

Організація контролю органів місцевого самоврядування за діяльністю суб'єктів рекламних правовідносин

Organization of control of organs of local self-government over the activity of advertisement legal relationships

Віталій Нікулін

Ключові слова:

контроль, органи місцевого самоврядування, реклама, суб'єкт, правовідносини.

Key words:

control, organs of local self-government, advertising, subject, legal relationships.

Постановка проблеми. Прагнення України до членства в Європейському Союзі зумовлює необхідність проведення докорінних, всеохопних, історичних реформ, однією з яких є реформа державного управління. Основою реформи державного управління є децентралізація влади, передача її органам місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування, які безпосередньо представляють інтереси територіальної громади, мають реальну можливість оперативно впливати на найбільш важливі сфери суспільного життя з урахуванням особливостей певного регіону. Забезпечення благоустрою населених пунктів є одним із найбільш важливих завдань місцевого самоврядування.

Згідно із Законом України «Про благоустрій населених пунктів», до елементів благоустрою належать розміщені на території певної адміністративно-територіальної одиниці спеціальні конструкції зовнішньої реклами, розташування яких має здійснюватися під контролем органів місцевого самоврядування та з урахуванням архітектурних, історичних та інших особливостей населеного пункту. У зв'язку з цим вважаємо за необхідне розглянути питання організації контролю органів місцевого самоврядування за діяльністю суб'єктів рекламних правовідносин.

Мета статті – загальне дослідження та аналіз контролю органів місцевого самоврядування за діяльністю суб'єктів рекламних правовідносин. Для досягнення цієї мети необхідно вирішити такі завдання: дати визначення поняття контролю; розглянути основні нормативно-правові акти, що регулюють рекламні правовідносини; визначити контрольні повноваження органів місцевого самоврядування й порядок організації контролю за діяльністю суб'єктів рекламних правовідносин.

Об'єктом дослідження є врегульовані нормами права суспільні відносини у сфері реклами, суб'єктами яких є органи місцевого самоврядування та суб'єкти господарювання. Предметом дослідження є безпосередньо організація контролю органів місцевого самоврядування за діяльністю суб'єктів рекламних правовідносин.

Аналіз останніх досліджень. Окремими проблемами регулювання рекламної галузі, а також питаннями повноважень органів місцевого самоврядування займалися такі науковці: Д. Задихайло, В. Мілаш, А. Стрельников, Є. Ромат, Н. Саніахметова, А. Черемнов, О. Курчин, В. Устименко, Р. Ваксман, С. Богацька, В. Трофименко, Ч. Сендинж, В. Фрайбургер, К. Ротцолл, Кортленд Л. Бове, Уїлльям Ф. Аренс та ін. Питанням контролю присвятили свої праці В. Авер'янов, О. Андрійко, Д. Бахрах, Ю. Битяк, В. Горшенев, В. Колпаков, М. Кучерявенко, А. Комзюк, О. Рябченко й ін.

Більшість авторів приділяли увагу окремим аспектам питання, зокрема державному регулюванню рекламної діяльності, порівнянню законодавства України та зарубіжних країн у цій сфері, контролю за розміщенням певних видів реклами тощо, але комплексно питання організації контролю органів місцевого самоврядування за суб'єктами рекламних правовідносин не вивчалось.

Виклад основного матеріалу. Контроль є одним зі способів забезпечення законності в державному управлінні, невід'ємною стадією реалізації управлінських рішень. Існує кілька точок зору щодо виникнення терміна «контроль». Є думка, що термін «контроль» походить від французького слова "contrerôle", що означає «подвійний список, який ведеться у двох примірниках». Слово "contrôle" є похідним і означає перевірку або спостереження з метою перевірки¹.

У сучасній науці адміністративного права контроль визначають як заздалегідь сплановану систему професійно обґрунтованих дій органів влади, що перевіряють, спрямованих на визначення стану об'єкта контролю щодо його відповідності встановленим вимогам, нормам і стандартам². Складовими цієї важливої функції державного управління є суб'єкт, об'єкт і предмет контролю.

Так, суб'єктами контролю в державному управлінні В.М. Гаращук визначає державні та недержавні, відомчі й спеціалізовані контролюючі органи, на які покладено обов'язок здійснювати контрольні дії щодо об'єкта та предмета контролю³. До суб'єктів контролю у правовідносинах, пов'язаних із рекламою, варто зарахувати лише органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Особливість таких суб'єктів полягає в тому, що вони є як ініціаторами контролю, так і його виконавцями⁴. Об'єктом контролю у сфері реклами є суб'єкти господарювання, що здійснюють діяльність із виробництва, розповсюдження та споживання реклами, а предметом контролю – рекламні правовідносини.

Як уже зазначалося⁵, відповідно до ст. 26 Закону України «Про рекламу»⁶, органи місцевого самоврядування не належать до суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про рекламу. Отже, з положень Закону випливає, що органи місцевого самоврядування жодним чином не беруть участі у правовідносинах, пов'язаних із виробництвом, розповсюдженням і споживанням реклами на території України. Насправді ж органи місцевого самоврядування є одними з найбільш активних учасників рекламних правовідносин, зокрема правовідносин, пов'язаних із зовнішньою рекламою. Типові правила розміщення зовнішньої реклами, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 29.12.2003 № 2067⁷ (далі – Типові правила), у пункті 45 визначають саме виконавчі органи сільських, селищних, міських рад основними суб'єктами контролю за дотриманням законодавства про зовнішню рекламу. До власних (самоврядних) повноважень органів місцевого самоврядування, згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁸, належить надання дозволів на розміщення реклами. Отже, основними нормативно-правовими актами, що регулюють правовідносини у сфері зовнішньої реклами, є Закони України: «Про рекламу», «Про місцеве самоврядування в Україні», Типові правила і прийняті органами місцевого самоврядування місцеві порядки.

Контроль органів місцевого самоврядування здійснюється передусім шляхом надання дозволів на розміщення зовнішньої реклами. У зв'язку з цим варто зауважити, що Постановою Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо відповідності основним вимогам до дозвільної системи у сфері господарської діяльності»⁹ від 16.12.2015 № 1173 процедуру видачі суб'єктам господарювання дозволів на розміщення зовнішньої реклами було значно спрощено, а оформлення всіх необхідних документів та отримання погоджень покладено на органи місцевого самовряду-

¹ Лученко Д.В. Місце контролю в системі адміністративно-правових форм діяльності / Д.В. Лученко // Проблеми законності: респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В.Я. Тацій. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2006. – Вип. 82. – С. 97.

² Любченко П.М. Адміністративний нагляд та контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування / П.М. Любченко // Прокуратура. Людина. Держава: загальнодержавне фахове юридичне видання. – 2004. – № 11 (41). – С. 58.

³ Гаращук В.М. Предмет, об'єкт і суб'єкт контролю в державному управлінні / В.М. Гаращук // Проблеми законності: респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В.Я. Тацій. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2001. – Вип. 50. – С. 96.

⁴ Борець Л.В. Контроль як функція управління / Л.В. Борець // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності: збірник наукових статей. – 2002. – № 1. – С. 83.

⁵ Нікулін В.А. До питання організаційно-правового регулювання контролю органів місцевого самоврядування / В.А. Нікулін // Розвиток цивільної безпеки України в контексті євроінтеграції: збірник наукових праць за матеріалами II Міжнародного науково-практичного круглого столу (25 листопада 2015 року, м. Харків) / редкол.: Ю.П. Битяк, А.П. Гетьман, Ю.В. Мех та ін. – Х.: Плейда, 2015. – С. 64.

⁶ Про рекламу: Закон України від 03.07.1996 № 270/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.

⁷ Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2003 № 2067 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.

⁸ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

⁹ Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо відповідності основним вимогам до дозвільної системи у сфері господарської діяльності: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1173 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.

вання. Ураховуючи складність оформлення зазначеного документа дозвільного характеру (в деяких випадках для погодження розміщення однієї рекламної конструкції необхідні погодження більше ніж десяти зацікавлених органів), Типовими правилами встановлено 10-денний строк для його видачі. Окрім цього, деякі положення Типових правил не узгоджуються з положеннями інших нормативно-правових актів, наприклад, у частині проведення засідань виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради.

Діяльність органів місцевого самоврядування щодо контролю за зовнішньою рекламою здійснюється через виконання п. 46 Типових правил. У разі порушення порядку розповсюдження та розміщення реклами уповноважена особа виконавчого органу сільської, селищної, міської ради повинна звернутися до розповсюджувача зовнішньої реклами з вимогою усунення порушень у визначений строк. З метою здійснення ефективного і своєчасного контролю за розміщенням рекламних засобів на територіях населених пунктів Типовими правилами передбачено обов'язок щодо нанесення на каркас рекламної конструкції маркування із зазначенням найменування розповсюджувача зовнішньої реклами, номера його телефону, дати видачі дозволу і строку його дії. Під час правозастосування цієї норми Типових правил органи, що здійснюють контроль за додержанням законодавства про рекламу, в більшості випадків виявляють відсутність маркування на рекламних засобах. Причиною цього є відсутність у зазначеному нормативно-правовому акті встановленої юридичної відповідальності за недодержання вимог щодо маркування, що призводить до нехтування зазначеної вимоги з боку суб'єктів господарювання та значно ускладнює притягнення їх до відповідальності за інші порушення законодавства про рекламу.

Як уже згадувалося, спеціальні конструкції зовнішньої реклами є елементами благоустрою й суттєво впливають на зовнішній вигляд населеного пункту. Кожна адміністративно-територіальна одиниця має свої історичні та культурні пам'ятки, архітектуру, план забудови і благоустрою. Пунктом 18 Типових правил встановлено, що під час надання дозволу втручання у форму рекламного засобу та зміст реклами забороняється.

Якщо вирішення питання змісту реклами є виключною компетенцією державного органу (Державної інспекції України з питань захисту прав споживачів (далі – Держспоживінспекція)), то деякі контрольні повноваження щодо встановлення форми рекламних засобів на окремих ділянках населених пунктів варто, на думку автора, закріпити за органами місцевого самоврядування.

Сьогодні в багатьох адміністративно-територіальних одиницях (містах Київ, Харків, Черкаси, Одеса тощо) органи місцевого самоврядування вживають заходів щодо встановлення найсучасніших елементів благоустрою шляхом затвердження схем їх розміщення на окремих об'єктах топоніміки або територіях. Затвердження таких схем здійснюється рішеннями виконавчих органів сільської, селищної, міської ради з чітким установленням видів рекламних засобів, їхньої форми, кольору та місць розташування. Окрім естетичної складової, реалізація таких «проектів» сприяє наповненню бюджетів територіальних громад і не тягне за собою жодних матеріальних витрат.

Ефективність здійснення контролю органами місцевого самоврядування залежить безпосередньо від їхньої можливості впливати на суб'єктів господарювання, навіть на тих, що здійснюють господарську діяльність із додержанням вимог законодавства про рекламу, тобто на підставі дозволів. Типовими правилами в п. 3 встановлено, що видача (відмова у видачі, переоформлення, видача дублікату, анулювання) дозволу на розміщення зовнішньої реклами здійснюється відповідно до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»¹⁰. Зазначений Закон до підстав для анулювання документа дозвільного характеру зараховує лише звернення суб'єкта господарювання з відповідною заявою та припинення юридичної особи або припинення підприємницької діяльності фізичної особи-підприємця.

Аналіз положень вищезазначених нормативно-правових актів дає змогу зробити висновок, що жодної іншої підстави для анулювання дозволу на розміщення зовнішньої реклами немає. Натомість практика застосування норм Типових правил та інших нормативно-правових актів зумовлює необхідність передбачити спеціальні підстави для анулювання дозволу.

Так, для отримання дозволу на розміщення зовнішньої реклами суб'єкт господарювання повинен надати ескіз рекламного засобу з його конструктивним рішенням. Існують непоодинокі випадки, коли суб'єкти господарювання розміщують рекламні засоби, які не відповідають ескізу й конструктивному рішенню, що зазначені в документі дозвільного характеру. Органи місцевого самоврядування сьогодні не мають жодних правових механізмів впливу на таких осіб.

¹⁰ Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 № 2806-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 48. – Ст. 483.

Ст. 3 Конституції України¹¹ визначає, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Діяльність органів місцевого самоврядування безпосередньо спрямована на створення комфортних умов для життя кожного члена територіальної громади й передусім на забезпечення його безпеки.

Розміщення спеціальних конструкцій зовнішньої реклами вздовж проїжджої частини автомобільних доріг, на дахах будівель тощо пов'язано з певним ризиком для оточуючих. Нині жодним нормативно-правовим актом, що регулює рекламні правовідносини, не встановлено механізму впливу на суб'єктів господарювання, які розміщують спеціальні конструкції з порушенням вимог щодо їх технічного та/або естетичного стану. Такі прогалини у правовому регулюванні на практиці призводять до трагічних наслідків. Наприклад, у грудні 2015 року в місті Черкаси спеціальна конструкція зовнішньої реклами внаслідок її незадовільного технічного стану завалилася на осіб, котрі перебували на зупинці громадського транспорту. У результаті цього випадку сім постраждалих зазнали травм різного ступеня тяжкості, двоє з них знаходилися в тяжкому стані¹².

Отже, до спеціальних підстав для анулювання дозволу на розміщення зовнішньої реклами варто зарахувати такі:

- відсутність маркування спеціальної конструкції;
- установлення спеціальної конструкції, що не відповідає дозволу на розміщення зовнішньої реклами;
- недодержання вимог щодо технічного та/або естетичного стану спеціальної конструкції (у разі невиконання письмової вимоги уповноваженої особи органу, який здійснює контроль);
- невикористання місця розташування спеціальної конструкції безперервно протягом шести місяців.

Вищезазначені підстави для анулювання дозволу на розміщення зовнішньої реклами доцільно було б закріпити в Типових правилах.

Крім цього, ефективність здійснення будь-якого контролю залежить від можливості притягнення контролюючим органом до встановленої законодавством відповідальності осіб, котрі вчинили правопорушення. Стимулювання правомірної поведінки, утримання від учинення інших правопорушень, покарання за вчинене правопорушення й відновлення стану, що існував до правопорушення, є основними завданнями юридичної відповідальності¹³, тому механізм притягнення до такої відповідальності повинен бути чітко регламентованим.

Сьогодні єдиним органом, що має право притягувати до юридичної відповідальності за порушення законодавства про рекламу, є Держспоживінспекція. Притягнення до відповідальності структурними підрозділами зазначеного державного органу здійснюється на підставі Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про рекламу, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 26.05.2004 № 693¹⁴. Однак, урахувавши систематичне скорочення штату державних службовців, зростання кількості правопорушень, що вчиняються, незначущість розмірів штрафних санкцій, а також деякі прогалини у правовому регулюванні зазначеної сфери суспільних відносин, структурні підрозділи Держспоживінспекції не мають змоги ефективно виконувати покладені на неї завдання та функції. Крім того, вищезазначеним Порядком узагалі не передбачено юридичної відповідальності за самовільне розміщення спеціальних конструкцій зовнішньої реклами, якщо на їхньому інформаційному полі реклама не розміщується.

Притягнення до юридичної відповідальності суб'єктів господарювання за порушення законодавства про рекламу не зобов'язує останніх здійснити демонтаж спеціальної конструкції, яка розміщується без дозвільної документації. Забезпечити благоустрій населених пунктів без реальних важелів впливу неможливо, тому повноваження щодо притягнення до юридичної відповідальності пропонується розмежувати між Держспоживінспекцією та органами місцевого самоврядування. До повноважень державного органу потрібно зарахувати всі питання, пов'язані зі змістом реклами (реклами, що заборонена законом; пору-

¹¹ Конституція України від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

¹² В Черкасах рекламний щит упав на людей [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://korrespondent.net/ukraine/events/3599258-v-cherkassakh-reklamnyi-schyt-upal-na-luidei>.

¹³ Остапович В.П. Загальні аспекти відповідальності суб'єктів господарювання у сфері охоронної діяльності / В.П. Остапович // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 448–452.

¹⁴ Про затвердження Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про рекламу : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.05.2004 № 693 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/693-2004-p>.

шення прав третіх осіб під час виготовлення реклами тощо), до повноважень органів місцевого самоврядування – питання законності розміщення спеціальних конструкцій у межах населеного пункту. Такий розподіл дасть змогу ефективно здійснювати органами місцевого самоврядування благоустрій населених пунктів і залучати додаткові кошти до місцевих бюджетів.

Висновки. З метою здійснення органами місцевого самоврядування ефективного контролю за дотриманням законодавства про рекламу, необхідно насамперед унести доповнення до ст. 26 Закону України «Про рекламу», включивши до переліку органів, що здійснюють контроль, органи місцевого самоврядування.

Повноваження щодо контролю за додержанням законодавства про рекламу, зокрема зовнішню, а також щодо притягнення до відповідальності пропонується розмежувати між органами Держспоживінспекції та органами місцевого самоврядування. До повноважень державного органу варто зарахувати всі питання, пов'язані зі змістом реклами (реклами, що заборонена законом; порушення прав третіх осіб під час виготовлення реклами тощо), до повноважень органів місцевого самоврядування – питання законності розміщення спеціальних конструкцій у межах населеного пункту.

Доповнити Типові правила розміщення зовнішньої реклами, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 29.12.2003 № 2067, спеціальними підставами для анулювання дозволу на розміщення зовнішньої реклами, до яких потрібно зарахувати такі: відсутність маркування спеціальної конструкції; установлення спеціальної конструкції, що не відповідає дозволу на розміщення зовнішньої реклами; недодержання вимог щодо технічного та/або естетичного стану спеціальної конструкції (у разі невиконання письмової вимоги уповноваженої особи органу, який здійснює контроль); невикористання місця розташування спеціальної конструкції безперервно протягом шести місяців.

Анотація

У статті проаналізовано проблеми здійснення контролю органів місцевого самоврядування за діяльністю суб'єктів рекламних правовідносин. Запропоновано внесення доповнень до деяких нормативно-правових актів і розмежування повноважень контролюючих органів.

Summary

In the article the problems of realization of control of organs of local self-government over the activity of subjects of advertisement legal relationships are analyzed. Bringing of adding is offered to some normatively-legal acts and differentiation of plenary powers of supervisory organs.

Використана література:

1. Лученко Д.В. Місце контролю в системі адміністративно-правових форм діяльності / Д.В. Лученко // Проблеми законності : респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В.Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2006. – Вип. 82. – 221 с.
2. Любченко П. Адміністративний нагляд та контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування / П. Любченко // Прокуратура. Людина. Держава : загальнодержавне фахове юридичне видання. – 2004. – № 11(41). – С. 56–62.
3. Гаращук В.М. Предмет, об'єкт і суб'єкт контролю в державному управлінні / В.М. Гаращук // Проблеми законності : респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В.Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2001. – Вип. 50. – 209 с.
4. Борець Л.В. Контроль як функція управління / Л.В. Борець // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності : збірник наукових статей. – 2002. – № 1. – С. 83–93.
5. Нікулін В.А. До питання організаційно-правового регулювання контролю органів місцевого самоврядування / В.А. Нікулін // Розвиток цивільної безпеки України в контексті євроінтеграції : збірник наукових праць за матеріалами II Міжнародного науково-практичного круглого столу (25 листопада 2015 року, м. Харків) / редкол.: Ю.П. Битяк, А.П. Гетьман, Ю.В. Мех та ін. – Х. : Пляда, 2015. – 244 с.

6. Про рекламу : Закон України від 03.07.1996 № 270/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
7. Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2003 № 2067 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України: від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
9. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо відповідності основним вимогам до дозвільної системи у сфері господарської діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1173 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.
10. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 № 2806-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 48. – Ст. 483.
11. Конституція України від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
12. В Черкасах рекламний щит упав на людей [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://korrespondent.net/ukraine/events/3599258-v-cherkassakh-reklamnyi-schyt-upal-na-luidei>.
13. Остапович В.П. Загальні аспекти відповідальності суб'єктів господарювання у сфері охоронної діяльності / В.П. Остапович // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 448–452.
14. Про затвердження Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про рекламу : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.05.2004 № 693 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/693-2004-p>.

Віталій Нікулін,

*здобувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,
начальник відділу реклами
Департаменту контролю Харківської міської ради*