

Пропозиції законодавчих змін

**Удосконалення регулювання розміщення
реклами на комунальному транспорті**

Олександр Мельниченко

Київ-2020



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

Ці пропозиції (policy paper) підготовлено на основі матеріалів досліджень, які були проведені громадськими детективами Проекту «Підтримка запобігання корупції та проведення розслідувань шляхом залучення громадськості на місцевому рівні» (WikiInvestigation), що фінансується програмою Європейського Союзу «Підтримка громадянського суспільства, місцевої влади та прав людини в Україні».

Ці пропозиції націлені на оптимізацію законодавства України у сфері розміщення реклами на комунальному транспорті.

Пропозиції до законодавчих змін рекомендовані до Міністерства інфраструктури України та відповідних органів місцевого самоврядування з метою оптимізації законодавства України у сфері розміщення реклами на комунальному транспорті.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

1. Визначення проблеми.

Основним нормативно-правовим актом у сфері реклами є Закон України «Про рекламу». ¹Безпосередньо стаття 18 цього Закону регламентує розміщення реклами на транспорті, задля чого необхідно пройти процес погодження з власниками об'єктів транспорту або уповноваженими ними органами (особами). У разі розміщення реклами на комунальному транспорті, по суті, це передбачає отримання спеціального погодження від уповноваженого на те органу місцевого самоврядування. Порядок отримання цього погодження, як і безпосередньо порядок розміщення реклами на комунальному транспорті - питання, яке делегується до органів місцевого самоврядування.

Для кращого розуміння, що підпадає під категорію реклами, яка розміщується на комунальному транспорті, пропонуємо визначення запропоноване в «Порядку погодження розміщення реклами на транспорті комунальної власності територіальної громади міста Києва» (надалі - Порядок), реклама на транспорті - це реклама, що розміщується на території та об'єктах транспорту комунальної власності територіальної громади міста Києва загального користування, Київського метрополітену, зовнішній та внутрішній поверхні транспортних засобів, будівель та споруд підприємств транспорту комунальної власності територіальної громади міста Києва загального користування і Київського метрополітену. Подібні визначення містяться і в підзаконних актах інших міст.²

Делегування повноважень на місця - це невід'ємний крок для подальшої реалізації процесу децентралізації, однак, на жаль, в Україні за відсутності детально регламентованих підзаконних актів, це створює своєрідне коло корупційних ризиків, серед яких:

- розподіл місць для реклами між обмеженою кількістю суб'єктів господарювання (ринок реклами займають одні й ті ж юридичні особи протягом багатьох років: вони

¹ Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270/96-%D0%B2%D1%80>

² Режим доступу:

https://kyivcity.gov.ua/npa/pro_zatverdzhennya_poryadku_rozmischennya_zovnishno_reklami_v_misti_kiyevi_ta_poryadku_pogodzhennya_rozmischennya_reklami_na_transporti_komunalno_vlasnosti_teritorialno_gromadi_mista_kiyeva/luk0hxvtiq_kmda__207.pdf



- виступають «посередниками», які у подальшому користуються законодавче закріпленою можливістю здати в оренду відповідне місце для реклами іншим суб'єктам);
- відсутність належного контролю за розміщенням реклами в комунальному транспорті;
 - відсутність стимулу у власне комунальних підприємств за контролем та дотриманням норм про розміщення реклами (адже на їх рахунок не нараховується жодних коштів за це);
 - можливість розміщення реклами без погодження (адже це шанс для отримання коштів безпосередньо певними посадовими особами комунальних підприємств) тощо.

Для початку, пропонуємо звернути увагу на ситуацію в Києві. 05 лютого 2019 року було прийнято Розпорядження КМДА №207 «Про затвердження Порядку розміщення зовнішньої реклами в місті Києві та Порядку погодження розміщення реклами на транспорті комунальної власності територіальної громади міста Києва», зрештою, що є абсурдним, у пояснювальній записці до Порядку зазначено, що оскільки проект розпорядження не містить правил і процедур, які можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, громадська антикорупційна експертиза не проводилася. Таким чином, проект, навіть теоретично, не мав шансів бути зміненим, а представники громадськості почутими.

Варто наголосити, що у Порядку закріплено і процес погодження. За загальним правилом погодження надається терміном на 5 років, якщо інше не зазначено безпосередньо у самому погодженні. Відповідно до підпункту 2.1.10., однією з підстав, за якою заявнику (особі, що планує отримати погодження на розміщення реклами) може бути відмовлено в наданні Погодження є:

відмова органів, визначених у підпункті 2.1.4 пункту 2.1 цього Порядку, в узгодженні Погодження.

До цих органів належать:

- балансоутримувач місця;

з Режим доступу: <https://reklama.kyivcity.gov.ua/files/2019/7/9/207.pdf>



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

- структурний підрозділ виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), на який покладено виконання функцій місцевого органу виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини - в разі розміщення РЗ на пам'ятках місцевого значення або в межах охорони цих пам'яток;
- Міністерство культури України - у разі розміщення РЗ на пам'ятках національного значення, в межах зон охорони цих пам'яток, історичних ареалів населених місць;
- Головне управління Національної поліції у м. Києві - в разі розміщення РЗ у межах смуги відведення автомобільних доріг.⁴

Наприклад, балансоутримувачем місця виступає КП «Київський метрополітен». Заявка відповідає всім вимогам, однак заблокувати виділення місця під рекламу КП «Київський метрополітен» може, просто не надавши потрібного узгодження. Метрополітен приймає рішення на власний розсуд, що дає можливість для зловживання та корупції.

Окрім того, наразі не встановлено вичерпного переліку місць, де можна розміщувати рекламу, що створює ще низку можливостей для зловживання певними посадовими особами комунальних підприємств.

Іншою проблемою є відсутність законодавчого закріплення регулярного перегляду або ж індексації розміру плати за тимчасове користування місцями, що перебувають у комунальній власності територіальної громади міста для розміщення рекламних засобів. Це призводить до значних втрат у місцевих бюджетах, адже ціни, які наразі закріплені, не відповідають ринковим. Ринкові ціни встановлюють власне посередники і цим самим забезпечують собі колосальний прибуток за рахунок різниці у відрахуваннях до місцевого бюджету і реальних цінах, які вони встановлюють.

Наприклад, у Києві розмір плати за розміщення реклами визначається відповідно до тарифів, які встановлює КМДА. Передостанній раз вони змінювалися 1 січня 2014 року, відповідно до розпорядження №2030 від 7 листопада 2013 року⁵, останній раз 1 липня 2019

⁴ Ibid 2.

⁵ Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/UPR13057.html



року згідно з розпорядженням КМДА №2341⁶. Таким чином, ціни залишалися незмінними протягом 5,5 років.

Якщо порівняти поточні ціни, згідно з тарифами КМДА, та реальними цінами у посередників, зокрема ТОВ «АТЛАНТИС ЛЮКС», якому наразі було надане останнє погодження Управління з питань реклами КМДА (уповноважений на це орган КМДА) на брендування платформи станції метро «Політехнічний інститут», (посилання на Наказ про надання погодження: <https://reklama.kyivcity.gov.ua/files/2020/3/12/366.pdf>):

ВИД РЕКЛАМНИХ ЗАСОБІВ ТА РЕКЛАМОНОСІЇВ	Базова плата, установлена КМДА	Плата за такі послуги на сайті ТОВ «АТЛАНТИС ЛЮКС»
Брендування станції метрополітену	153 грн за 1 кв. м	262 000 - 320 000 грн за місяць
Внутрішнє брендування вагону	5100 за один вагон	94 000 грн на місяць
Прапори на станціях	100 грн за одиницю	38 500 грн на місяць (оренда всієї станції на прапори + 245 грн за виготовлення 1 прапорця)

Більше інформації щодо цін посередника за посиланням http://atlantislux.com/wp-content/uploads/2018/Price_AtlantisLux_03_2018.pdf

Ціни, затверджені КМДА:
https://kyivcity.gov.ua/npa/pro_zatverdzhennya_poryadku_viznachennya_rozmiru_plati_za_timcha

⁶ Режим доступу:

https://kyivcity.gov.ua/npa/pro_zatverdzhennya_poryadku_viznachennya_rozmiru_plati_za_timcha_ove_koristuvannya_mistsyami_scho_perebuva_yut_u_komunalniy_vlasnosti_teritorialno_gromadi_mista_kiyeva_dlya_rozmischennya_reklamnikh_zasobiv/



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

[sove_koristuvannya_mistsyami_scho_perebuwayut_u_komunalniy_vlasnosti_teritorialno_gromadi_mista_kiyeva_dlya_rozmischennya_reklamnikh_zasobiv/va5rh6cvae_kmda__2341/](https://www.wikiinvestigation.org/sove_koristuvannya_mistsyami_scho_perebuwayut_u_komunalniy_vlasnosti_teritorialno_gromadi_mista_kiyeva_dlya_rozmischennya_reklamnikh_zasobiv/va5rh6cvae_kmda__2341/)

Таким чином, здійснивши підрахунок коштів, які заплатив ТОВ «АТЛАНТИС ПЛЮС» за оренду 204,5 кв. м за 1 місяць до місцевого бюджету, ми отримуємо 31 288,5 грн, і порівнявши його навіть з мінімальною ціною з сайту - 262 000 грн, ми отримуємо різницю в майже 231 000 гривень.

Здавалося б це є типовим для бізнесу, однак ці погодження отримуються лише 2-3 компаніями, про що свідчить інформація зі сторінки Управління з питань реклами КМДА: <https://reklama.kyivcity.gov.ua/content/nakazy-pro-nadannyavidmovu-u-nadanni-pogodzhen-na-rozmishchennya-reklamy-na-transporti-komunalnoi-vlasnosti-za-berezen-2020.html> (тут інформація за березень 2020 року). За умови подання заявок ФОП шанси на отримання погодження взагалі прирівнюються до нуля.

І це попри те, що Київська міська державна адміністрація підписала Декларацію про співпрацю з *ProZorro.Продажі* у квітні 2018 року⁷. Документ мав закласти основу для проведення пілотного проекту щодо розміщення об'єктів реклами в м. Києві на відкритих електронних аукціонах. Однак станом на початок 2020 року жодного такого електронного аукціону не було проведено, оскільки ця Декларація не є обов'язковим для виконання документом, вона є лише рекомендаціями для суб'єктів господарювання. Хоча власне проведення електронних аукціонів змогло б показати реальний попит на ці послуги та відповідно скоригувати ціну.

⁷ Режим доступу: <https://old.kyivcity.gov.ua/news/61783.html>



2. Міжнародний досвід.

Пропонуємо звернути увагу на те, як урегульовано питання розміщення реклами на комунальному транспорті, у тому числі метрополітені, штату Лос-Анджелес, США.

Уповноваженим державним органом є Транспортне управління округу Лос-Анджелес, яке визначило, що дозволеною є реклама, яка приносить прибуток та не загрожує безпеці громадськості чи безпосередньо працівникам транспорту. Таку рекламу дозволено розміщувати виключно у чітко визначених місцях.

Процедура розміщення комерційної реклами така (на прикладі метрополітену). Метрополітен заключає договори з суб'єктами господарювання на продаж та демонстрацію короткострокової реклами їх об'єктів. Метрополітен не має повноважень укладати договори про продаж рекламних місць та демонстрацію реклами напряму. Це відбувається виключно через процедуру проведення електронних аукціонів, де кожен учасник робить свою пропозицію. Після відкриття пропозицій укладається договір за погодженням з Радою директорів метрополітену.

Існує обмеження, за яким не більше 90% реклами може мати комерційний характер. Щонайменше 10% рекламного простору має бути зарезервоване під власну інформацію Метрополітену (схеми метрополітену, транзитні маршрути, карти, повідомлення метрополітену тощо).

Комерційна реклама може бути розміщена на поверхні вагонів, на внутрішніх частинах вікон транспортних засобів, у переходах між станціями, у брошурах метрополітену, на рекламних банерах на станціях, на веб-платформах метрополітену (у тому числі і у соціальній мережі), інтер'єр та екстер'єр станцій метрополітену або ж будь-яке інше місце, яке було офіційно схвалене Радою директорів метрополітену.^[1]

Аналогічно відбувається у Вашингтоні: Рада директорів затверджує перелік об'єктів, на яких може бути розміщена реклама:^[2]

⁸ Режим доступу: <https://www.metro.net/about/filming-metro/advertising-guidelines/>

⁹ Режим доступу: https://www.wmata.com/business/real-estate/upload/Property_Use_Regulations.pdf



APPENDIX A: LIST OF BOARD OF DIRECTORS APPROVED ADVERTISING INVENTORY

A. Buses

- (1) Exterior head-liners
- (2) Video monitors
- (3) Partial exterior wraps (excluding windows on curb side)
- (4) Interior bus cards

B. Railcars

- (1) Interior car cards (21" x 22")
- (2) Interior head-liners
- (3) Video monitors
- (4) Partial exterior wraps (excluding windows)
- (5) Exterior railcar king-size displays
- (6) Interior railcar doors (excluding bulkhead doors)
- (7) Railcar ceilings

C. Metrorail Stations

- (1) Dioramas (back-lighted advertising and digital display)
- (2) Two-sheet posters (non-backlighted advertising display)
- (3) Station banners
- (4) Larger dioramas
- (5) Pylons and pillars
- (6) Floor graphics
- (7) Trash receptacles
- (8) Wall projections

D. Tunnels

E. Bus Shelters

F. Wallsapes (e.g., large format banners on WMATA-owned buildings and structures)

G. Website Advertising

Однак варто зауважити, що у Вашингтоні процес розміщення реклами на транспорті має дещо інакшу форму: тут було укладено договір із однією компанією посередником, якою виступає одна з найбільших американських компаній, яка спеціалізується на розміщенні



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується
Фондом Інновацій та Розвитку

зовнішньої реклами - *OUTFRONT Media*. Метрополітен сплачує цій компанії фіксовану плату за надання послуг-посередництва. ¹⁰[3]

3. Шляхи вирішення проблеми.

Подолання цієї проблеми передбачає комплекс дій, які необхідно зробити як на центральному, так і на місцевому рівнях.

1. Потрібно закріпити обов'язкове проведення електронних аукціонів за допомогою *ProZorro.Продажі* щодо розміщення реклами на транспорті комунальної власності. Для початку для лотів, вартість яких перевищуватиме 50 000 гривень (у подальшому з перспективою повного переведення). Щодо метрополітену: створити та затвердити схему поділу метрополітену на ділянки-лоти (окрему станція, вагон, перехід тощо), щодо яких і відбуватимуться електронні аукціони
2. Для цього потрібно внести зміни до відповідних Порядків погодження розміщення реклами на транспорті комунальної власності територіальних громад міст. Бажано розробити типову форму порядку на центральному рівні, яку братимуть за основу місцева влада.
3. Також внести зміни щодо надання посередництва у розміщенні реклами на комунальному транспорті. Зокрема, надавати погодження максимально терміном на 3 роки без можливості автоматичного продовження. Можливість продовження - виключно через проведення нового електронного аукціону.
4. Законодавчо закріпити необхідність щоквартальної індексації тарифів на розміщення реклами на транспорті комунальної власності.

¹⁰ Режим доступу: <https://www.wmata.com/business/advertising/>



4. Комунікаційна стратегія.

Комунікаційна стратегія може включати наступні елементи:

- Створення груп стейкхолдерів відповідно до запропонованих альтернатив
- Просування ідей законодавчих змін щодо внесення змін до нормативно-правових актів, які регулюють розміщення реклами на комунальному транспорті через медіа (новини, публікації, пости в соціальних мережах, експертні думки);
- Проведення консультацій і переговорів із низкою громадських організацій, які займаються подібною проблематикою;
- Проведення “круглого столу”.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку