку, визначеного Кабінетом Міністрів

Врегулювати процедуру встановлення та терміну дії тарифів.

Визначити на рівні закону перелік послуг інфраструктури з поділом на вичерпний перелік обов’язкових послуг (щодо яких запроваджується державний регульований тариф) та додаткових, допоміжних послуг із зазначенням основних принципів та умов їх надання.

1. **Інвестування в об’єкти залізничного транспорту**

Запропонована система інвестування не є перспективною з точки зору створення сприятливого інвестиційного клімату, оскільки:

* 1. передбачає можливість здійснення інвестицій на безоплатній основі – інвестор будує (придбає) та безоплатно передає Укрзалізниці або забезпечує можливість безоплатного використання Укрзалізницею таких об’єктів (абз.2 ч.2 ст.12, абз. 2 ч.4 ст.12, ч.2 ст.13), що є рудиментом радянської економічної системи;
  2. інвестувати в так звані «стратегічні об’єкти», які належать державі і передані Укрзалізниці на праві повного господарського відання, можливо лише шляхом фінансування Укрзалізниці. Це означає, що жоден суб’єкт (в тому числі і держава) не може придбати, спроектувати, збудувати такі об’єкти та передати їх Укрзалізниці (ч.1 ст.12) на компенсаційній основі;
  3. реконструкція чи капітальний ремонт таких об’єктів взагалі не передбачає можливості приватного інвестування (ч.3 ст.12);
  4. не є ринковими принципи розвитку інфраструктури залізничного транспорту загального користування за потребою окремих суб’єктів господарювання, виключно за рахунок вказаних суб’єктів. Зазначені принципи є дискримінаційними. Будь-який розвиток суб’єкта господарювання буде збільшувати вантажну базу оператора інфраструктури та, як наслідок, генерувати додатковий грошовий потік, включаючи інвестиційну складову на розвиток відповідної інфраструктури.

## Пропозиції:

Пропонується передбачити наступні принципи інвестування в об’єкти інфраструктури загального користування:

інвестування здійснюється за рахунок будь-яких джерел, не заборонених законом, включаючи інвестиційну складову, державну, підтримку власні кошти оператора інфраструктури, кошти приватних інвесторів;

приватні інвестиції здійснюються на компенсаційній основі;

порядок та умови компенсації затверджуються Кабінетом Міністрів;

створені (придбані) об’єкти інфраструктури загального користування за рахунок приватних інвестицій є державною власності та передаються оператору інфраструктури (УЗ).

Інвестиції у всі інші об’єкти залізничного транспорту як загального так і незагального користування здійснюються на загальних умовах, передбачених діючим законодавством.

1. **Система охорони вантажів та відповідальності за їх збереження**

Проектом закону обов’язок по забезпеченню збереження вантажу покладено на перевізника (ст.32 проекту). В той же час законопроект передбачає, що охорона вантажів, які підлягають обов’язковій охороні здійснюється воєнізованою охороною УЗ. Крім того, охорона об’єктів залізничного транспорту, в тому числі станцій, також здійснюється УЗ, плата включається до складу тарифу на послуги інфраструктури.

При цьому, на сьогоднішній день основна кількість розкрадання вантажів здійснюється саме на залізничних станціях, які перебувають під охороною УЗ.

## Пропозиції:

Пропонується наступна концепція відповідальності за охорону та збереження вантажів:

Перевізник несе відповідальність за збереження вантажів. Оператор інфраструктури забезпечує охорону об’єктів загальної інфраструктури, а також збереження залізничного рухомого складу та вантажу, які охороняються оператором інфраструктури чи знаходяться в місцях, які охороняються оператором інфраструктури. Перевізник має право регресних вимог до оператора інфраструктури у випадках коли шкода завдана невиконанням чи неналежним виконанням оператором інфраструктури своїх зобов’язань.

1. **Система збереження рухомого складу.**

Наразі проектом закону не передбачено формування системи збереження залізничного рухомого складу. Документ передбачає лише низку норм, що мають регулювати питання збереження вантажу. В той же час наразі актуальною є проблема розобладнання та пошкодження залізничних вагонів на шляхах загального користування.

### Пропозиції:

Визначити на рівні закону концепцію збереження рухомого складу, включаючи основні терміни, вимоги до збереження рухомого складу, відповідальних осіб тощо.

1. **Безпека руху**

1. Проектом Закону (Стаття 1. П. 17) обмежено методи організації руху на залізничному транспорті незагального користування маневровим порядком. Це входить у суперечність із існуючим положенням «Правил технічної експлуатації залізничного транспорту промислових підприємств», затверджених наказом Міністерства промислової політики № 70 від 15.02.2010 та «Правил технічної експлуатації міжгалузевого залізничного транспорту України», затверджених наказом Міністерства транспорту та зв’язку №1014 від 01.10.2009. Збереження цього пункту призведе до погіршення стану безпеки руху на крупних промислових підприємствах, де організовано поїзний рух, та ускладнення організації їх взаємодії із залізничним транспортом загального користування.

1. **Інвестиційна програма**

Проект закону не містить чітких критеріїв формування інвестиційної програми ПАТ УЗ,а виносить це на рівень постанови КМУ. В той же час інвестиційна програма є основою для формування інвестиційної складової тарифу на послуги інфраструктури, в зв’язку з чим доцільним є винести на рівень закону основні вимоги до її змісту та терміну дії.

## Пропозиції:

Встановити на рівні закону основні вимоги до змісту інвестиційної програми, термін її дії, порядок внесення змін.

1. **Терміни**

В проекті застосовуються норми, які викликають двозначність й потребують спеціального тлумачення; наведені поняття, які є неоднозначними і такими, що не усувають недоліки у правовому регулюванні залізничного транспорту та спричиняють юридичні колізії.

Крім того, наведений в проекті закону термін „оператор залізничного рухомого складу„ значно звужує права та обов’язки суб’єктів господарювання, які де-факто працюють на ринку вантажних залізничних перевезень понад 15-ть років та надають послуги з організації перевезення вантажів залізничним транспортом. Фактично, наданий в законопроекті статус прирівнює «операторів» залізничного рухомого складу до володільців (власників та осіб, які володіють рухомим складом на інших законних підставах), що є недоцільним, врховуючи що повноваження власника та володільця визначені на рівні загальних цивільно-правових норм.

### Пропозиції:

Переглянути основи діяльності «оператора залізничного рухомого складу» та визначити на рівні закону концепцію його діяльності як одного із учасників перевізного процесу, який не лише здійснює розпорядження рухомим складом, але і надає інші послуги, пов’язані з організацією перевізного процесу.

1. **Дорадчий консультативний орган з питань залізничного транспорту**

Наразі проект закону не передбачає жодних можливостей для участі громадськості (учасників ринку залізничних перевезень) у розгляді та обговоренні ініціатив ПАТ УЗ по встановленню та зміні тарифів на послуги, пропозицій до інвестиційної програми та інших документів, що мають визначальний вплив на діяльність суб’єктів господарювання.

## Пропозиції:

Пропонується передбачити на рівні закону створення при ПАТ УЗ дорадчого консультативного органу (Експертної Ради) із числа представників профільних асоціацій та інших об’єднань суб’єктів господарювання, які здійснюють свою діяльність у сфері залізничного транспорту. Основні напрями діяльності Експертної Ради: участь у розробці інвестиційної програми, аналіз роботи оператора інфраструктури, здійснення експертизи його рішень та актів, які стосуються публічних послуг та тарифної політики і т.д. Рішення Експертної ради мають рекомендаційний характер.