



АК-615 від 03.11.2021р.

**Міністру юстиції України
МАЛЮСЬЦІ Д. Л.**

01001 м.Київ, вул.Городецького, 13

Шановний Денисе Леонтійовичу!

09 вересня 2021 року на сайті Міністерства інфраструктури України розміщено проект наказу Міністерства інфраструктури України «Про внесення зміни до Коефіцієнтів, що застосовуються до тарифів Збірника тарифів на перевезення вантажів залізничним транспортом у межах України та пов'язані з ними послуги» (далі – проект наказу), яким передбачається передбачає з 01.01.2022 збільшити рівень тарифів на перевезення вантажів 1-го тарифного класу на 9% та встановити коефіцієнт до тарифів Збірника тарифів у розмірі 2,402.

Разом з цим, біля місяця назад **введено в дію наказ Міністерства інфраструктури України від 11.08.2021 № 418** «Про внесення змін до Коефіцієнтів, що застосовуються до Збірника тарифів на перевезення вантажів залізничним транспортом у межах України та пов'язані з ними послуги» (далі – наказ № 418), яким **вже з 01.01.2022 збільшено рівень тарифів на перевезення вантажів 1-го тарифного класу та встановлено коефіцієнт до тарифів Збірника тарифів у розмірі 2,204.**

Таким чином, розробник проекту наказу пропонує ввести в дію нову ініціативу – в черговий раз суттєво підвищити тарифи на перевезення вантажів 1-го тарифного класу шляхом підвищення коефіцієнту до тарифів з 2,204 до 2,402 без **належного обґрунтування відповідного регуляторного механізму принципам регуляторної політики.**

Не дивлячись на те, що формально розробник проекту Наказу аналіз регуляторного впливу долучив, документ містить настільки численні порушення вимог чинного законодавства, що доцільно врахувати його повну відсутність. А саме:

По-перше, Аналіз регуляторного впливу, підготовлений без наявності всієї необхідної інформації, передбаченої статтею 8 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі –Закон) та визначеною пунктом 3 Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, що затв. постановою Кабінету Міністрів від 11.03.2004 № 308 (далі – Методика) **що в свою чергу, не доводить відповідність проекту постанови принципам державної регуляторної політики, що визначені у статті 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»:**

доцільності - у Аналізі регуляторного впливу **не обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин** з метою вирішення існуючої проблеми;

адекватності – у Аналізі регуляторного впливу **не доведено відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив;**

ефективності – через відсутність у Аналізі регуляторного впливу **даних економічного аналізу наслідків реалізації цього Наказу для суб'єктів господарювання та населення, а також забезпечення досягнення внаслідок його дії максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави;**

збалансованості – не доведено у Аналізі регуляторного впливу принцип забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів різних груп суб'єктів господарювання (наприклад Укрзалізниці та інших груп, які отримують послуги Укрзалізниці з перевезення вантажів), громадян та держави.

По-друге, наведена у Аналізі регуляторного впливу до проекту Наказу інформація є аналогічною (дублює) тій, яка наводилась у якості обґрунтування принципам регуляторної політики до наказу № 418.

У Аналізі регуляторного впливу в якості обґрунтування наявної проблеми вказується про неактуальність в сучасних умовах запровадженій в 2009 році системи розподілу вантажів за тарифними класами, необхідність розробки та запровадження уніфікованих та економічно обґрунтованих тарифів на перевезення вантажів залізничним транспортом, більш швидкого зростання витрат діяльності АТ «Укрзалізниця» відносно індексації тарифів. **Розробником наводиться низка аргументів та даних щодо різниці тарифів різних класів вантажів, більш швидкого зростання витрат діяльності АТ «Укрзалізниця» у порівнянні із індексацією тарифів, змін в структурі економіці та інфляційних процесів, що призвели до зменшення реальної вартості перевезень вантажів з 2014 року, які використовувались Мінінфраструктури для обґрунтування необхідності прийняття наказу № 418 (попереднього суттєвого підвищення тарифів).**

Водночас на порушення вимог статті 8 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та Методики у Аналізі регуляторного впливу **не обґрунтовано можливість вирішення визначеної і задекларованої проблеми у разі підвищення передбаченого саме проектом Наказу тарифів на перевезення вантажів 1-го тарифного класу, відсутні дані щодо обґрунтування того, що чергове підвищення тарифів принесе вигоди, які виправдовують відповідні витрати суб'єктів господарювання.**

При цьому таке чергове підвищення стосується тарифів на перевезення вантажів 1-го тарифного класу, які **будуть діяти тільки з 01.01.2022**, а тому у розробника навіть не було можливості оцінити стан впровадження попереднього підвищення тарифів згідно з наказом № 418 та перевірити, наскільки отримані вигоди були варті витрат суб'єктів господарювання.

Таким чином, припускаючи, що розробник декларує в кожному випадку одну проблему, яка потребує вирішення, він водночас не доводить можливість її вирішення шляхом прийняття конкретного регуляторного акта. Отже, відсутній причинно-наслідковий зв'язок між існуючою проблемою та способом, який розробник обрав для її розв'язання.

Така ситуація може призвести до негативної практики регулятора підвищувати тарифи на вантажні залізничні перевезення без належного обґрунтування у будь-який час та доведеної необхідності.

По-третє, в Аналізі регуляторного впливу розробником жодним чином не розкриті основні питання відповідного регулювання, а саме:

собівартість вантажних перевезень в цілому, в тому числі за видами (класами вантажів) та безпосередньо перевезення вантажів 1-го тарифного класу

рентабельність вантажних перевезень АТ «Укрзалізниця», в тому числі за видами (класами вантажів).

Зазначене не дозволяє підтвердити та/або перевірити достовірність та адекватність наведених розробником аргументів на користь необхідності державного регулювання шляхом прийняття проекту Наказу.

По-четверте, у Аналізі регуляторного впливу дані наведені без зазначення інформації щодо джерел аналітичних даних, аргументації способу проведених розробником розрахунків, що не дозволяє

підтвердити чи спростувати репрезентативність взятих до уваги розробником оціночних даних під час обґрунтування необхідності прийняття проекту Наказу.

Аналітичні дані щодо підтвердження існування проблеми, а також ефект від застосування запропонованого проектом Наказу підвищення тарифів на перевезення вантажів 1-го тарифного класу досліджені формально.

Наприклад, формальним є твердження щодо збитковості перевезення певних класів вантажів, адже розробником не надані підтверджувальні дані щодо збитковості відповідного напрямку діяльності АТ «Укрзалізниця».

Так, у відповідному розділі Аналізу регуляторного впливу зазначається, що діюча система тарифікації утворює дисбаланс економіки, оскільки покриття збиткових видів діяльності АТ «Укрзалізниця» здійснюється за рахунок прибуткових видів діяльності. В даному випадку розробник обмежився тільки декларативним описом проблеми. При цьому, будь-які коректні статистичні дані, які б доводили наявність збиткових видів діяльності АТ «Укрзалізниця», рівня прибутковості відповідних видів перевезень вантажів, вплив прямих і непрямих негативних чи позитивних ефектів на окремі групи (суб'єкти господарювання, громадяни, держава) та/або «внутрішні підгрупи» розробником не наведено.

В свою чергу, наведені у Аналізі регуляторного впливу статистичні дані про обсяги перевезень товарів 3-го тарифного класу вантажів та чорних металів в межах України, оціночні дані щодо загальних обсягів перевезення вантажів 1-го тарифного класу (близько 58 відсотків), рентабельності тарифів на перевезення вантажів 1-го тарифного класу (3.4 відсотків) характеризують фрагментарно окремі тенденції на ринку вантажних залізничних перевезень, і не можуть слугувати доказовою базою існування проблеми, та відповідно, необхідності прийняття проекту Наказу.

Не можна вважати коректними наведені розробником дані щодо порівняння динаміки індексу цін виробників промислової продукції та індексу тарифів на перевезення вантажів залізничним транспортом.

У представленій діаграмі «Порівняння динаміки індексу цін виробників промислової продукції та індексу тарифів на перевезення вантажів залізничним транспортом» числові дані індексів (які порівнюються) відображено без наведення інформації про джерела даних, що не дає змоги отримати ті самі дані і в тому самому обсязі, що й розробник.

В свою чергу, для отримання достовірного висновку для підтвердження певного припущення порівнювати можна лише аналогічні показники.

Індекс цін виробників промислової продукції та індекс тарифів на перевезення вантажів залізничним транспортом є показниками зміни вартості фіксованого набору товарів та зміни рівня тарифів на вантажні перевезення залізничним транспортом відповідно у поточному періоді порівняно з базисним.

Очевидно, що взяті для порівняння показники індексу цін виробників промислової продукції та індексу тарифів на перевезення вантажів залізничним транспортом не можна вважати аналогічними, оскільки для індексу цін виробників промислової продукції базовий період визначено 2008 рік, а для розрахунку показників індексу тарифів на перевезення вантажів залізничним транспортом взято базовий показник - IV квартал до IV кварталу 2008 року.

По-п'яте, у Аналізі регуляторного впливу до проекту наказу не визначено та не оцінено належним чином альтернативні способи досягнення цілей.

При визначенні проблеми розробником зазначається, що перевезення деяких вантажів значно дорожче за перевезення інших вантажів, що дискримінує ряд виробників продукції із вищою часткою доданої вартості.

В Аналізі регуляторного впливу розробником, зокрема, наголошується: «Недосконалість чинної системи тарифікації вантажів була виявлена серед фінансових порушень, які призвели до недоотримання доходів, за результатами державного фінансового аудиту діяльності АТ «Укрзалізниця» за період з 01

січня 2017 р. по 30 червня 2020 р. (далі – Аудиторський звіт), проведеного Державною аудиторською службою України. Так, відповідно до Аудиторського звіту: «впровадження класності на перевезення вантажів залізничним транспортом у межах України, відсутність уніфікації коефіцієнтів, що застосовуються до Збірника тарифів, є економічно необґрунтованим та надає преференції при перевезення окремих видів вантажів, через що АТ «Укрзалізниця» втратила доходів розрахунково на суму 17,6 млрд гривень».

Слід зазначити, що головним шляхом підвищення ефективності та якості залізничних вантажних перевезень є наполегливе виконання зобов'язань України за Угодою про асоціацію в частині залізничного транспорту, які полягають у запровадженні нової моделі ринку, аналогічної європейським залізничним системам. Одним із ключових елементів цієї нової моделі ринку повинна стати нова модель тарифної системи. А отже **система тарифів Укрзалізниці потребує комплексного перегляду**. При цьому за оцінкою експертів уніфікувати чинні застарілі тарифи в умовах явної необхідності перегляду всієї системи ціноутворення є недоцільним, оскільки будь-яке підвищення тарифів створить надмірний фінансовий тиск для бізнесу, який може не витримати зростання тарифного навантаження.

Проте, **при визначенні альтернативних способів вирішення проблеми розробником не запропоновано та не проаналізовано жодного можливого системного варіанту врегулювання проблеми, наприклад відмови від розподілу вантажів на класи**.

Натомість розробник визначає 3 альтернативи, це - збереження чинного регулювання, а також інші дві спрямовані виключно на підвищення тарифів на перевезення вантажів 1-го тарифного класу. При цьому, **розробник визнає інші способи неприйнятними**, оскільки вирішення проблеми лежить передусім у правовій площині, зважаючи на те, що розподіл вантажів за тарифними класами визначається рівнем Коефіцієнтів, що застосовуються до тарифів Збірника тарифів.

По-шосте, у Аналізі регуляторного впливу відсутні будь-які дані щодо проведення розробником оцінки наслідків дії регуляторного акта в частині аналізу вигод та витрат, яка дає уявлення про загальний економічний та соціальний ефект відповідного регуляторного акта.

Натомість покладений в основу проекту Наказу спосіб (механізм) державного регулювання є суттєво обтяжливим для відповідного бізнес-середовища, оскільки передбачає суттєве підвищення тарифів на залізничне перевезення вантажів **без аналізу економічних наслідків** для усіх без виключення учасників відповідного процесу. У підсумку він **спрямований на збільшення доходів АТ «Укрзалізниця»**, яке займає монопольне (домінуюче) становище на ринку перевезення вантажів залізничним транспортом, та **не враховує в повній мірі усі негативні наслідки для багатьох підприємств інших галузей економіки**.

Розробник обмежився **формальним описом вигод і витрат держави, суб'єктів господарювання та громадян від застосування обраних альтернатив, характеристика яких не розкриває зміст, характер впливу та переваги запропонованого проектом наказу механізму державного регулювання**.

Відсутність зазначеної інформації не дозволяє встановити точність визначеного розробником масштабу впливу на відповідне бізнес-середовище та перевірити правильність проведеної оцінки запропонованого проектом наказу регулювання для усіх сфер господарювання, які підпадатимуть під сферу дії проекту наказу після прийняття та оприлюднення.

У додатку до Аналізу регулятивного впливу наведено розрахунки сумарних витрат суб'єктів господарювання великого та середнього підприємництва на виконання регулювання (вартість регулювання) у двох таблицях, які є ідентичними за змістовним наповненням, але різними за числовими даними щодо розмірів витрат. До того ж відсутність даних про методологію, яка застосовувалась розробником при проведенні розрахунків, детальної розшифровки (розподілу) регулювання на окремі складові (або під-процеси), які повинен виконати відповідний суб'єкт господарювання, не дозволяє об'єктивно оцінити адекватність розрахунку.

По-сьоме, на порушення вимог пункту 8 Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, що затв. постановою Кабінету Міністрів від 11.03.2004 № 308, розробником **не проведений розрахунок**

витрат на виконання вимог регуляторного акта для органів виконавчої влади та розрахунок витрат на запровадження державного регулювання для суб'єктів малого підприємництва (проводиться у разі, коли питома вага суб'єктів малого підприємництва у загальній кількості суб'єктів господарювання, на яких впливає проблема, перевищує 10 відсотків).

Відсутність М-Тесту згідно з Додатком 4 до вказаної Методики не дозволяє виміряти вплив регулювання на суб'єктів малого підприємництва, оцінити витрати, які вони понесуть внаслідок провадження регулювання, та, як наслідок, визначити необхідність вирівнювання питомої вартості навантаження між суб'єктами великого, середнього та малого підприємництва шляхом запровадження компенсаторних механізмів для суб'єктів малого підприємництва.

Пропонуючи підвищення тарифів та аналізуючи ситуацію на ринку вантажних залізничних перевезень, Мінінфраструктури зробило акцент на проблемах АТ «Укрзалізниця» без проведення оцінки питання ефективності його роботи щодо оптимізації витрат підприємства (в частині зниження собівартості вантажних перевезень) і не взяло до уваги питання впливу індексації тарифів на фінансово-економічний стан інших галузей економіки України, можливої зміни обсягів вантажних перевезень залізничним транспортом після зміни тарифів, впливу на конкурентні позиції вітчизняних підприємств на зовнішніх ринках. За свідченнями галузевих асоціацій у найбільш складному становищі на сьогодні знаходяться сировинні експортні галузі.

Заплановане підвищення тарифів згідно з прийнятим наказом № 418 та проектом Наказу призведе до зростання тарифного навантаження на бізнес в цілому на 10,1 плюс 2,3 млрд грн відповідно щорічно.

Витрати ж підприємств, наприклад, паливно-енергетичного комплексу потенційно зростуть на більш ніж 30% або 2 млрд грн щорічно. Таке підвищення собівартості матиме катастрофічні наслідки для вугільної та енергетичної галузей, в яких значна кількість підприємств на даний момент збиткові або дотаційні і знаходяться у скрутному фінансовому становищі.

Окрім цього, суттєво постраждає і будівельна галузь. Наприклад, при доставці гранітного щебню з кар'єрів в Житомирській області на порівняно велику відстань (на будівництво дороги в Сумській області), з урахуванням необхідності оплати порожнього пробігу назад, подорожчання вартості перевезення однієї тони щебню складе близько 30% (приблизно з 148 грн/т з ПДВ до 194 грн/т з ПДВ). Також, підвищення тарифів на вантажні перевезення для цементної галузі означатиме збільшення вартості сировини і, як наслідок, призведе до зростання цін на кінцеву продукцію і об'єкти будівництва. Так, зростання тарифів на вантажоперевезення залізницею призведе до переходу будівельних вантажів на автотранспорт.

Тариф на транспортування вугілля становить 10-15% його кінцевої вартості. При такому тарифі доставка вугілля з українських шахт вже на відстань кількох сотень кілометрів стає економічно не вигідною, а підвищення тарифів на залізничні перевезення посилить кризу у вугільній галузі, позбавивши роботи десятки тисяч гірників. Здорожчання перевезення вугілля призведе до зростання тарифів на електроенергію на \$ 0,10-0,11 за 100 кВт-год. У масштабах всієї країни — це додаткове навантаження на промисловість та населення на \$80-90 млн/рік.

Зростання тарифів призведе до подорожчання вугілля, збільшаться збитки ТЕС, а значить, зросте заборгованість теплової генерації перед шахтами за вугілля.

Запропонована проектом наказу ініціатива додатково підвищує витрати теплової генерації до 2 млрд. грн. на рік. Вказані витрати не були заплановані виробниками електроенергії, оскільки ініціатива АТ «Укрзалізниця» не була передбачена фінансовим планом підприємства, що в ситуації, в якій на сьогоднішній день знаходиться енергетична галузь, лише поглибить системну кризу в енергетичній галузі.

Таким чином, стрімке чергове підвищення тарифів призведе до катастрофічних наслідків для цілих галузей та буде мати негативний вплив на економічне становище Держави, провідні українські експортери (ГМК та АПК) значно погіршать свої конкурентні позиції на ринках збуту, зросте собівартість будівництва та ціни на житлову та комерційну нерухомість, зросте вартість енергоносіїв, ціни та тарифи на послуги ЖКГ, відбудеться чергова переорієнтація вантажів на автотранспорт та подальше руйнування

автодоріг (частково відновлених програмою Президента України «Велике будівництво»), стимулюється інфляція, падіння ВВП та дефіцит Державного і місцевих бюджетів.

По-восьме, в Аналізі регуляторного впливу до проекту Наказу не проаналізовано вплив підвищення тарифів на обсяги перевезень АТ «Укрзалізниця», особливо враховуючи щорічне падіння обсягу перевезень залізничним транспортом та зростання обсягу перевезень автомобільним транспортом. Тільки у 2018 році Укрзалізниця перевезла на 18 млн тон менше ніж у 2017 році (322 млн тон проти 340 млн тон у 2017 році) у той час як автомобільним транспортом у 2018 році перевезено на 11 млн тон більше ніж у 2017 році (187 млн тон у 2018 році порівняно із 176 млн тон у 2017 році).

Слід зазначити, що розрахунковий ефект підвищення доходів АТ «Укрзалізниця» у випадку впровадження положень проекту наказу, який передбачає близько 10-12 млрд. грн.. сукупно за 2021-2022 роки, є суттєво завищеним, оскільки частина вантажів, для яких планується індексація, є гнучкими та при підвищенні вартості залізничних послуг будуть переорієнтовані на автомобільний та річковий транспорт, що, з одного боку, не дозволить Укрзалізниці отримати очікуваний рівень надходжень, а з іншого, істотно збільшить навантаження на автодороги, що в свою чергу потенційно призведе до погіршення якості дорожнього покриття.

Тобто, подальше збільшення вартості витрат на залізничні перевезення може стати одним із чинників автоматичного зменшення обсягів перевезень залізничним транспортом та обсягів доходів АТ «Укрзалізниця», що одночасно із збитковістю пасажирських перевезень буде вимагати постійного підвищення залізничних тарифів для покриття витрат та дефіциту обігових коштів.

Водночас розробником також не доведена ефективність застосування уніфікації тарифів на перевезення з метою зменшення збитковості перевезення певних класів вантажів, проведення ремонту основних засобів, що використовуються в реалізації послуг з вантажних перевезень, та інфраструктури відповідно до потреб АТ «Укрзалізниця» за рахунок одержаних коштів.

Таким чином, у разі проведення детального аналізу запропонованого проектом Наказу механізму державного регулювання, можлива ситуація, коли наслідки відповідного тарифного рішення при позитивних показниках для АТ «Укрзалізниця» будуть мати набагато гірші (негативні) економічні та соціальні показники для всього ринкового середовища України.

Відповідно до статті 25 ЗУ «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» регуляторний акт не може бути прийнятий або схвалений уповноваженим на це органом виконавчої влади або його посадовою особою, якщо наявна хоча б одна з таких обставин:

- відсутній аналіз регуляторного впливу;
- проект регуляторного акта не був оприлюднений;
- проект регуляторного акта не був поданий на погодження із уповноваженим органом;
- щодо проекту регуляторного акта уповноваженим органом було прийнято рішення про відмову в його погодженні.

У разі виявлення будь-якої з цих обставин уповноважений орган повідомляє про це орган виконавчої влади, його посадову особу, уповноважену на прийняття або схвалення регуляторного акта, а якщо регуляторний акт підлягає державній реєстрації в органах юстиції - також орган юстиції, до компетенції якого належить здійснення державної реєстрації цього регуляторного акта.

Якщо в ході перевірки на підставі повідомлення уповноваженого органу органом юстиції буде виявлена будь-яка з обставин, визначених у частині першій цієї статті, **орган юстиції відмовляє в державній реєстрації регуляторного акта або не пізніше десяти робочих днів з дня одержання цього повідомлення скасовує прийняте рішення про державну реєстрацію цього регуляторного акта.**

Аналіз регуляторного впливу до проекту наказу містить численні перелічені суттєві недоліки, які свідчать про фактичну відсутність Аналізу регуляторного впливу до проекту наказу.

А отже, в силу вимог статті 25 ЗУ «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» **орган юстиції має всі підстави для відмови в державній реєстрації регуляторного акта.**

З огляду на викладене, прошу відмовити в проведенні державної реєстрації акта - проєкту наказу Міністерства інфраструктури України «Про внесення зміни до Коефіцієнтів, що застосовуються до тарифів Збірника тарифів на перевезення вантажів залізничним транспортом у межах України та пов'язані з ними послуги».

З повагою
Президент



О.Ф. Каленков