



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань інтеграції України до Європейського Союзу

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-34-42, факс: 255-33-13, e-mail: comeuroint@v.rada.gov.ua

ВИСНОВОК

щодо проекту Закону України

«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо
вдосконалення регулювання відносин
у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху»
(реєстр. 4348-1 від 18.11.2020, н.д. І. Василів та ін.)¹

1. Загальна характеристика законопроекту.

Метою законопроекту є 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.

За інформацією ініціаторів законопроекту, відповідно до офіційних даних обласних державних адміністрацій, в період з 2012 року по теперішній час в деяких областях України було видано в середньому 150-200 дозволів на розміщення зовнішньої реклами вздовж автомобільних доріг України за межами населених пунктів, а деякі області України взагалі за 8 років не видали жодного дозволу на відповідне розміщення зовнішньої реклами.

Проте, дані цифри не відповідають реаліям, так як вздовж автомобільних доріг встановлено численні рекламні засоби без проходження процедури отримання дозволу, а отже, і без участі Укравтодору, як органу, уповноваженого здійснювати державне управління автомобільними дорогами загального користування державного значення та здійснення управління у сфері безпеки автомобільних доріг. Таке самовільне розміщення відбувається в «ручному режимі» з корупційною складовою, без дослідження на предмет відповідності вимогам та заборонам, визначеним чинним законодавством щодо самої зовнішньої реклами та місця її розміщення. Незаконні конструкції закривають дорожні знаки, знаходяться над дорогою нижче, ніж передбачено законодавчими нормами, розміщуються із порушенням відстаней від розмітки чи перехресть, а отже, можуть створювати небезпеку для водіїв транспортних засобів.

¹ Комітет розглянув проект Закону на своєму засіданні 31 березня 2021 року (протокол № 78) відповідно до статті 93 Регламенту Верховної Ради України.

Законопроектом передбачається внесення змін до законів України «Про рекламу», «Про автомобільні дороги» та «Про джерела фінансування дорожнього господарства».

2. Належність законопроекту за предметом правового регулювання до сфери дії законодавства ЄС, зобов'язань України в рамках Ради Європи, норм та принципів системи ГАТТ/СОТ.

Проект акта за предметом правового регулювання охоплюється зобов'язаннями у сфері європейської інтеграції, зокрема положеннями статті 368 Глави 7 «Транспорт» Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі - Угода про асоціацію), згідно з якими співробітництво між Україною та ЄС спрямовується на покращення руху пасажирів та вантажів, зростання плинності транспортних потоків між Україною, ЄС і третіми країнами регіону за рахунок усунення адміністративних, технічних, прикордонних та інших перешкод, підвищення рівня безпеки.

3. Відповідність законопроекту праву ЄС, зобов'язанням України в рамках Ради Європи, нормам та принципам системи ГАТТ/СОТ.

Варто зазначити, що в ЄС правовідносини щодо заснування та ведення підприємницької діяльності, зокрема у сфері реклами, регулюються Директивою № 2006/123/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 12 грудня 2006 року про послуги на внутрішньому ринку (пункт 33 Преамбули) (далі – Директива №2006/123/ЄС).

Проект Закону щодо врегулювання порядку видачі дозволів на розміщення зовнішньої реклами у межах смуги відведення автомобільних доріг загального користування за своєю метою не суперечить частинам 1-3 глави 6 Розділу IV Угоди про асоціацію та принципам, закладеним у статтях 6 (принцип єдиного вікна), 8 (процедури із застосуванням електронних засобів), статті 13 (процедури видачі дозволів) Директиви № 2006/123/ЄС.

Однак, в проекті Закону не врегульоване питання щодо ситуації, коли заявку для надання дозволу на розміщення зовнішньої реклами в одному і тому ж місці подають кілька кандидатів одночасно. А це не в повній мірі відповідає принципу правової визначеності та не враховує положення статті 12 Директиви №2006/123/ЄС, яка передбачає проведення відбору серед потенційних кандидатів.

Придорожня реклама та, зокрема, цифрові білборди стають дедалі більш поширеними, і можуть бути важливим джерелом доходу для дорожніх органів. Однак придорожня реклама може представляти ризик для безпеки через відволікання проїжджаючих автомобілістів, оскільки лише короткий момент неуважності в дорожньому русі може мати серйозні наслідки.

У науково-дослідницьких інституціях ЄС можна відшукати напрацювання щодо неоднозначності висновків, пов'язаних з питаннями про те, чи призводять дорожні щити до більшої кількості нещасних випадків². Було виявлено лише п'ять досліджень, які спеціально зосереджувались на впливі білбордів на аварії, два з яких були науково надійними. Одне дослідження виявило збільшення кількості аварій³, інше - ні⁴. Обидва дослідження розглядали статичні цифрові білборди. Слід зазначити, що дуже важко науково надійно оцінити вплив білбордів на аварії. Аварії - це рідкісні події. Отже, потрібен дуже довготривалий період спостереження, перш ніж буде достатньо даних для надійного статистичного аналізу. Протягом цього тривалого періоду може бути багато інших подій, які впливають на кількість аварій, наприклад, зміни обсягу руху або швидкості руху. Отже, необхідна дуже надійна конструкція досліджень (включаючи декілька локацій, дані про ряд змінних та застосування відповідних методів аналізу), щоб виключити можливість того, що інші зовнішні фактори відігравали роль у будь-яких змінах аварій, помічених під час періоду навчання.

Водночас, непереконливий характер доказової бази щодо впливу білбордів на аварійність не слід сприймати як ознаку їхньої безпеки.

У державах-членах ЄС законодавство, як правило, передбачає базову структуру, яка визначає межі юрисдикції (тобто, які органи відповідають за яку землю), хто відповідає за обробку та управління видами дозволів для зовнішньої реклами. Законодавство про автомобільні дороги, як правило, визначає конкретні обов'язки агентств дорожнього руху (наприклад, для забезпечення дотримання правил та вимог безпеки дорожнього руху). У деяких випадках законодавство дозволяє автотранспортному агентству прибирати знаки, які не відповідають цим вимогам.

Зазвичай місцеві або регіональні органи влади відповідають за дозвіл на розміщення зовнішньої реклами за межами проїзду основних транспортних коридорів, але вони також зобов'язані проконсультуватися з агенцією дорожнього руху, щоб переконатися, що запропонований знак не загрожує безпеці руху. Питання для консультації різняться. Наприклад, поріг відстані коливається від фіксованої відстані від шосе до будь-якої відстані, якщо знак видно з шосе. У більшості випадків місцева влада має право на розсуд визначити, чи є знак потенційною загрозою безпеки дорожнього руху, перед тим, як проконсультуватися з агенцією шосе (іншими словами, консультування з агенцією автомобільних доріг є не обов'язковим, що на думку представників відповідних агентств вважають слабким місцем у законодавстві). Щоб опрацьовувати кількість заявок для розгляду в межах, що підлягають контролю, деякі агенції шосейних доріг розглядають лише певні типи заявок на отримання дозволів (наприклад, анімовані або електронні знаки на певній відстані від дороги, що підтримується державою).

² CEDR Transnational Road Research Programme 2016 Safety Funded by Belgium-Flanders, Ireland, Netherlands, Slovenia, Sweden, United Kingdom

³ Gitelman, v., Zaidel, D. & Doveh, E. (2012, 29-31 August). Influence of billboards on driving behavior and road safety. Paper presented at the 18th International Conference on Traffic and Transport Psychology ICTTP, Groningen, The Netherlands.

⁴ Izadpanah, P., Omrani, R., Koo, S. & Hadayeghi, A. (2014). Effect of Static Electronic Advertising Signs on Road Safety: An Experimental Case Study. Journal of Orthopaedic Trauma, 28 (Supplement 1), S33-S36.

Хоча дорожні агенції, як правило, не наділені правом вето (тобто остаточне рішення схвалити чи відхилити пропозицію приймається на місцевому рівні), місцеві органи влади часто дослуховуються до їхніх рекомендацій.

Для цілей регулятивного контролю вивіски можуть бути вилучені без компенсації (дозвіл трактується як привілей, а не як право власності). У деяких, але не всіх, державах-членах існує механізм відшкодування власникам білбордів фактичних витрат на вивезення. Також невідповідність вимогам власників зовнішньої реклами на автошляхах карається штрафами⁵.

Згідно з пунктом 1 статті 168 Договору про функціонування Європейського Союзу під час визначення та виконання всіх політик та заходів Союзу забезпечується високий рівень захисту здоров'я людини. Діяльність Союзу, що доповнює національні політики, спрямована на поліпшення охорони громадського здоров'я, запобігання фізичним та психічним розладам та захворюванням і усунення джерел небезпеки фізичному та психічному здоров'ю.

Також відповідно до статті VII.4 Розділу VII Додатку II до Європейської угоди про міжнародні автомагістралі від 15 листопада 1975 року (Україна приєдналась до цієї Угоди відповідно до постанови Ради Міністрів УРСР № 537 від 9 листопада 1982 року "Про приєднання Української РСР до Європейської угоди про міжнародні автомагістралі від 15 листопада 1975 року") з метою безпеки та з естетичних міркувань по узбіччях міжнародних доріг забороняється встановлення рекламних щитів. Перелік міжнародних автомагістралей наводиться у Додатку I до Угоди.

Крім того, на засіданні Робочої групи по безпеці дорожнього руху Економічної і Соціальної Ради Організації об'єднаних націй, що відбулось 19-22 жовтня 2007 року прийнято «Правила, обумовлені типом дороги» де вказано у пункті i) Автомагістралі і швидкісні дороги – «за межами населених пунктів розміщення рекламоносіїв і рекламних вивісок повинно бути заборонено з обох сторін автомагістралі або швидкісної дороги на відстані менше [200] метрів від краю проїзної частини». Підпунктом А) пункту 15.2.2.3 «Розміщення рекламоносіїв» перегляду зведеної резолюції про дорожній рух (СР.1), прийнятій на засіданні Робочої групи по безпеці дорожнього руху Комітету по внутрішньому транспорту Економічної і Соціальної Ради Організації об'єднаних націй, що відбулось 22 серпня 2006 року зазначено, що «розміщення рекламоносіїв в смузі відведення доріг загального користування повинно бути заборонено». У підпункті ii) b) пункту 15.3.2.3 «Розміщення рекламоносіїв» зведеної резолюції про дорожній рух, прийнятій на засіданні Робочої групи по безпеці дорожнього руху Комітету по внутрішньому транспорту Економічної і Соціальної Ради Організації об'єднаних націй, що відбулось 14 серпня 2009 року зазначено, що за «межами міської смуги розміщення рекламоносіїв і рекламних вивісок слід забороняти з обох сторін дороги на мінімальній відстані від краю проїзної частини, яку необхідно визначати в національному законодавстві».

⁵ <https://international.fhwa.dot.gov/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=hfe5pxDWAi04ozAS50xExFv8pK13uBHT4auP7CXZR2U>,

Однак, проект Закону не враховує зазначене положення в рамках заборони розміщення зовнішньої реклами на міжнародних дорогах.

4. Висновок Комітету з питань інтеграції України до Європейського Союзу.

Таким чином, проект Закону потребує *суттєвого доопрацювання* із врахуванням вимог Європейської угоди про міжнародні автомагістралі, а також положення статті 12 Директиви №2006/123/ЄС.



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Климпуш-Цинцадзе Іванна Орестівна
Сертифікат: 58E2D9E7F900307B04000000EED52E007FC38E00
Дійсний до: 20.01.2023 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
№ 04-20/10-2021/246323 від 23.07.2021



596354