**Дорожня карта імплементації Директиви Ради 92/106[[1]](#footnote-1) від 7 грудня 1992 р. про встановлення спільних правил для окремих видів комбінованих перевезень вантажів між державами-членами**

**Зміст**

[**1.** **Вступ і загальний огляд** 2](#_Toc431315901)

[**2.** **Стратегія та підготовка плану імплементації** 3](#_Toc431315902)

[**3.** **Установи та відповідальні сторони** 4](#_Toc431315903)

[**4.** **Технічні питання** 5](#_Toc431315904)

[**5.** **Нормативна база та контроль** 5](#_Toc431315905)

[**6.** **Пріоритети та терміни** 7](#_Toc431315906)

[**7.** **Фінансові та економічні аспекти** 8](#_Toc431315907)

[**8.** **Узагальнення основних питань** 8](#_Toc431315908)

1. **Вступ і загальний огляд**

Ця директива покликана скоротити автомобільні перевезення завдяки розвитку комбінованих, які залучають до процесу залізничний, внутрішній водний та морський транспорт.

***Основні положення Директиви***

Ця директива застосовується до інтермодальних транспортних операцій.

Інтермодальний або комбінований транспорт означає транспортування товарів між державами-членами, при якому автомобіль використовує дорогу на початковому або кінцевому етапі подорожі та, на іншому етапі, використовується залізниця чи внутрішні річні або морські транспортні послуги, де ця частина перевищує 100 км навпростець та є початковим або кінцевим етапом дорожнього транспортування;

— між точкою завантаження товарів та найближчою підходящою завантажувальною станцією залізниці для початкового етапу, та між найближчою підходящою розвантажувальною станцією залізниці та точкою де товари розвантажуються для кінцевого етапу, або

— в радіусі максимум 150 км навпростець від внутрішнього річного або морського порту завантаження або розвантаження.

Транспортний документ, який повинен подаватися у випадку комбінованого або інтермодального перевезення, повинен зазначати залізничні станції завантаження та розвантаження, що стосується залізничного етапу, або внутрішні річні або морські порти завантаження чи розвантаження, що стосується внутрішнього річного чи морського етапу подорожі.

Всі перевізники, засновані у державі-члені, які задовольняють умовам доступу до професії та доступу до ринку транспортування товарів між державами-членами, повинні мати право здійснювати, в контексті операції з комбінованого транспортування між державами-членами, початковий та/або кінцевий етап транспортування, що є невід’ємною частиною операції з комбінованого транспортування та які можуть або не можуть включати пересікання кордону.

Кожні два роки Комісія повинна подавати Раді звіт про розвиток комбінованих перевезень.

Держави-члени повинні вживати заходи необхідні для забезпечення того, щоб податки, що застосовуються до дорожніх транспортних засобів, при застосуванні до комбінованого транспорту були зменшені або відшкодовувались.

У цьому контексті планується звільнення початкового або кінцевого етапу автомобільного перевезення, який є частиною комбінованого перевезення, від дії обов’язкового тарифного регулювання.

Директива також передбачає положення, що стосуються конкретно комбінованих перевезень, коли підприємство, яке відправляє або приймає, здійснює початковий / кінцевий етап автомобільного перевезення за власний рахунок. Тоді підприємство відправник/ отримувач може також здійснювати транспортну операцію за власний рахунок за певних умов.

1. **Стратегія та підготовка плану імплементації**

Угода про асоціацію передбачає 8 років для адаптації українського законодавства до цієї Директиви (тобто 1 листопада 2022р.)

Зважаючи на вигідне геополітичне становище України, найголовнішим завданням стоїть збільшення пропускної спроможності транспортної мережі за рахунок завантаження незавантажених видів транспорту (як то внутрішньоводний) та розвантаження автомобільного транспортування та залучення до міжнародних інтермодальних транспортних сполучень.

В схваленій в 2010 р. Кабінетом Міністрів України Транспортній стратегії України на період до 2020 року[[2]](#footnote-2) було визначено одним з пріоритетних завдань забезпечення доступності та підвищення якості транспортних послуг шляхом забезпечення розвитку інтермодальних перевезень.

Організація змішаних (комбінованих) перевезень вантажів є одним із головних напрямів сучасної європейської транспортної політики. Міжнародна практика свідчить, що в останні роки дві третини перевезень вантажів у міжнародному сполученні здійснювалось у змішаних сполученнях за принципом «від дверей до дверей». В Україні, при значному потенціалі змішаних, зокрема, комбінованих перевезень,  впровадити їх досить нелегко: однією із основних причин такого становища є низький рівень правової урегульованості змішаних (комбінованих) перевезень.

Визнаючи важливість імплементації комбінованих вантажних перевезень та привабливість таких перевезень з економічної та географічної точок зору необхідно:

* Розробити детальну правову базу регулювання даного виду перевезень, якої на сьогоднішній день в Україні не існує.
* Наступним кроком має стати налагодження маршрутів комбінованих перевезень, які співвідносяться із мережею важливих ліній комбінованих перевезень, які містяться у додатках до Європейської конвенції про важливі лінії міжнародних комбінованих перевезень та відповідні об’єкти (1991 р.), до якої Україна приєдналася в 2005 р.
* Проведення широкомасштабної інформаційної політики щодо запровадження такого виду вантажного транспортування є необхідним кроком до налагодження системи спеціального навчання та обізнаності суспільства та підприємств в цій сфері.
* Вивчення можливості, у контексті виконання комбінованих перевезень між Україною та державами-членами ЄС, здійснення виконання початкового та/або кінцевого етапу автомобільного перевезення, який є складовою частиною комбінованого перевезення і який може включати або ні перетин кордону (зо дасть можливість українським автоперевізникам розпочинати комбіновані транспортні перевезення в Україні та закінчувати їх в державі-члені ЄС), як передбачено Директивою 92/106 для державчи-члена.
* Серед можливих додаткових заходів щодо впровадження системи комбінованих вантажних перевезень слід виділити можливе приєднання України до Конвенції Організації Об’єднаних Націй про міжнародні змішані перевезення вантажів (м. Женева, 24 травня 1980 р.). Однак, ефективність приєднання до вказаної конвенції є досить низькою у зв’язку з тим, що вона не вступила в силу.
1. **Установи та відповідальні сторони**

До процесу імплементації Директиви Ради 92/106/ЄЕС від 7 грудня 1992 року про встановлення спільних правил для окремих видів комбінованих перевезень вантажів між державами-членами мають бути залучені наступні установи та відповідальні сторони:

- Верховна Рада України (в частині прийняття відповідного законодавчого регулювання комбінованих вантажних перевезень)

- Кабінет Міністрів України (в сфері контролю за правозастосовною діяльністю та видання підзаконних актів)

- Міністерство інфраструктури України (підзаконні акти, головна профільна установа, яка має координувати всю діяльність щодо імплементації)

- Міністерство економіки України (підзаконні акти для єдиного договірного документу для мультимодального транспорту, відповідальність іноземних експедиторів та технологічні процедури)

- Міністерство закордонних справ (в частині реалізації міжнародно-правового співробітництва в світлі приєднання до міжнародних документів або двосторонніх угод)

- Міністерство юстиції України (в сфері реєстрації підзаконно-правових актів з метою імплементації схваленого закону та координації узгодження з відповідним існуючим цивільним та господарським законодавством)

- Міністерство фінансів (Державна фіскальна служба) (в частині узгодження стимулювальних фіскальних заходів; узгодження питань митного оформлення вантажів ж відшкодування % податку на пальне або самостійного зменшення податку з автоперевізника тощо)

- транспортні професійні асоціації, Укрзалізниця, страхові компанії

- громадські організації в сфері транспортування (в світлі проведення широкої інформаційної політики та обізнаності суспільства)

1. **Технічні питання**
2. Розробка відповідного законопроекту «Про комбіновані перевезення» є центральним елементом механізму імплементації Директиви Ради 92/106 від 7 грудня 1992 р. про встановлення спільних правил для окремих видів комбінованих перевезень вантажів між державами-членами. Треба відзначити, що розробка законопроекту було розпочата ще у 2010р.. але його не було завершено та затверджено.
3. Розробка необхідних підзаконних актів з огляду на зацікавлених учасників, Міністерство економіки та Міністерство фінансів України (робоча група)
4. У рамках підзаконних актів або законів, які потребують змін, треба визначити відповідальність та обов’язки перевізника, зокрема іноземного експедитора. Досі важко вирішити питання з компонентом страхування для мультимодального перевезення.
5. **Нормативна база та контроль**

Правовідносини у сфері комбінованих перевезень врегульовано незначною мірою, а нормативно-правової бази стосовно комбінованого транспорту фактично не існує. Навіть в Законі України «Про транспорт» не визначено місця комбінованого транспорту в єдиній транспортній системі України (ст. 21 Закону). Комбінований транспорт поєднує в собі різні види транспортування товарів, зокрема, автомобільний, залізничний та/або внутрішньоводний. В законах України «Про автомобільний транспорт», «Про залізничний транспорт» відсутні норми про можливості застосування комбінованого транспорту. У Статуті залізниць України питання взаємодії обмежуються лише організацією змішаних перевезень у залізнично-водному сполученні. У Кодексі торговельного мореплавства ці питання лише декларуються, конкретні форми взаємодії не визначені. У Повітряному кодексі України організація взаємодії авіаційного з іншими видами транспорту не розглядається. На внутрішньому водному транспорті до цього часу продовжує діяти статут, прийнятий ще в 1955 р., правила перевезень у змішаному сполученні за участю автомобільного транспорту не розроблені. А новий проект Закону України «Про внутрішньоводний транспорт» має також передбачати положення про комбінований вид транспорту.

Натомість, питання вирішення договірного оформлення комбінованих перевезень врегульовано частково Господарським Кодексом України. Ст. 312 ГКУ містить основні характеристики договору перевезення вантажу в прямому змішаному сполученні. За договором перевезення вантажу в прямому змішаному сполученні перевезення здійснюється від вантажовідправника до вантажоодержувача двома або більше перевізниками різних видів транспорту за єдиним перевізним документом. Також передбачено цієї статтею укладання вузлових угод. Відносини перевізників під час перевезення вантажу у прямому змішаному сполученні та умови роботи перевалочних пунктів регулюються вузловими угодами. Порядок укладення вузлових угод встановлюється транспортними кодексами та статутами. Однак, підзаконної нормативно-правової бази щодо укладання такого виду угод немає. Наприклад, у своїй діяльності робітники «Укрзалізниці» та транспортних підприємств взагалі не використовують таке поняття як «вузлова угода», яке згадується в законодавстві, а керуються відомчими нормами та оперують наступними категоріями «Договір між залізницею і морським (річковим) портом про обробку вагонів з вантажами»; «Єдиний технологічний процес»; «Правила користування вагонами та контейнерами»; «Договір про експлуатацію залізничної під’їзної колії»; «Договір про подачу та забирання вагонів».

Окрім цього, Україна уклала ряд двосторонніх міжнародних угод про міжнародні комбіновані перевезення, зокрема:

- Угода між Міністерством інфраструктури та Федеральним міністерством транспорту, інновацій та технологій Республіки Австрія про міжнародні комбіновані перевезення від 21листопада 2013 р.;

- Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Турецької Республіки про організацію міжнародного прямого вантажного залізнично-поромного сполучення від 25 січня 2011 р.;

- Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Словацької Республіки про міжнародні комбіновані перевезення від 26 лютого 2007 р.;

- Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Азербайджанської Республіки про міжнародні комбіновані вантажні перевезення від 07 вересня 2006 р.

Відповідно до укладених спеціальних міжнародних угод Україна взяла на себе зобов’язання щодо вжиття заходів для сприяння комбінованим перевезенням та їхньому подальшому розвитку з метою прискорення переключення вантажоперевезень з автомобільного транспорту на залізничний або водний.

У співпраці з Європейським Союзом в ряді двосторонніх документів неодноразово наголошувалося на необхідності розвитку комбінованих та мультимодальних послуг з метою вирішення питань щодо сумісності різних видів залізничних колій та інших технічних стандартів. Зокрема, такі положення містилися ще й у Плані дій 2005 р., Порядку денному асоціації 2009 та в його актуалізованій редакції 2014 р. та новій редакції 2015 р.

На сьогодні за межами правового регулювання також залишаються проблеми, що виникають у розрізі діяльності різних видів транспорту, або такі, що прямо не стосуються до жодного з них окремо. Зокрема, це проблеми організації контрейлерних перевезень, перевезень знімних кузовів, договірних відносин та майнової відповідальності взаємодіючих підприємств у транспортних вузлах, питання відповідальності сторін при комбінованих перевезеннях, компенсації шкоди від несхоронності  вантажу та рухомого складу, взаєморозрахунків, оформлення перевізних документів, митних вимог, прав та обов'язків операторів змішаних перевезень тощо.

Недостатність та недосконалість законодавства, що регламентує відносини перевезення вантажів у прямому змішаному сполученні, спричиняють стримування збільшення товарообороту змішаних перевезень, що у свою чергу відбивається на макрорівні економіки.

Коли закони та підзаконні акти, зазначені у частині 4 ввійдуть в дію, основне питання контролю їх виконання буде полягати у можливих фальсифікаціях, до яких можуть вдаватися деякі автоперевізники, щоб отримати відшкодування частки податку га пальне, не надаючи реальних послуг. Функція контролю виконання буде покладена на Державну фіскальну службу України.

1. **Пріоритети та терміни**
2. Удосконалити існуючий законопроект та подати на розгляд Верховної Ради України з метою його схвалення - 2016
3. Розробити підзаконні нормативно-правові акти з метою імплементації положень закону «Про комбіновані перевезення», передбачити оформлення єдиного транспортного документу. Законопроект має вирішити проблему укладання угод між перевізниками, які беруть участь у змішаному перевезенні, врегулювати проблеми відповідальності, дати визначення єдиного транспортного документа, вузлової угоди, її змісту та істотних умов та інші питання технології роботи учасників цих перевезень – 2017-2018
4. Внести зміни до Закону України «Про транспорт» з метою доповнення можливості використання комбінованих перевезень. Внести доповнення до законів України «Про залізничний транспорт», «Про автомобільний транспорт» щодо положень комбінованого транспорту. Також передбачити даний вид транспортування при підготовці проекту Закону України «Про внутрішньоводний транспорт», який наразі перебуває на стадії розробки та його обговорення – 2016-2018
5. Розробити та прийняти Правила перевезення у прямому змішаному сполученні та законодавчо встановити відповідальність сторін вузлових угод за ухилення від укладення або несвоєчасне укладення, а також за порушення умов таких угод. Слід також визначити єдиний підхід до строку, на який укладаються вузлові угоди, адже чинне законодавство з цього питання має певні вади. Прибрати неузгодженості національного законодавства в цьому аспекті. Так, вбачається за необхідне уніфікувати термінологію із Статутом залізниць - 2017
6. Розробити типову вузлову угоду, яка має бути додатком до Правил перевезення у прямому змішаному сполученні - 2018
7. Доповнити Податковий кодекс України заходами стимулювального характеру щодо заохочення до використання комібнованого перевезення вантажів (наприклад, передбачивши можливість повернення частини – яку треба визначити - сплаченого транспортного збору автоперевізником при доставці товарів до іншого виду транспорту, який розташований за 150км від першого місця навантаження, та інші конкретні ситуації) - 2018
8. Прийняти нормативно-правовий акт про створення спеціального інституційного механізму контролю за комбінованими перевезеннями в особі спеціального контрольного підрозділу Міністерства інфраструктури чи відокремленого його структурного підрозділу або створення спеціально уповноваженого органу при Міністерстві інфраструктури – 2018
9. Проінформувати Координаційну Раду Угоди про асоціацію - 2019
10. **Фінансові та економічні аспекти**

Функціонування єдиної інтермодальної транспортної системи спирається на наступні принципи: єдиний комерційно-правовий режим, комплексний підхід до рішення фінансово-економічних питань організації перевезень, максимальне використання телекомунікаційних мереж і систем електронного документообігу, координація і кооперація дій всіх учасників транспортно-логістичного процесу.

Витрати для Державного бюджету повинні бути відносно обмеженими, якщо доведеться відшкодовувати автоперевізникам частку акцизу на пальне при підвезенні до іншого виду транспорту, який розташований на відстані менше 150км, припускаючи до перевалка товарів з одного виду транспорту на інший підвищує потребу в робочій силі та економічну діяльність, а отже доходи Держави. Міністерство фінансів, разом з зацікавленими учасниками, повинно виконати оцінки до встановлення умов для відшкодування (або зменшення податку). Для того, щоб система було справедливою щодо податків (для обох сторін), нормативні положення про цю податкову ініціативу треба також ретельно підготувати та реалізувати.

І страхові питання мають фінансовий і комерційний характер, на сьогодні існуюча стразова система все ще не відповідає основним практичним підходам ЄС. Поступове покращення буде означати і правові зміни і зростання витрат для транспортної галузі, а в кінці кінців – для клієнта.

Створення національної інтермодальної транспортної системи повинно отримати широку підтримку на загальнодержавному рівні із врахуванням регіональних особливостей, яка полягатиме у цілеспрямованих економічних і організаційних методах управління. Система економічних методів передбачатиме, по-перше, вплив фінансової політики на формування господарських зв'язків, по-друге – стимулювання інвестицій в розвиток транспорту і фінансову підтримку товаропровідної мережі і, по-третє, - вплив на транспортні підприємства при допущенні ними нераціональних перевезень.

1. **Узагальнення основних питань**

Комбіновані перевезення характеризуються як вид вантажних перевезень із транспортними ланцюгами між відправниками й одержувачами вантажів при збереженні транспортного упакування в процесі перевантаження універсальних транспортних засобів з одного виду транспорту на іншій. Існують також поняття комбінованих перевезень як планомірної взаємодії чи систематичної кооперації різних видів транспорту в організації транспортних ланцюгів.

Складність заснування регулювання комбінованих перевезень в Україні полягає у відсутності правових актів і економічних важелів для забезпечення повного самофінансування розвитку та технічного переоснащення транспорту. Перспективи розвитку комбінованих вантажних перевезень в Україні залежать від формування інформаційного та комунікаційного забезпечення товароруху на трьох напрямках: внутрішньодержавному, державному зовнішньоекономічному (експорт та імпорт товарів) і міждержавному (транзит вантажів територією України).

На перший план виходить проблема законодавчого регулювання комбінованих перевезень, яка в Україні відсутня. Недостатність та недосконалість законодавства, що регламентує відносини перевезення вантажів у прямому змішаному сполученні, спричиняють стримування збільшення товарообороту змішаних перевезень, що у свою чергу відбивається на макрорівні економіки. Потребують вирішення наступні основні питання:

* Єдиний транспортний контракт
* Матеріальна відповідальність (страхування та відповідальність як перевізників, так й іноземних експедиторів)
* Стимули для автомобільного транспорту (витрати для Державного Бюджету повинні бути компенсовані зростанням надходжень завдяки підвищенню економічної активності в місцях завантаження/ розвантаження).

Прийняття законопроекту «Про комбіновані перевезення» дозволить врегулювати комбіновані (контрейлерні)  перевезення та визначити правове поле розвитку сучасних способів доставки вантажів. А це, у свою чергу, дозволить підвищити якість обслуговування споживачів транспортних послуг, знизити екологічні навантаження на природне середовище,  а також прискорити рух товарів між Україною та ЄС.

1. Переклад за http://www.transport-ukraine.eu/docs/direktiva-radi-92106iees-vid-7-grudnya-1992-roku-pro-vstanovlennya-spilnih-pravil-dlya-okremi-0 [↑](#footnote-ref-1)
2. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Транспортної стратегії України на період до 2020 року» від 20 жовтня 2010 р. N 2174-р // Офіційний вісник України. – 2010. - №92. – стор. 545. [↑](#footnote-ref-2)