**АНАЛІЗ РЕГУЛЯТОРНОГО ВПЛИВУ**

**проєкту Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту»**

**I. Визначення проблеми**

Проєкт Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту» (далі - проєкт Закону) розроблено відповідно до Конституції України, Закону України «Про природні монополії», «Про ціни і ціноутворення» та на виконання абзацу дев’ятого підпункту «а» пункту 1 статті 1 Указу Президента України від 08 листопада 2019 року № 837/2019, яким доручено Кабінету Міністрів України вжити заходів стосовно розроблення, внесення на розгляд Верховної Ради України та супроводження законопроєктів щодо  створення та функціонування державного колегіального органу, який здійснює державне регулювання у сфері транспорту.

Відповідно до абзацу першого частини першої статті 4 Закону України «Про природні монополії» (далі – Закон) встановлено, що регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах, визначених статтею 5 Закону, здійснюється національними комісіями регулювання природних монополій, які утворюються і функціонують відповідно до цього Закону.

Частиною першою статті 5 Закону до сфер діяльності суб’єктів природних монополій віднесено, зокрема, користування залізничними коліями, диспетчерськими службами, вокзалами та іншими об’єктами інфраструктури, що забезпечують рух залізничного транспорту загального користування, управління повітряним рухом, спеціалізовані послуги у річкових, морських портах, морських рибних портах та аеропортах відповідно до переліку, визначеного Кабінетом Міністрів України.

Крім того, статтею 6 Закону встановлено, що до суміжних ринків, що регулюються відповідно до цього Закону, належать внутрішні та міжнародні перевезення пасажирів та вантажів залізничним, повітряним, річковим та морським транспортом.

Утворення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту (далі – Регулятор) має забезпечити ефективне державне регулювання діяльності на ринках природних монополій у галузі транспорту, зокрема з питань формування цінової (тарифної) політики, відповідно до Закону.

Разом з тим, наділення Регулятора повноваженнями з ліцензування у сфері залізничного, морського, річкового та повітряного транспорту не узгоджується з державною політикою у сфері ліцензування господарської діяльності. Орган ліцензування видає, приймає рішення про визнання ліцензій недійсними та здійснює у межах своєї компетенції контроль за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов (стаття 6 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»).

Також необхідно враховувати, що ліцензування нерозривно пов’язане із забезпеченням безпеки у певних видах господарської діяльності, і отримання ліцензії є свідченням того, що конкретний суб’єкт господарювання здатний забезпечити не тільки якісне надання послуг (виконання робіт), але й гарантувати безпеку таких робіт та послуг для їхніх споживачів та суміжних учасників ринку, тому віднесення до компетенції органу державної влади, уповноваженого здійснювати нагляд та контроль у відповідній сфері, функцій щодо ліцензування певних видів господарської діяльності є необхідною гарантією спроможності такого органу здійснювати вплив на суб’єкта господарювання, який припускається порушень вимог та правил безпеки.

Крім того, міжнародний досвід свідчить про те, що в багатьох країнах функції з видачі ліцензій та здійснення ліцензійного контролю здійснюють Міністерство транспорту та транспортні інспекції. Так, наприклад, в Угорщині та Польщі ліцензування за Транспортною інспекцією; у Німеччині, Франції та Чехії, – орган ліцензування підпорядковується відповідному міністерству.

Утворення Регулятора має стати вагомим важелем забезпечення підвищення ефективності державного регулювання діяльності на ринках природних монополій та суміжних ринках у галузі транспорту, зокрема, з питань формування цінової (тарифної) політики.

**Основні групи (підгрупи), на які проблема справляє вплив:**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Групи (підгрупи) | Так | Ні |
| Громадяни | + |  |
| Держава | + |  |
| Суб’єкти господарювання | + |  |
| У тому числі суб’єкти малого підприємництва |  | + |

**II. Цілі державного регулювання**

Метою проєкту Закону є забезпечення ефективності функціонування ринків транспортних послуг на основі збалансування інтересів суспільства, суб'єктів природних монополій та споживачів транспортних послуг.

Проєкт Закону розроблено на виконання Закону України «Про природні монополії», а також абзацу дев’ятого підпункту «а» пункту 1 статті 1 Указу Президента України від 08 листопада 2019 року № 837/2019, яким доручено Кабінету Міністрів України вжити заходів стосовно розроблення, внесення на розгляд Верховної Ради України та супроводження законопроєктів щодо  створення та функціонування державного колегіального органу, який здійснює державне регулювання у сфері транспорту.

Впровадження проєкту Закону забезпечить здійснення регулювання діяльності суб’єктів природних монополій на ринках транспортних послуг та суміжних ринках, а також вирішення в межах компетенції спірних питань, що виникають між споживачами та суб’єктами господарювання, які здійснюють діяльність на ринках транспортних послуг.

Державне регулювання діяльності на ринках транспорту забезпечить реалізацію таких цілей:

збалансування інтересів суб’єктів господарювання, які здійснюють свою діяльність на ринку транспортних послуг, що перебуває у стані природної монополії, та споживачів їх послуг;

забезпечення рівних можливостей доступу до послуг підприємств транспорту, які здійснюють свою діяльність на ринку, що перебуває у стані природної монополії;

запобігання монополізації та сприяння конкуренції на суміжних ринках;

формування цінової і тарифної політики на ринку транспортних послуг із застосуванням стимулюючих механізмів, контролю за ціноутворенням, недопущення перехресного субсидіювання.

**III. Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей**

1. Визначення альтернативних способів

|  |  |
| --- | --- |
| Вид альтернативи | Опис альтернативи |
| Альтернатива 1 | Збереження чинного регулювання |
| Альтернатива 2 | Внесення змін до чинного законодавства в частині відміни державного регулювання цін (тарифів) на послуги транспорту |
| Альтернатива 3 | Прийняття Закону |

Інші способи, що не передбачають розроблення та прийняття Закону, є неприйнятними, оскільки розв’язання зазначених проблем лежить передусім у правовій площині.

2. Оцінка вибраних альтернативних способів досягнення цілей

**Оцінка впливу на сферу інтересів держави**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Вид альтернативи | Вигоди | Витрати |
| Альтернатива 1.  Збереження чинного регулювання | - | відсутнє збалансування інтересів суб’єктів господарювання, які здійснюють свою діяльність на ринку транспортних послуг, що перебуває у стані природної монополії, та споживачів їх послуг;  відсутність системності в існуючій моделі державного регулювання;  не відповідність ідеології та принципам регулювання діяльності на ринках природних монополій та суміжних ринках; |
| Альтернатива 2.  Внесення змін до чинного законодавства | - | втрата державою важливих функцій в умовах ринкової економіки;  створення умов, за яких можливе зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція;  створення загроз щодо неможливості економки України витримати рівень вільних цін (тарифів) на транспортні послуги |
| Альтернатива 3.  Прийняття Закону | Створення нових підходів до управління економікою з поступовою заміною прямого адміністративного втручання на становлення правових меж щодо здійснення економічної діяльності та рівня регулювання господарювання підприємств транспорту;  адаптація законодавства України з питань державного регулювання діяльності підприємств транспорту до законодавства Європейського Союзу;  формування цінової політики із застосуванням стимулюючих механізмів; | - |

**Оцінка впливу на сферу інтересів громадян**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Вид альтернативи | Вигоди | Витрати |
| Альтернатива 1.  Збереження чинного регулювання | - | Відсутність подальшого розвитку приватної власності, зокрема відсутність нових підходів до управління економікою з поступовою заміною прямого адміністративного втручання на становлення правових меж щодо здійснення економічної діяльності та рівня регулювання господарювання підприємств транспорту; |
| Альтернатива 2.  Внесення змін до чинного законодавства | - | Відсутність захисту конкуренції підприємницької діяльності;  створення умов, за яких можливе зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція;  створення загроз щодо неможливості економки України витримати рівень вільних цін (тарифів) на транспортні послуги |
| Альтернатива 3.  Прийняття Закону | Подальший розвиток приватної власності, що ґрунтується на нових підходах до управління економікою з поступовою заміною прямого адміністративного втручання на становлення правових меж щодо здійснення економічної діяльності та рівня регулювання господарювання підприємств транспорту;  прозорі та прогнозовані тарифи на транспортні послуги | \_ |

**Оцінка впливу на сферу інтересів суб’єктів господарювання**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Показник | Великі | Середні | Малі | Мікро | Разом, % |
| Кількість суб’єктів господарювання, що підпадають під дію регулювання, одиниць | 10 | 4 | - | - | 14 |
| Питома вага групи у загальній кількості | 71 % | 29 % | - | - | 100 % |

Фінансування діяльності Регулятора здійснюватиметься за рахунок надходжень до спеціального фонду Державного бюджету України, внески до якого сплачуються суб’єктами господарювання природних монополій, що провадять діяльність у сфері транспорту та суб’єктів господарювання, що провадять діяльність на суміжних ринках.

Обсяг спеціального фонду Державного бюджету України буде визначено на етапі підготовки кошторису після погодження такого кошторису Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету разом із вирішенням питання щодо чисельності працівників, розміщенням та матеріально-технічного забезпечення апарату Регулятора.

Також, проєктом Закону визначено, що ставка внеску на регулювання не може перевищувати 0,1 відсотка чистого доходу платника внеску на регулювання від діяльності у сфері транспорту за попередній рік.

Таким чином, передбачається, що АТ «Укрзалізниця», ДП «Адміністрація морських портів України», ДП «Украерорух» та інші суб’єкти господарювання, що провадять діяльність на суміжних ринках, здійснюватимуть внески до спеціального фонду Державного бюджету України, які не можуть перевищувати 0,1 відсотка їх чистого доходу. Таким чином відповідно до проєктів фінансових планів вищевказаних підприємств на 2020 рік чистих дохід становитиме:

ДП «Адміністрація морських портів України» - 6 772 152 000 грн,

ДП «Украерорух» - 4 819 763 000 грн,

ДП МА «Бориспіль» - 4 611 453 000 грн,

ДП «МА Львів ім. Д. Галицького» - 620 291 000 грн,

АТ «Укрзалізниця» - 103 079 137 400 грн.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Вид альтернативи | Вигоди | Витрати |
| Альтернатива 1.  Збереження чинного регулювання | - | Не відповідність ідеології та принципам регулювання діяльності на ринках природних монополій та суміжних ринках;  формування цінової і тарифної політики із застосуванням механізмів, що допускають перехресне субсидіювання. |
| Альтернатива 2.  Внесення змін до чинного законодавства | Запровадження вільного ціноутворення на транспортні послуги | - |
| Альтернатива 3.  Прийняття Закону | Створення нових підходів до управління економікою з поступовою заміною прямого адміністративного втручання на становлення правових меж щодо здійснення економічної діяльності та рівня регулювання господарювання підприємств транспорту;  формування цінової і тарифної політики на ринку транспортних послуг із застосуванням стимулюючих механізмів, недопущення перехресного субсидіювання  створення умов щодо збалансування інтересів суб’єктів господарювання, які здійснюють свою діяльність на ринку транспортних послуг, що перебувають у стані природної монополії, та споживачів їх послуг. | Сумарні витрати для суб’єктів господарювання великого і середнього підприємництва орієнтовно складатимуть 119 млн грн. |

**Сумарні витрати для суб’єктів господарювання великого і середнього підприємництва**

|  |  |
| --- | --- |
| **Сумарні витрати за альтернативами** | **Сума витрат, гривень** |
| Альтернатива 1. Сумарні витрати для суб’єктів господарювання великого і середнього підприємництва | - |
| Альтернатива 2. Сумарні витрати для суб’єктів господарювання великого і середнього підприємництва | - |
| Альтернатива 3. Сумарні витрати для суб’єктів господарювання великого і середнього підприємництва | в межах 119 млн грн |

**IV. Вибір найбільш оптимального альтернативного способу досягнення цілей**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Рейтинг результативності (досягнення цілей під час вирішення проблеми) | Бал результативності (за чотирибальною системою оцінки) | Коментарі щодо присвоєння відповідного бала | |
| Альтернатива 1 | 2 | У випадку збереження ситуації, яка існує на цей час, цілі державного регулювання не будуть досягнуті | |
| Альтернатива 2 | 2 | Цілі державного регулювання можуть бути досягнуті частково | |
| Альтернатива 3 | 4 | Цілі державного регулювання будуть досягнуті повною мірою за умови прийняття Закону | |
| Рейтинг результативності | Вигоди  (підсумок) | Витрати  (підсумок) | Обґрунтування відповідного місця альтернативи у рейтингу |
| Альтернатива 1 | **Для держави:**  відсутні  **Для громадян:**  відсутній  **Для суб’єктів господарювання:**  відсутні | **Для держави:**  відсутнє збалансування інтересів суб’єктів господарювання, які здійснюють свою діяльність на ринку транспортних послуг, що перебуває у стані природної монополії, та споживачів їх послуг;  відсутність системності в існуючій моделі державного регулювання;  не відповідність ідеології та принципам регулювання діяльності на ринках природних монополій та суміжних ринках;  **Для громадян:**  відсутність подальшого розвитку приватної власності, зокрема відсутність нових підходів до управління економікою з поступовою заміною прямого адміністративного втручання на становлення правових меж щодо здійснення економічної діяльності та рівня регулювання господарювання підприємств транспорту;  **Для суб’єктів господарювання:**  не відповідність ідеології та принципам регулювання діяльності на ринках природних монополій та суміжних ринках;  формування цінової і тарифної політики із застосуванням механізмів, що допускають перехресне субсидіювання; | Не відповідає поставленим цілям державного регулювання |
| Альтернатива 2 | **Для держави:**  відсутні  **Для громадян:**  відсутні  **Для суб’єктів господарювання:**  Запровадження вільного ціноутворення на транспортні послуги | **Для держави:**  втрата державою важливих функцій в умовах ринкової економіки;  створення умов, за яких можливе зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція;  створення загроз щодо неможливості економіки України витримати рівень вільних цін (тарифів) на транспортні послуги  **Для громадян:**  Відсутність захисту конкуренції підприємницької діяльності;  створення умов, за яких можливе зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція;  створення загроз щодо неможливості економки України витримати рівень вільних цін (тарифів) на транспортні послуги  **Для суб’єктів господарювання:**  відсутні | Відповідає поставленим цілям частково. |
| Альтернатива 3 | **Для держави:**  створення нових підходів до управління економікою з поступовою заміною прямого адміністративного втручання на становлення правових меж щодо здійснення економічної діяльності та рівня регулювання господарювання підприємств транспорту;  адаптація законодавства України з питань державного регулювання діяльності підприємств транспорту до законодавства Європейського Союзу;  формування цінової політики із застосуванням стимулюючих механізмів;  **Для громадян:**  подальший розвиток приватної власності, що ґрунтується на нових підходах до управління економікою з поступовою заміною прямого адміністративного втручання на становлення правових меж щодо здійснення економічної діяльності та рівня регулювання господарювання підприємств транспорту;  прозорі та прогнозовані тарифи на транспортні послуги  **Для суб’єктів господарювання:**  Створення нових підходів до управління економікою з поступовою заміною прямого адміністративного втручання на становлення правових меж щодо здійснення економічної діяльності та рівня регулювання господарювання підприємств транспорту;  Формування цінової і тарифної політики на ринку транспортних послуг із застосуванням стимулюючих механізмів, недопущення перехресного субсидіювання  Створення умов щодо збалансування інтересів суб’єктів господарювання, які здійснюють свою діяльність на ринку транспортних послуг, що перебувають у стані природної монополії, та споживачів їх послуг | **Для держави:**  відсутні  **Для громадян:**  відсутні  **Для суб’єктів господарювання:**  сумарні витрати для суб’єктів господарювання великого і середнього підприємництва орієнтовно складатимуть 119 млн грн. | Прийняття цього регуляторного акта забезпечить досягнення цілей державного регулювання у сфері транспорту. |

Альтернативним способом досягнення поставлених цілей може бути продовження здійснення певних регулюючих функцій органами виконавчої влади, в тому числі місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Проте, такий спосіб свідчить про відсутність системності в існуючій моделі регулювання та не відповідає ідеології та принципам регулювання діяльності на ринках природних монополій та суміжних ринках, що закріплені Законом України «Про природні монополії».

Крім того, недоліком такої системи регулювання ринків транспортних послуг є її внутрішня неузгодженість та певна невідповідність європейським стандартам.

Іншим альтернативним способом може бути відміна державного регулювання цін (тарифів) на послуги, що надаються суб’єктами господарювання, які здійснюють свою діяльність на ринку транспортних послуг. Проте, регулювання діяльності підприємств транспорту, які здійснюють свою діяльність на ринку, що перебуває у стані природної монополії, є однією з важливих функцій держави в умовах ринкової економіки, оскільки діяльність підприємств транспорту має велике суспільне значення, від її результатів залежить як життєзабезпечення населення, так і ефективність функціонування підприємств, установ, організацій.

Відповідно до частини третьої статті 42 Конституції України держава забезпечує захист конкуренції підприємницької діяльності. Не допускається зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Види і межі монополій визначаються законом.

Враховуючи викладене, а також те, що впровадження ринкових відносин в економіці України та подальший розвиток приватної власності потребують нових підходів до управління економікою з поступовою заміною прямого адміністративного втручання на становлення правових меж щодо здійснення економічної діяльності та рівня регулювання господарювання підприємств транспорту, а також адаптації законодавства України з питань державного регулювання діяльності підприємств транспорту до законодавства Європейського Союзу найбільш прийнятним способом досягнення поставленої мети є спосіб, запропонований проєктом Закону.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Рейтинг | Аргументи щодо переваги обраної альтернативи/причини відмови від альтернативи | Оцінка ризику зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта |
| Альтернатива 1 | Відсутність системності в існуючій моделі регулювання та не відповідність ідеології та принципам регулювання діяльності на ринках природних монополій та суміжних ринках, що закріплені Законом України «Про природні монополії»; збереження формування цінової і тарифної політики на ринку транспортних послуг із застосуванням перехресного субсидіювання, що справляє негативний вплив на економіку країни | – |
| Альтернатива 2 | Втрата державою функції щодо забезпечення захисту конкуренції підприємницької діяльності, а також щодо недопущення зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірного обмеження конкуренції та недобросовісної конкуренції. | – |
| Альтернатива 3 | Ухвалення Закону сприятиме досягненню цілей державного регулювання, зокрема буде забезпечено реалізацію таких цілей, як збалансування інтересів суб’єктів господарювання, які здійснюють свою діяльність на ринку транспортних послуг, що перебуває у стані природної монополії, та споживачів їх послуг;  запобігання монополізації та сприяння конкуренції на суміжних ринках;  формування цінової і тарифної політики на ринку транспортних послуг із застосуванням стимулюючих механізмів, контролю за ціноутворенням, недопущення перехресного субсидіювання. | – |

**V. Механізми та заходи, які забезпечать розв’язання визначеної проблеми**

Визначена проблема не може бути розв’язана за допомогою виключно ринкових механізмів, а потребує вдосконалення нормативно-правового регулювання суспільних відносин державного регулювання у сфері транспорту.

Проєктом Закону передбачається утворення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, як постійно діючого державного колегіального органу, метою діяльності якого є державне регулювання, моніторинг та контроль у сфері транспорту. У результаті створення здійснюватиметься регулювання діяльності суб’єктів природних монополій на ринках транспортних послуг та суміжних ринках, а також вирішуватимуться в межах компетенції спірні питання, що виникають між споживачами та суб’єктами господарювання, які здійснюють діяльність на ринках транспортних послуг.

**VI. Оцінка виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні проваджувати або виконувати ці вимоги**

Сумарні витрати для суб’єктів господарювання великого і середнього підприємництва проведено згідно з додатком 2 до Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта «Витрати на одного суб’єкта господарювання великого і середнього підприємництва, які виникають внаслідок дії регуляторного акта».

**VII. Обґрунтування запропонованого строку дії регуляторного акта**

Запропонований регуляторний акт вводиться на необмежений строк.

**VIII. Визначення показників результативності дії регуляторного акта**

Результативність регуляторного акта визначається за такими показниками:

кількість суб’єктів господарювання, на яких поширюватиметься дія акта;

розмір коштів і час, які витрачаються суб’єктами господарювання у зв’язку із виконанням вимог акта;

обсяг вантажних та пасажирських перевезень;

рівень поінформованості суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб з основних положень акта – середній;

розмір надходжень до державного та місцевих бюджетів, а також державних цільових фондів.

Проєкт Закону та аналіз регуляторного впливу оприлюднено на офіційному веб-сайті Міністерства інфраструктури України в розділі «Регуляторна діяльність».

**IX. Визначення заходів, за допомогою яких здійснюватиметься відстеження результативності дії регуляторного акта**

Базове відстеження результативності дії регуляторного акта здійснюватиметься до набрання ним чинності, оскільки для цього використовуватиметься виключно соціологічний метод, з використанням даних, отриманих від опитувань та наукових досліджень.

Строк проведення повторного відстеження результативності дії регуляторного акта – через рік, але не пізніше ніж через два роки після набрання ним чинності. За результатами повторного відстеження відбудеться порівняння показників базового та повторного відстеження.

Періодичне відстеження здійснюватиметься раз на три роки починаючи з дня виконання заходів з повторного відстеження.

Для відстеження результативності дії регуляторного акта під час повторного та періодичного відстеження застосуватиметься статистичний метод проведення відстеження результативності з використанням статистичних даних та відомостей**,** що надаються суб’єктами підприємництва у галузі транспорту органам державної влади в межах їх компетенції.

Міністр інфраструктури України Владислав КРИКЛІЙ

«\_\_\_»\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_2020 р.