



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 4348-1 від 18.11.2020
Народні депутати України
І. Василів та інші

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху»

У поданому законопроекті, який є альтернативним до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо розміщення зовнішньої реклами» (реєстр. № 4348 від 09.11.2020), пропонується внести зміни до законів України «Про автомобільні дороги», «Про джерела фінансування дорожнього господарства» та «Про рекламу» з метою «врегулювання проблем розміщення зовнішньої реклами за межами населених пунктів у смузі відведення автомобільних доріг загального користування державного значення та створення правових передумов для утвердження прозорих суспільних відносин у зазначеній сфері, створення сприятливих умов для ведення господарської діяльності у цій сфері, збалансування інтересів суб'єктів господарювання, органів влади та громадян при розміщенні зовнішньої реклами» (п. 2 пояснювальної записки).

Законопроект включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2020 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 16 червня 2020 року № 689-IX (п. 813).

За результатами розгляду законопроекту Головне управління вважає за доцільне висловити щодо нього наступні зауваження.

1. Розглядаючи питання щодо встановлення засобів зовнішньої реклами, зазначимо, що відповідно до положень Конвенції по дорожній рух від 08.11.1968 (ратифіковано із застереженням і заявами Указом Президії ВР УРСР від 25.04.1974 № 2614-VIII) договірні сторони зобов'язались вжити заходів щодо заборони розміщення плакатів, афіш, нанесення розмітки та встановлення пристроїв, які або можуть бути прийняті за сигнальні знаки або інші технічні засоби регулювання руху, або зменшувати їхню видимість або ефективність, або засліплювати водіїв та відволікати їхню увагу, створюючи тим самим небезпеку для дорожнього руху (пп. «іі» п. «d» ст. 4). Аналогічні положення містить п. «b» ст. 4 Конвенції про дорожні знаки та сигнали від 08.11.1968 (ратифіковано із застереженням і заявами Указом Президії ВР УРСР від 25.04.1974 № 2615-VIII).

При цьому, Європейська угода про міжнародні автомагістралі від 15.11.1975¹ (постанова Ради Міністрів УРСР від 09.11.1982 № 537 «Про приєднання Української РСР до Європейської угоди про міжнародні автомагістралі від 15 листопада 1975 року») передбачає, що, насамперед з метою безпеки, комерційну рекламу поблизу доріг встановлювати не слід (п. 4 розділу VII додатку 2).

У зв'язку із зазначеним, вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху потребує врахування того, що розміщення реклами вздовж автомобільних доріг і вулиць може відволікати увагу водіїв від керування транспортним засобом і створювати загрозу безпеці дорожнього руху. До розміщення засобів зовнішньої реклами потрібно застосовувати диференційований підхід, залежно від того, де та в якому місці вона буде розміщена, враховуючи відстань від рекламоносіїв до дорожніх знаків, перехресть вулиць, транспортних розв'язок, мостів, шляхопроводів, залізничних переїздів (не тільки поза межами населених пунктів, а і в їх межах), всіх типів пішохідних мостів та переходів тощо.

2. За усталеною практикою законодавчої техніки норми законів регулюють найважливіші суспільні відносини шляхом визначення прав та обов'язків їх учасників (фізичних та юридичних осіб, органів державної влади та органів місцевого самоврядування). Що ж стосується порядку їх реалізації, то ці питання, як правило, визначаються підзаконними нормативно-правовими актами відповідних органів виконавчої влади. З огляду на це викликає зауваження надмірна деталізація на рівні закону порядку видачі та переоформлення дозволів на розміщення зовнішньої реклами за межами населених пунктів у межах смуги відведення автомобільних доріг загального користування державного значення (зміни до ст. 38 Закону України «Про автомобільні дороги»).

Крім того, запропонована редакція ст. 38 Закону України «Про автомобільні дороги» виглядає занадто громіздкою (24 частини), перенасиченою регулятивними приписами, що не властиво для текстів законів, які регулюють найважливіші суспільні відносини, призводить не лише до ускладнень під час внесення до них наступних змін, але й у процесі їх застосування.

3. У новій редакції ст. 38 Закону України «Про автомобільні дороги» пропонується визначити порядок видачі, відмови у видачі, продовження строку дії, переоформлення, видачі дубліката, анулювання дозволу на розміщення зовнішньої реклами. На нашу думку, встановлення особливостей видачі дозвільних документів в інших законах, крім базового Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», суперечить одному з основних принципів державної політики з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності – установлення єдиних вимог до порядку видачі документів дозвільного характеру (ч. 1 ст. 3 цього Закону).

¹ URL: <https://digitallibrary.un.org/record/635273?ln=ru>

Крім того, потребують певного узгодження з чинним законодавством положення ч. 6 нової редакції ст. 38 Закону України «Про автомобільні дороги», в якій зазначається, що подання заяви про видачу (продовження дії, переоформлення, анулювання, внесення змін) дозволу на розміщення засобу зовнішньої реклами, а також видача (відмова у видачі, переоформлення, анулювання, внесення змін) дозволу та висновку щодо можливості видачі дозволу здійснюється у письмовій формі через центр надання адміністративних послуг або в електронній формі через Єдиний державний портал адміністративних послуг, у тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів влади та органів місцевого самоврядування. Проте згідно з ч. 14 ст. 4-1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» письмова заява може бути подана суб'єкту надання адміністративної послуги особисто суб'єктом звернення або його представником (законним представником), надіслана поштою, а в разі надання адміністративних послуг в електронній формі - з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг, у тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування.

4. Відповідно до ч.ч. 22-24 оновленої ст. 38 Закону України «Про автомобільні дороги» пропонується запровадити плату за «тимчасове користування місцями за межами населених пунктів у межах смуги відведення автомобільних доріг загального користування державного значення для розміщення рекламних засобів», яка стягується «у порядку та розмірі, затверджені центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері дорожнього господарства та управління автомобільними дорогами загального користування державного значення» та зараховується до державного дорожнього фонду.

У пропонованому вигляді справляння вказаної плати за своєю правовою природою має характер оподаткування відповідних суб'єктів господарювання, які користуються місцем розміщення засобу зовнішньої реклами. Зауважимо, що відповідно до п. 6.2 ст. 6 Податкового кодексу України (далі – ПК) «збором (платою, внеском) є обов'язковий платіж до відповідного бюджету або на єдиний рахунок, що справляється з платників зборів, з умовою отримання ними спеціальної вигоди, у тому числі внаслідок вчинення на користь таких осіб державними органами, органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими органами та особами юридично значимих дій». При цьому, відповідно до п. 9.4 ст. 9, п. 10.4 ст. 10 ПК установлення загальнодержавних податків та зборів, місцевих податків та зборів, не передбачених ПК, забороняється. Згідно із вимогами п. 7.3 ст. 7 ПК «будь-які питання щодо оподаткування регулюються цим Кодексом і не можуть встановлюватися або змінюватися іншими законами України, крім законів, що містять виключно положення щодо внесення змін до цього Кодексу та/або положення, які встановлюють відповідальність за порушення норм податкового законодавства».

5. Реалізація пропозиції щодо зарахування плати за тимчасове користування місцями за межами населених пунктів у межах смуги відведення

автомобільних доріг загального користування державного значення для розміщення рекламних засобів до державного дорожнього фонду (ч. 24 оновленої ст. 38 Закону України «Про автомобільні дороги», оновлена ст. 5 Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України») передбачає необхідність внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу України, зокрема, у частині приписів, що визначають склад доходів державного дорожнього фонду (ст. 24²), джерел формування та напрямів використання спеціального фонду державного бюджету (ст.ст. 29, 30). У цьому контексті звертаємо увагу на те, що такі зміни передбачені проектом Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо залучення додаткових джерел наповнення державного дорожнього фонду України» (реєстр. № 4401 від 18.11.2020), у зв'язку із чим розгляд обох проектів та прийняття рішення щодо них, зокрема, у частині питання встановлення та зарахування плати за тимчасове користування місцями за межами населених пунктів у межах смуги відведення автомобільних доріг загального користування державного значення для розміщення рекламних засобів, мають бути синхронізованими.

6. Щодо внесення змін до Закону України «Про рекламу» зазначимо наступне.

6.1. Додаткового обґрунтування потребує пропозиція законопроекту щодо заміни терміну *«рекламоносій»* на термін *«рекламний засіб»* та використання цього поняття тільки по відношенню до засобів зовнішньої реклами (спеціальна тимчасова або розташована на відкритій місцевості стаціонарна конструкція, на якій розміщується зовнішня реклама – ст. 1 Закону України «Про автомобільні дороги» у редакції проекту). Адже відповідно до ст. 1 Закону України «Про рекламу» під рекламними засобами розуміється більш широке поняття, до якого належать всі засоби, що використовуються для доведення реклами до її споживача.

6.2. Необхідно зазначити, що в абз. 2 ч. 2 ст. 16 Закону України «Про рекламу» вже встановлені відповідні вимоги до зовнішньої реклами в частині того, що вона не має відтворювати зображень дорожніх знаків. Тому доповнення ч. 3 цієї статті аналогічними положеннями щодо заборони розташування рекламних засобів, які відтворюють зображення дорожніх знаків, на нашу думку, виглядає зайвим.

7. Законопроект має вади техніко-юридичного характеру.

7.1. За загальними вимогами законодавчої техніки у разі внесення змін до декількох законів, вони подаються у хронологічному порядку. Проте зазначені рекомендації у законопроекті не враховані.

7.2. У ст. 1 Закону України «Про автомобільні дороги» пропонується в абз. 12 слово *«рекламоносій»* замінити на слова *«рекламний засіб»*, однак відповідні зміни вносяться до абз. 17 цієї статті.

7.3. Згідно вимог законодавчої техніки перехідні положення законопроекту застосовуються у разі, якщо потрібно врегулювати відносини, пов'язані з переходом від існуючого правового регулювання до бажаного, того, яке має запроваджуватися з прийняттям нового закону. Перехідні положення не можуть

міститися в законопроектах про внесення змін до інших законів. З огляду на зазначене, назва розділу II законопроекту потребує внесення відповідних змін.

Зважаючи на те, що на розгляді Верховної Ради України знаходяться проекти законів України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо заборони розміщення реклами на автошляхах» від 22.12.2020 № 4534 та «Про внесення змін до деяких законів України щодо розміщення зовнішньої реклами» від 09.11.2020 реєстр. № 4348, законопроект, що розглядається та зазначені законопроекти доцільно розглядати разом.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: В. Грицак, Е. Вальковський,
Я. Бережний, Н. Пархоменко



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B42008E588D01
Дійсний до: 27.05.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/03-2021/90001 від 12.03.2021



435165