

УДК 347.73

Юлія Коваль,

аспірант кафедри фінансового права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПЛАТИ ЗА ПРОЇЗД ПЛАТНОЮ АВТОМОБІЛЬНОЮ ДОРОГОЮ, ПОБУДОВАНОЮ НА УМОВАХ КОНЦЕСІЇ ЯК ОБОВ'ЯЗКОВОГО ПЛАТЕЖУ

Стаття присвячена аналізу фінансово-правових аспектів справляння плати за проїзд автомобільною дорогою, побудованою на умовах концесії, а також визначенню її правової природи. У статті розглянуто подвійний характер плати за проїзд концесійною дорогою, яка залежно від порядку справляння може належати або до неподаткових доходів бюджету, або до парафіскалітетів. Проаналізовано законодавство щодо дорожніх концесій на предмет можливості реалізації відповідних норм з урахуванням обмежень, закріплених у чинному бюджетному законодавстві, акцентовано увагу на колізіях та виявлено потребу у вдосконаленні правового регулювання.

Ключові слова: плата за проїзд автомобільною дорогою, концесія на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг, парафіскалітет, неподаткові доходи бюджету, державний дорожній фонд.

Постановка проблеми. Світова практика будівництва автомобільних доріг засвідчує успішність та ефективність застосування концесій як інструмента залучення інвестицій приватного сектора у дорожню галузь. Тим не менше ключовим питанням, яке безпосередньо впливає на фінансову стабільність будь-якого концесійного проекту, а особливо проекту дорожньої концесії, є визначення джерел доходів концесіонера та компенсації його інвестиційних витрат, спрямованих на створення об'єкта концесії. Одним із класичних джерел відшкодування витрат, пов'язаних із будівництвом та експлуатацією автомобільних доріг у межах концесійних проектів, є плата, що вноситься користувачами об'єкта концесії, **тобто плата за проїзд концесійною дорогою.**

Оскільки підходи до справляння плати за проїзд автомобільними, в тому числі концесійними, дорогами нещодавно зазнали змін у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо будівництва та експлуатації автомобільних доріг», то особливої актуальності набуває необхідність поглибленого аналізу сутності плати за проїзд платною автомобільною дорогою, побудованою на умовах концесії, з точки зору фінансово-правового регулювання. При цьому визначення правової природи плати за користування платною автомобільною дорогою, побудованою на умовах концесії, безпосередньо впливає на порядок її встановлення, визначення розмірів плати, підстави справляння, а також на

порядок її стягнення. Так, залежно від того, чи акумулюється плата за користування концесійною дорогою у державному бюджеті або надходить безпосередньо на користь концесіонера, вона може набувати статусу відповідно або неподаткових доходів бюджету, або парафіскалітету, особливості яких будуть розглянуті далі у цій статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, пов'язані з правовим регулюванням обов'язкових платежів, неодноразово ставали предметом досліджень вітчизняних та зарубіжних вчених. Найбільш комплексного вивчення зазначена проблематика дістала у дисертаційному дослідженні Н. Ю. Пришви [1]. Окремі аспекти обов'язкових платежів також ставали об'єктом вивчення таких науковців, як Д. О. Гетманцев [2] та Н. Я. Якимчук [3]. Водночас хоч парафіскалітет як різновид обов'язкових платежів і не отримав поки що системного висвітлення у вітчизняній науці фінансового права, проте у цьому аспекті актуальними є результати наукових пошуків таких російських вчених, як І. І. Кучеров [4] та Л. В. Ромащенко [5]. Проте невирішеними залишаються питання щодо визначення правової природи платежів, які виникають під час концесійних відносин та мають обов'язковий характер. Зокрема, потребує дослідження подвійна природа плати за проїзд концесійною автомобільною дорогою, яка залежно від способу акумулювання може належати або до неподаткових доходів бюджету, або до парафіскалітетів.

Метою дослідження є встановлення залежності правової природи плати за проїзд автомобільними дорогами, побудованими на умовах концесії, від моделі справляння та суб'єкта стягнення, а також визначення шляхів та способів подолання наявних у чинному законодавстві колізій правових норм, які регламентують порядок справляння плати за проїзд платними автомобільними дорогами загального користування державного значення.

Викладення основного матеріалу. Міжнародна практика свідчить, що є декілька підходів до визначення суб'єктів збору плати за проїзд платною автомобільною дорогою: 1) **державний орган**: зібрані кошти передаються до загального фонду бюджету або дорожнього фонду; 2) **державна організація**, що несе відповідальність за експлуатацію дороги; 3) **приватна компанія від імені держави**: за такої моделі компанія лише надає послуги зі збору платежів, які оплачуються окремо; 4) **приватна компанія**, що несе відповідальність за експлуатацію дороги: компенсація компанії пов'язана з обсягом коштів, що отримуються з платежів [6, с. 68]. В умовах реалізації концесійних проектів на будівництво та експлуатацію автомобільної дороги ймовірним є використання саме останніх двох моделей, різниця між якими полягає у визначенні кінцевого одержувача коштів – держава або концесіонер.

У першому випадку плата за користування платною автомобільною дорогою надходить **до державного бюджету**. Згідно з класифікацією доходів бюджету, закріпленою у статті 9 Бюджетного кодексу України, плата за користування концесійною дорогою належатиме до категорії **інших неподаткових платежів** і зараховуватиметься до державного дорожнього фонду [7]. Слід зазначити, що нині бюджетна класифікація, затверджена наказом Міністерства фінансів України від 14 січня 2011 року № 11, не містить серед неподаткових доходів плати за проїзд платними автомобільними дорогами, що зумовлено фактичною відсутністю таких об'єктів, незважаючи на чинний Закон України «Про реконструкцію та експлуатацію на платній основі автомобільної дороги Київ – Одеса», а також на спроби реалізації двох проектів дорожньої концесії, які завершилися розірванням укладених концесійних угод.

При цьому у нормативному розумінні терміна «неподатковий платіж» плата за користування платною автомобільною дорогою, побудованою на умовах концесії, відповідає **ознакам неподаткових обов'язкових плате-**

жів, що справляються до бюджетів, зокрема: 1) виникнення обов'язку зі сплати неподаткового обов'язкового платежу ґрунтується на не притаманній податковому платежу свободі вибору (існує альтернативна безоплатна дорога); 2) неподатковий обов'язковий платіж пов'язаний із відшкодуванням особливих витрат публічної влади, однак він не є прямим еквівалентом плати за послугу (держава може частково покривати різницю за рахунок компенсаційних платежів концесіонеру); 3) підстави сплати неподаткового обов'язкового платежу закріплені в законі, відмінному від податкового; 4) наслідком несплати платежу не є примусове вилучення відповідних грошових коштів [1, с. 143].

Слід зауважити, що на протигагу чинному законодавству сучасна доктрина фінансового права визначає інші підходи до класифікації обов'язкових платежів до бюджету, поділяючи їх на дві підгрупи залежно від мети справляння: **фіскальні** (податкові та неподаткові платежі, а також разові внески) та **нефіскальні** (платежі до публічних фондів коштів, що не належать до бюджетної системи, а також штрафи, фінансові санкції, компенсаційні та ресурсні платежі). При цьому фіскальний характер платежу проявляється в основній меті його надходження – наповнення бюджетів [3, с. 70]. З такої точки зору плату за користування платною автомобільною дорогою можна охарактеризувати як нефіскальний платіж компенсаційного характеру.

У другому випадку, якщо плата за користування автомобільною дорогою надходить **на користь концесіонера**, виникає питання щодо сутності такого платежу, зокрема: чи має плата за користування платною автомобільною дорогою риси приватноправового платежу або належить до обов'язкових неподаткових платежів, а саме парафіскалітетів. І. І. Кучеров визначає парафіскалітет як правову, неподаткову форму покладення обов'язків на фізичних осіб та організації щодо участі у формуванні фінансових ресурсів окремих суб'єктів публічного або приватного права з метою покриття видатків, пов'язаних з наданням ними послуг на користь платників [4, с. 92]. У своєму дисертаційному дослідженні, присвяченому правовій природі парафіскальних платежів, Л. В. Ромашенко під поняттям «парафіскальні платежі» розуміє обов'язкові платежі, які стягуються на підставі вимоги публічної влади для покриття витрат на виконання делегованих публічних функцій та зараховуються безпосередньо на користь осіб, які виконують ці функції, а не до бюджету або інших централізованих публічних фондів [5, с. 9].

Окрім того, окремі аспекти та ознаки парафіскалітетів, викладені у працях інших дослідників, доповнюють наведені вище визначення. Так, зокрема, діяльність, яка забезпечується сплатою парафіскалітетів, передбачає організаційну монополність таких юридично значущих дій або послуг на користь платника, з приводу чого вони стягуються, та монополність побудови відповідного фонду, до якого вони надходять [2, с. 169]. Також у літературі досить часто виділяють таку рису парафіскалітетів, як цільовий характер, адже кошти, отримані за результатами їх справляння, переважно спрямовують на покриття витрат, які несуть ті чи інші організації під час надання відповідних послуг їх платникам [4, с. 92].

З метою відмежування парафіскалітетів від платежів приватноправового характеру Л. В. Ромащенко зазначає, що в основі справляння парафіскального платежу лежить необхідність фінансового забезпечення державою завдань публічного характеру, які виконуються тією чи іншою організацією за дорученням держави. Тобто сплата податку безпосередньо державі та надання державою за рахунок цих коштів субсидії на користь організації, що виконує публічні функції, замінюються сплатою платежу безпосередньо організації. При цьому, як зазначає науковець, заміна механізму фінансування того чи іншого виду діяльності не скасовує того факту, що фінансування здійснюється шляхом державної підтримки, – змінюється лише спосіб вираження такої підтримки, адже без санкції держави на справляння парафіскальних платежів таке справляння не могло б здійснюватися організацією [5, с. 17].

Визначаючи коло публічних завдань, які виконує концесіонер у межах концесійних відносин щодо будівництва та експлуатації автомобільної дороги, звернімося до статті 11 Закону України «Про автомобільні дороги», яка встановлює, що до повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері дорожнього господарства та управління автомобільними дорогами загального користування державного значення, належать: організація будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг загального користування державного значення відповідно до державних будівельних норм і стандартів; забезпечення сталого функціонування автомобільних доріг загального користування державного значення; забезпечення фінансування та розвитку мережі автомобільних доріг загального користування державного значення [8]. Прикметно, що саме ці функції частково передаються концесіонеру на під-

ставі концесійного договору, зокрема, відповідно до частини 6 частини 1 статті 1 Закону України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» концесія є наданням концесіодавцем на підставі концесійного договору на платній та строковій основі концесіонеру **права на будівництво та експлуатацію автомобільної дороги** за умови взяття концесіонером на себе зобов'язань щодо її будівництва та експлуатації [9]. Враховуючи той факт, що плата за проїзд автомобільною дорогою, що справляється на користь концесіонера, фактично є джерелом покриття його інвестиційних витрат на будівництво та утримання дороги, то за такого розуміння плата за користування концесійною дорогою цілком набуває рис парафіскалітету.

Окремі вчені висловлюють критичні зауваження щодо парафіскалітетів, вказуючи на ризик відсутності або недостатності фінансового контролю [5, с. 22], однак у випадку зі справлянням плати за проїзд автомобільною дорогою саме модель на засадах справляння плати концесіонером є більш оптимальною, адже презюмується особиста зацікавленість приватного партнера, який належним чином має забезпечити функціонування та автоматизацію систем оплати проїзду та недопущення випадків порушення режиму платності, оскільки це прямо впливає на обсяги отриманих ним прибутків.

Проаналізувавши можливі юридичні моделі справляння плати за користування платною автомобільною дорогою, побудованою на умовах концесії, доцільно звернутися до чинного законодавства та розглянути окремі аспекти практичного застосування відповідних правових норм. Так, загальні засади запровадження плати за проїзд автомобільною дорогою, в тому числі побудованою на умовах концесії, встановлені Законом України «Про автомобільні дороги». Згідно з положеннями частини третьої статті 27 згаданого Закону автомобільні дороги, окремі їх ділянки можуть бути віднесені до розряду платних лише за умови їх суттєвого вдосконалення, а також у разі будівництва та експлуатації новозбудованих автомобільних доріг на умовах концесії та забезпечення альтернативного безоплатного проїзду транспортних засобів.

Відповідно до частини першої статті 4 Закону України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» одним із джерел доходу концесіонера від експлуатації автомобільної дороги є **плата за проїзд автомобільною дорогою**, що вноситься користувачем. На перший погляд, наведене формулювання дозволяє припустити

можливість самостійного справляння такої плати концесіонером, однак тривалий час положення частини шостої статті 29 Закону України «Про автомобільні дороги», відповідно до яких передбачалося, що плата за проїзд спрямовується до *Державного бюджету України*, у безальтернативному порядку нівелювали можливість реалізації концесійних проектів у дорожній галузі на умовах прямих платежів.

Разом із тим лишалась можливість структурування відповідних концесійних проектів на умовах плати за експлуатаційну готовність, яка передбачає виплати за рахунок бюджетних коштів на користь концесіонера, складається із суми витрат на будівництво автомобільної дороги та її експлуатацію і обчислюється за один місяць експлуатації автомобільної дороги від дати введення її в експлуатацію до закінчення строку дії концесійного договору [10]. Тобто за такої моделі передбачалося два можливих варіанти розвитку подій: 1) дорога залишається *безоплатною*, однак держава компенсує усі витрати концесіонера за рахунок *плати за експлуатаційну готовність автомобільної дороги*; 2) *плата за користування платною автомобільною дорогою* спрямовується до державного бюджету, а держава у свою чергу компенсує витрати концесіонера за рахунок *плати за експлуатаційну готовність автомобільної дороги*.

27 лютого 2018 року Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо будівництва та експлуатації автомобільних доріг» було внесено зміни до частини шостої статті 29 Закону України «Про автомобільні дороги», якими для концесійних доріг встановлено виняток до загальної норми щодо спрямування плати за проїзд платною автомобільною дорогою до Державного бюджету України [11]. Аналогічно у статті 5 Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України» було закріплено виняток щодо надходжень плати за проїзд платними автомобільними дорогами загального користування до державного дорожнього фонду для випадків передачі відповідної новозбудованої автомобільної дороги у концесію [12]. Тим не менше, відповідно до пункту 6² частини третьої статті 29 Бюджетного кодексу України, джерелами формування *спеціального фонду Державного бюджету України* в частині доходів, окрім інших, є плата за проїзд платними автомобільними дорогами загального користування державного значення, а пункт 1 частини другої статті 24² Бюджетного кодексу України фіксує, що такі доходи належать до джерел формування *державного дорожнього фонду*. Отже,

враховуючи пріоритет приписів бюджетного законодавства, який впливає з положень абзацу другої частини другої статті 4 Бюджетного кодексу України, можемо констатувати, що прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо будівництва та експлуатації автомобільних доріг» не змінило фактичної ситуації щодо неможливості реалізації концесійних проектів у дорожній галузі на засадах прямих платежів на користь концесіонера.

Більш того, Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо будівництва та експлуатації автомобільних доріг» було виключено плату за експлуатаційну готовність автомобільної дороги з переліку джерел доходів концесіонера, замість якої було визначено нове джерело – компенсація концесіонеру. Так, частиною другою статті 4¹ Закону України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» передбачено, що компенсація сплачується концесіонеру в разі, якщо за результатами звітного року сума річного доходу, отриманого концесіонером від експлуатації об'єкта концесії, є меншою за заплановану суму такого річного доходу. При цьому частина третя цієї ж статті передбачає, що розмір компенсації не може перевищувати 15 відсотків запланованого доходу за відповідний рік згідно з умовами договору. Проте згідно з частиною третьою статті 24² Бюджетного кодексу України кошти державного дорожнього фонду спрямовуються на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування державного значення та інших заходів, визначених пунктом 1 частини четвертої статті 3 Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України». Відповідно до зазначеного Закону кошти державного дорожнього фонду спрямовуються на фінансове забезпечення *будівництва, реконструкції, ремонту і утримання* автомобільних доріг загального користування державного значення, а також виконання проектно-випробувальних та науково-дослідних робіт, створення та функціонування інформаційно-аналітичної системи дорожнього господарства, забезпечення розвитку виробничих потужностей дорожніх організацій; утримання галузевих медичних закладів для реабілітації учасників ліквідації наслідків катастрофи на Чорнобильській атомній електростанції; проведення конкурсів і підготовку договорів щодо виконання робіт з будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування за рахунок коштів міжнародних фінансових організацій,

інших кредиторів та інвесторів, *співфінансування* зазначених робіт згідно з відповідними договорами, здійснення контролю за їх виконанням і прийняття доріг в експлуатацію, управління дорожнім господарством.

Таким чином, з огляду на вичерпність наведеного переліку, кошти державного дорожнього фонду можуть спрямовуватися безпосередньо на будівництво, ремонт, утримання або навіть на співфінансування зазначених робіт, але спрямування коштів державного дорожнього фонду на виплату компенсаційних платежів на користь концесіонера чинним бюджетним законодавством *не передбачено*. Однак навіть якщо припустити, що такий напрям з'явиться після внесення відповідних змін до бюджетного законодавства, то, враховуючи, що державний дорожній фонд створюється у складі спеціального фонду державного бюджету, а відповідно до частини четвертої статті 23 Бюджетного кодексу України витрати спеціального фонду бюджету провадяться виключно в межах і за рахунок фактичних надходжень спеціального фонду бюджету, в умовах відсутності відокремленого фінансування концесійних проектів завжди залишатиметься ризик того, що надходження від плати за користування платною автомобільною дорогою не обов'язково надійдуть до концесіонера своєчасно та у повному обсязі.

Враховуючи положення бюджетного законодавства, які наразі не допускають стягнення плати за проїзд безпосередньо концесіонером та не передбачають можливості виплат компенсаційних платежів, єдиним джерелом доходів концесіонера може стати хіба що плата за експлуатацію об'єктів дорожнього сервісу, що вноситься користувачами, обсяги якої, як правило, не є достатніми для зацікавлення потенційного інвестора.

Висновки

Таким чином, наявні натеper підходи до правового регулювання плати за проїзд автомобільною дорогою, побудованою на умовах концесії, характеризуються недосконалістю правового регулювання, наявністю колізії, вирішення якої має базуватися на засадах пріоритету бюджетного законодавства. Безсистемне внесення змін без урахування положень бюджетного законодавства не лише не призводить до вдосконалення правової бази, а й зумовлює появу нових недоліків чинного законодавства.

Тим не менше, на нашу думку, вдосконалення правових засад справляння плати за проїзд концесійними дорогами може стати наслідком системної роботи за такими напрямками:

1) внесення змін до чинного бюджетного законодавства та законодавства у сфері дорожніх концесій з метою розширення можливих моделей справляння плати за проїзд автомобільною дорогою, побудованою на умовах концесії, з урахуванням її подвійної правової природи;

2) вирішення наявної колізії щодо акумулювання плати за проїзд платними дорогами, у тому числі концесійними, виключно до державного дорожнього фонду;

3) системне вирішення питання щодо правового статусу парафікалітетів, порядку їх встановлення та справляння;

4) розробка правових механізмів для забезпечення цільового використання плати за проїзд автомобільними дорогами в рамках концесійних проектів у разі надходження плати за проїзд до державного бюджету;

5) вдосконалення чинного законодавства в частині уточнення механізму визначення максимального розміру та порядку зміни розміру плати за проїзд концесійними автомобільними дорогами, детальному аналізу чого будуть присвячені наступні дослідження.

Список використаних джерел:

1. Пришва Н. Ю. Правові проблеми регулювання обов'язкових платежів : дис. ... доктора юридичних наук : 12.00.07. К., 2004. 437 с.

2. Гегманцев Д. О., Форсюк В. Л., Беліцький І. С. Теорія, принципи та історія податку. Правовий аспект : наук.-практ. посіб. К. : Юрінком Інтер, 2015. 496 с.

3. Якимчук Н.Я. Фіскальні неподаткові платежі до бюджетів: проблеми правового змісту та правового регулювання. Публічне право. 2014. № 1 (13). С. 68-76.

4. Кучеров И. И. Теория налогов и сборов (Правовые аспекты): монография. М. : ЮрИнфоР, 2009. 473 с.

5. Ромащенко Л. В. Правовая природа парафискальных платежей : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.04. М., 2013. 26 с.

6. Сборник методических материалов по государственно-частному партнерству в автотранспортной сфере / Всемирный банк, Консультативный фонд по вопросам государственно-частного сотрудничества в области развития инфраструктуры PPIAF, март 2009 год. URL: http://www.pppi.ru/sites/all/themes/pppi/img/avtodorogi_mosty_1.pdf.

7. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/en/2456-17>.

8. Про автомобільні дороги: Закон України від 08.09.2005 № 2862-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2862-15>.

9. Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг: Закон України від

14.12.1999 № 1286-XIV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1286-14>.

10. Про затвердження Порядку проведення розрахунку плати за експлуатаційну готовність автомобільної дороги, побудованої на умовах концесії: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2013 № 493. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/493-2013-%D0%BF>.

11. Про внесення змін до деяких законів України щодо будівництва та експлуатації автомобільних доріг: Закон України від 27.02.2018 № 2304-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2304-19>.

12. Про джерела фінансування дорожнього господарства України: Закон України від 18.09.1991 № 1562-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1562-12>.

Статья посвящена анализу финансово-правовых аспектов взимания платы за проезд по автомобильной дороге, построенной на условиях концессии, а также определению ее правовой природы. В статье рассмотрен двойственный характер платы за проезд по концессионной дороге, которая в зависимости от порядка взимания может по своей сути принадлежать либо к неналоговым доходам бюджета, либо к парафискалитетам. Проанализировано законодательство в сфере дорожных концессий на предмет возможности реализации соответствующих норм с учетом ограничений, закрепленных в бюджетном законодательстве, акцентировано внимание на коллизиях и определена необходимость в совершенствовании правового регулирования.

Ключевые слова: плата за проезд по автомобильной дороге, концессия на строительство и эксплуатацию автомобильных дорог, парафискалитет, неналоговые доходы бюджета, государственный дорожный фонд.

The article is devoted to the analysis of financial and legal aspects of charging for travel by concession road, as well as the definition of legal nature of road tolls. The article deals with the dual character of the road tolls, which, depending on the order of charging, may belong either to non-tax revenues of the budget or to para-fiscalitet. The legislation on road concessions was analyzed regarding the possibility of implementing the relevant norms, taking into account the limitations set forth in the current budget legislation.

Key words: road tolls, concession for construction and operation of highways, para-fiscalitet, non-tax revenues of the budget, state road fund.

