

РОЗДІЛ 13

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

УДК 347.7; 347.763

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-9/109>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМ ПЛАТ І ЗБОРІВ ЗА КОРИСТУВАННЯ ДОРОГАМИ: ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ ТА УКРАЇНИ

LEGAL REGULATION OF THE FUNCTIONING OF THE SYSTEMS OF TOLLS AND TOLLS FOR THE USE OF ROADS: THE EXPERIENCE OF EUROPEAN COUNTRIES AND UKRAINE

Клюєва Є.М., д.ю.н., професор,

*завідувач кафедри господарського та транспортного права юридичного факультету
Державний університет інфраструктури та технологій*

Стаття присвячена аналізу правового регулювання систем плат та зборів за користування платними дорогами в країнах Європи та в Україні. Платні дороги в країнах Європи це стала практика. Плата за користування автомобільними дорогами може слугувати корисним інструментом для отримання нових джерел доходів, які допомагають розвивати інфраструктуру країн Європи. Така практика пояснюється ще і тим, що будівництво дорогі, особливо швидкісних, з особливим покриттям, є широкомасштабними інфраструктурними проектами, для швидкого будівництва яких слід залучати приватні кошти. Можливість запровадження в дорожню інфраструктуру платних доріг визначається у двох законах України — «Про автомобільні дороги» та «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг». У документах зазначено, що у випадку встановлення плати за автомобільну дорогу, необхідно або надати безкоштовну альтернативу або побудувати її. Звертаючи увагу на досвід європейських країн, то автор прийшов до висновку, що існує декілька видів стягування плат та зборів за користування платними дорогами, а саме: передплата, тобто оплата за усі платні дороги які є в країні та плата за фактичний кілометраж. Автор зазначає, що є країни, в яких стягувати податки та збори за користування платними дорогами дозволяється лише з вантажного транспорту відповідного класу. В статті проаналізована правова база, яка встановлює правила нарахування зборів та плат за користування транспортною інфраструктурою країн Європи. В статті наведений досвід країн Європи щодо правового регулювання систем зборів та плат за користування платними дорогами. Автором розглянуті перспективи розвитку дорожньої інфраструктури України, зокрема можливості побудови платних доріг, згідно вимог чинного українського законодавства та з урахування євроінтеграційних процесів.

Ключові слова: збори, плати, плата за користування, система податків за проїзд, платні дороги.

The article is devoted to the analysis of the legal regulation of systems of tolls and fees for the use of toll roads in European countries and in Ukraine. Toll roads in European countries have become a practice. Tolls for the use of motor roads can serve as a useful tool for obtaining new sources of income that help develop the infrastructure of European countries. This practice is also explained by the fact that the construction of roads, especially high-speed roads with a special surface, are large-scale infrastructure projects, for the rapid construction of which private funds should be attracted. The possibility of introducing toll roads into the road infrastructure is defined in two laws of Ukraine - «On Motor Roads» and «On Concessions for the Construction and Operation of Motor Roads». The documents state that if a toll is established for a road, it is necessary to either provide a free alternative or build it. Paying attention to the experience of European countries, the author came to the conclusion that there are several types of charging fees and charges for the use of toll roads, namely: prepayment, i.e. payment for all toll roads in the country and payment for actual mileage. The author notes that there are countries in which it is allowed to collect taxes and fees for the use of toll roads only from cargo transport of the corresponding class. The article analyzes the legal framework that establishes the rules for charging fees and charges for using the transport infrastructure of European countries. The article presents the experience of European countries regarding the legal regulation of systems of tolls and fees for the use of toll roads. The author considered the prospects for the development of Ukraine's road infrastructure, in particular, the possibility of building toll roads, in accordance with the requirements of current Ukrainian legislation and taking into account European integration processes.

Key words: fees, charges, fee for transportation, toll tax system, toll roads.

Постановка проблеми. Транспорт - одна з найважливіших галузей національної економіки, ефективне функціонування якої є необхідною умовою стабілізації, структурних перетворень економіки, розвитку зовнішньоекономічної діяльності, задоволення потреб населення та суспільного виробництва у перевезеннях, захисту економічних інтересів України.

Світова практика будівництва та утримання автомобільних доріг вказує на успішне залучення приватних інвестицій в дорожню галузь країн. Одним із класичних джерел відшкодування витрат, пов'язаних із будівництвом та експлуатацією автомобільних доріг у межах інвестиційних проектів, є плата за користування дорогою. Багато сучасних європейських доріг спочатку проектувалися як платні з метою подальшої компенсації витрат на будівництво та експлуатацію, а також як додаткове джерело доходу в бюджет за рахунок користувачів автомобільними магістралями.

Метою статті є правове регулювання функціонування систем плат і зборів за користування дорогами: досвід країн Європи та України.

Виклад основного матеріалу. У європейських країнах платні дороги відрізняються від безкоштовних якістю покриття та організацією дорожнього руху. На таких автомагістралях немає світлофорів, поворотів ліворуч, а посередині встановлений бар'єр безпеки. Все це дозволяє пересуватися такими шляхами швидше, ніж звичайними.

Законодавство ЄС передбачає створення платних доріг, а саме Директива ЄС 1999/62/ЄС від 17 червня 1999 р. про стягнення плати з вантажних автомобілів за використання певних інфраструктур вказує, держава-член може вибрати застосовувати плату за проїзд та/або плату за користування лише до транспортних засобів, що мають максимально допустиму вагу вантажу не менше 12 тон. Виходячи з положень документи нема обов'язковості щодо встановлення плати для легкових автомобілів.

Держави-члени можуть зберігати або вводити збори за проїзд та/або збори з користувачів відповідно до умов, викладених у параграфах 2–10 Директиви 1999/62/ЄС. Ст. 7 п 2(а) Плати та збори з користувачів стягуються тільки з користувачів автомагістралей або інших багатосмугових

доріг, характеристики яких аналогічні автомагістралям, або користувачів мостів, тунелів та гірських перевалів [1].

У різних країнах встановлені різні правила оплати проїзду платними дорогами. Кожна країна Європи встановлює власні тарифи. Чимало країн ЄС вже запровадили таку плату. Можна виділити дві найпоширеніші моделі дорожніх зборів. Перша модель передбачає попередню оплату проїзду по автомагістралям країни, друга модель – це плата за кілометраж. Також в країнах ЄС власники транспортних засобів можуть сплачувати спеціальний тариф за проїзд через тунелі, мости. Так в Австрії плату за користування дорогами запровадили в 1997 році, шляхом купівлі так званої «віньєтки» (від французького *vignette*). На вартість проїзду також впливає клас транспортного засобу.

Федеральний закон Німеччини про стягнення плати за проїзд магістральними дорогами, закон «Про стягнення плати за проїзд і правила стягнення плати за проїзд» складають правову основу для стягнення плати за проїзд з вантажних автомобілів. Федеральний закон Німеччини «Про плату за проїзд магістральними дорогами», який набув чинності 19 липня 2011 року, визначає, наприклад, які транспортні засоби повинні платити за проїзд на яких федеральних магістральних дорогах, в якій спосіб стягуються збори і як вони контролюються [2].

За користування федеральними автомагістралями та дорогами федерального значення з транспортних засобів стягується плата за використання певних транспортних маршрутів вантажними автомобілями відповідно до останніх поправок, внесених Директивою 2013/22/ЄС. Під транспортним засобом Федеральний Закон розуміє, що це автомобілі або склади транспортних засобів, 1. призначені або використовуються для автомобільних перевезень та 2. дозволена загальна маса яких становить не менше 7,5 тонн [3].

Правила справляння плати регулюють усі деталі справляння плати за проїзд з вантажних автомобілів. У Німеччині немає плати за користування дорогами для легкових автомобілів. Виняток становлять оплата за проїзд центром деяких міст («екологічна зона») і через два тунелі. У Німеччині досі триває дискусія про стягнення з водіїв легкових машин плати за користування автобанами.

Система зборів, що базується на кілометрах, які проїхав транспортний засіб, існує в таких країнах, як Італія, Іспанія та Франція. Французькі автомагістри, на відміну від австрійських та німецьких, переважно приватні. Це регулює закон про фінансування доріг, ухвалений у 1955 році. У Франції не кожен автобан платний, але на багатьох дорогах є пункти, де водії мають розраховуватися за відстань, яку проїхав водій переважно готівкою. Частину коштів заробляє власник автобанів, а решта використовується для утримання доріг [4].

17 жовтня 2022 року Польща приєдналася до групи країн, що входять до Європейської електронної системи стягування автодорожніх зборів (EETS). Завдяки EETS можна сплачувати збори на дорогах, які обладнані електронними засобами, які дозволяють стягувати платежі за проїзд, по всій території Європейського Союзу з використанням одного бортового пристрою.

В доповіді доповіді «Зміни на транспорті в Європейському союзі» Європейської економічної комісії, Комітету з внутрішнього транспорту, зазначено, що Європейський Союз передбачив створення Європейської служби електронного стягування плати за користування (EETS), яка дозволяє здійснювати безперешкодно оплату електронних дорожніх зборів на всій території ЄС за допомогою єдиного бортового блоку на підставі одного контракту та єдиного рахунку. В основному це стосується стягування плати за проїзд вантажного транспорту [5].

Європейська електронна система стягнення автодорожніх зборів (англ. European Electronic Toll Service

- EETS) дозволяє оплачувати проїзд у країнах Європейського союзу, які мають електронну систему стягування автодорожнього збору, на підставі лише одного договору, з одним постачальником послуги EETS, використовуючи один бортовий пристрій. EETS полегшує міжнародним перевізникам оплату дорожніх зборів та здійснення поїздки. Завдяки такому рішення немає необхідності встановлювати та демонтувати різні пристрої для розрахунку відповідної плати, залежно від країни проїзду та постачальника послуг стягування плати – достатньо одного бортового пристрою. Але, як зазначається в доповіді, ця система не позбавлена недоліків і необхідний перегляд Директиви 2004/52/ЄС і рішення 2009/750/ЄС [6].

В інших країні Європи, в Республіці Молдова, з 1 листопада 2012 р. була запроваджена плата за проїзд (віньєтка) для власників автомобілів з іноземними номерами. Віньєтка - збір за користування автомобільними дорогами Республіки Молдова автомобілями, що не зареєстровані в країні, та причепами до них, сплата якого засвідчується підтвердженням, що має конкретний термін дії. Розмір збору залежить від тривалості використання національних шляхів.

Згідно з рішенням Комісії з надзвичайних ситуацій Республіки Молдова №55 від 22 грудня 2022 року, починаючи з 10 січня 2023 року скасовуються раніше діючі винятки, і оплата дорожнього податку стає обов'язковою у тому числі і для автомобілів, які зареєстровані в Україні, які в'їжджають та виїжджають на територію Молдови [7].

Актуальність діючої віньєтки (оплати дорожнього податку) мають право перевіряти як співробітники Прикордонної поліції, так і співробітники Дорожньої поліції Республіки Молдова, а відсутність документа, що засвідчує (чека про оплату), карається штрафом, згідно зі статтею №287.3. Кодекс про правопорушення Республіки Молдова. Мінімальний штраф у цьому випадку дорівнює 2250 молдавським леям. Відповідно до п.(4), ст.3471 Податкового Кодексу Республіки Молдова: «Якщо дата початку дії відповідає поточному дню, то дія віньєтки починається з часу видачі підтвердження, що засвідчує сплату збору, і закінчується о 24:00 в останній день періоду, за який було сплачено збір». Відповідно до ст. 287.3 «Порушення правил про віньєтку» Кодексу про Правопорушення Республіки Молдова №218/2008, власники транспортних засобів, зареєстрованих за кордоном, ризикують отримати штраф за несплату віньєтки [8]. Дорожній податок передбачає оплату користування дорогами в цілому, якихось приватних або окремо оплачуваних доріг, тунелів або мостів на території Молдови немає, додаткових сплат ніде не потрібно.

Якщо порівнювати досвід країн Європи, то ми приходимо до висновку, що багато країн запроваджують в свою інфраструктуру платні дороги, а саме стягування відповідної плати за користування. Прагнучи увійти в європейську систему стандартів Україна тільки розпочинає цей шлях, хоча деякі положення про платні дороги були розроблені доволі давно. Закон України «Про автомобільні дороги» 08.09.2005 р. передбачає можливість запровадження в дорожню інфраструктуру платних доріг – ч.1 та 3 ст.27 Закону передбачають, що віднесення автомобільних доріг загального користування та окремих їх ділянок, у тому числі мостових переходів, до розряду платних здійснюється з урахуванням державної стратегії розвитку мережі автомобільних доріг України на підставі окремого закону. Автомобільні дороги відносять до розряду платних лише за умови їх суттєвого удосконалення та забезпечення альтернативного проїзду транспортних засобів безоплатними автомобільними дорогами. Розмови про те, що в Україні з'являться платні дороги, точаться вже не один десяток років, але поки що їх немає. У 2018 році Рада ухвалила закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо будівництва та експлуатації автомобіль-

них доріг», який дозволив будувати платні автошляхи на умовах концесії: приватний інвестор будує дорогу власним коштом, потім отримує її в управління на термін до 50 років і плату за проїзд збирає для себе, повертаючи вкладені гроші [9].

В Україні відсутні платні автомобільні дороги. Закон України від 14.12.1999р. «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» дозволяє їх будувати, проте Законі України від 08.09.2005р. «Про автомобільні дороги» вимагає їх суттєвого удосконалення та забезпечення альтернативного проїзду автомобілів безоплатним шляхом, причому альтернативний шлях не повинен бути більш ніж удвічі довший, ніж платною дорогою.

В своїй статті Коваль Ю. дає аналіз фінансово-правових аспектів справляння плати за проїзд автомобільною дорогою, побудованою на умовах концесії, а також визначенню її правової природи, а саме зазначає, що 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. За певних умов нарахування плати за користування дорогами, які побудовані на умовах концесії 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 [10]. (стаття Коваль)

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.

Комітет з питань інтеграції України до Європейського Союзу в своєму висновку щодо доцільності прийняття проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за порушення вимог законодавства про плату за використання автомобільних доріг загального користування» зазначив: Справляння плати за інфраструктуру важливі для підтримки і розвитку

транс'європейської інфраструктурної мережі. У рамках ЄС було створено правову основу з метою спонукання держав-членів використовувати оподаткування та стягнення плати за користування інфраструктурою у найбільш ефективний та справедливий спосіб для просування принципів «платить користувач» і «забруднювач платить», як це закріплено в договорах. Ця структура сприяє інтерналізації зовнішніх витрат, пов'язаних з автомобільним транспортом, таких як витрати, пов'язані з використанням інфраструктури або її екологічними і соціальними наслідками. З урахуванням інтерналізації витрат ЄС також хоче заохочувати більш ефективне використання транспортної інфраструктури, яка в даний час страждає від заторів, тим самим скорочуючи час для автовласників, витрачений даремно через проблеми вузьких місць [11].

За словами експерта, концесіонер не має права встановлювати плату та змінювати її, ці питання регулюватимуться урядом. Визначення вартості проїзду платною дорогою залежить від деяких показників: вартість цієї автомобільної дороги та інтенсивність транспорту на ній.

Висновок. Плата за користування автомобільними дорогами може слугувати корисним інструментом для отримання нових джерел доходів, які допомагають розвинути інфраструктуру Європи, а також більш чисті і енергоефективні види транспорту. Над проектами платних доріг і досі працюють. Тому залучення грошей інвесторів, а не держави – це один із головних плюсів цього виду доріг. Оподаткування та справляння плати за інфраструктуру важливі для підтримки і розвитку транс'європейської інфраструктурної мережі. Запровадження плати за користування дорожньою інфраструктурою відбуватиметься відповідно до Глави 7 «Транспорт» Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» Додатку XXXII Угоди про асоціацію положення Директиви 1999/62/ЄС від 17 червня 1999 року про стягнення плати з великогазових вантажних транспортних засобів за використання певних інфраструктур (Official Journal L 187, 20.07.1999, р. 42–50) мають бути впроваджені як тільки Україна прийме рішення та внесе зміни у законодавство про введення мит або зборів за використання її інфраструктури.

Кошти, отримані з власників автомобілів, використовуються на обслуговування та ремонт покриття, а також створення придорожньої інфраструктури. Самоокупність – найважливіша перевага платних автобанів.

На сьогоднішній день основним недоліком, що гальмує запровадження платних доріг в транспортну інфраструктуру України, є брак іноземних інвестицій та недоліки в законодавстві про державно-приватне партнерство. Ці дві проблеми взаємообумовлені та взаємопов'язані.

ЛІТЕРАТУРА

1. Directive 1999/62/EU of the European Parliament and of the Council of 17 June 1999 on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31999L0062>
2. Електронний ресурс: tollcollect, service on the road. URL: https://www.toll-collect.de/en/toll_collect/rund_um_die_maut/rechtliche_grundlagen/rechtliche_grundlagen.html.
3. Bundesfernstraßenmautgesetz vom 12. Juli 2011 (BGBl. I S. 1378), das zuletzt durch Artikel 31 des Gesetzes vom 2. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 56) geändert worden ist. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/bfstrmg/BFStrMG.pdf>
4. Прес-реліз: Дорожні збори. URL: <https://www.dw.com/uk>
5. Доповідь: Transport changes in the European Union. ECE/TRANS/2018/25.
6. Прес-реліз: Служба EETS тепер доступна в Польщі. URL: <https://etoll.gov.pl/ru/novosti/sluzhba-eets-teper-dostupna-v-pol-she/>
7. Прес-реліз. URL: <https://www.autobahn.com.de>
8. Інформаційний ресурс. URL: <https://evinjeta.gov.md/Home/Question>
9. Закон України від 27.02.2018 № 2304-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо будівництва та експлуатації автомобільних доріг»
10. Коваль Ю. Правове регулювання плати за проїзд платною автомобільною дорогою, побудованою на умовах концесії як обов'язкового платежу. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. №8. С 143-148.
11. Висновок щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за порушення вимог законодавства про плату за використання автомобільних доріг загального користування» (реєстр. № 6089 від 23.09.2021, Кабінет Міністрів України).