УДК 342.95:659

ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ У ЦАРИНІ РЕКЛАМИ

IMPROVEMENT OF ADMINISTRATION SYSTEM IN THE ADVERTISING

Зима О.Т.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права
Національного університету
«Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Стаття присвячена аналізу внутрішньої будови системи державних органів, що здійснюють управління у царині реклами. Встановлено перелік суб'єктів, що входять до неї. Також виявлено основні недоліки цієї системи і напрацьовано рекомендації щодо її удосконалення.

Ключові слова: державне управління; реклама; рекламна діяльність; органи виконавчої влади, управлінські повноваження.

Статья посвящена анализу внутреннего строения системы государственных органов, осуществляющих управление в сфере рекламы. Установлен перечень субъектов, которые в неё входят. Также выявлены основные недостатки этой системы и выработаны рекомендации по её усовершенствованию.

Ключевые слова: государственное управление, реклама, рекламная деятельность, органы исполнительной власти, управленческие полномочия.

Article is devoted to the analysis of the internal structure in the system of state administration, that carrying out control in the advertising. A list of subjects that it includes was set. Also identified the main shortcomings of the system and developed recommendations for its improvement.

Key words: state government, advertising, advertising activity, executive government, management authority.

Постановка проблеми. Висока значущість реклами у соціальному, політичному, комерційному, інформаційному та культурному житті суспільства є незаперечною. Її багатоаспектність зумовлює необхідність детального регулювання рекламних відносин і здійснення інтенсивного державного управління у сфері рекламної справи. Таке управління здійснюється цілою низкою державних органів, об'єднаних у систему.

Стан дослідження. Питанням державного управління рекламою в Україні присвячена ціла низка праць Є. Ромата, опублікованих на початку нинішнього тисячоліття (див., наприклад [1], [2]). Вони містять багато цікавих положень, однак з моменту їх видання в рекламному законодавстві відбулись ґрунтовні зміни. Ця проблема досліджувалась і іншими вченими, зокрема Н. Грицютою [3], А. Гринько-Гудзевською [4]. Однак у всіх перерахованих працях акцент робився на дослідження системи управління рекламою, а системи державних органів, що таке управління здійснюють та правове підґрунтя її розбудови розглядалася лише побіжно. Тому ми ставимо за **мету** свого дослідження чітко окреслити нині існуючу систему органів, що здійснюють державне управління у царині реклами, особливості її функціонування та можливі напрямки оптимізації.

Виклад основного матеріалу. Нині в Україні напрацьовано досить об'ємне рекламне законодавство. Воно має багато недоліків. Так, зокрема, досі зволікається прийняття закону «Про політичну рекламу», питання правового регулювання реклами в мережі «Інтернет», обсяг якої набув вражаючого розміру, навіть не піднімається, слабко розмежовані комерційна та соціальна реклама тощо. Однак загалом

стан законодавства про рекламу може бути оцінений як більш-менш задовільний.

Застосування значної частини правових норм, зафіксованих у приписах рекламного законодавстві покладено на органи виконавчої влади та низку інших суб'єктів (переважно державних органів, що не входять до системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування). Усі вони об'єднуються у єдину систему органів державного управління у царині реклами. На жаль, її не можна назвати зрівноваженою та ефективною. Її надзвичайна складність та заплутаність очевидні. Можна констатувати, що до складу цієї системи входить дуже велика кількість суб'єктів. Це зумовлено тим, що нормальна організація рекламної діяльності потребує вирішення широкого кола питань, які традиційно віднесені до сфер відання самих різноманітних органів державного управління. Відповідно, вони, застосовуючи адміністративно-правові норми в процесі регулювання, керівництва та контролю за рекламною діяльністю, автоматично потрапляють до згаданої системи органів.

Спершу спробуємо встановити внутрішню будову системи органів управління у царині реклами. Суб'єкти, що входять до неї можуть бути класифіковані за різними критеріями, однак для нашого дослідження особливий інтерес представляють два з них. По-перше, критерій територіального масштабу, згідно з яким можна виділити органи, які здійснюють управління на всій території України, в межах АРК, області чи району та в межах населеного пункту. По-друге, критерій правової природи, згідно з яким серед суб'єктів можна виділити органи виконавчої влади, органи АРК, органи місцевого самоврядування та державні органи, що не належать до виконавчої гілки влади. Поєднавши ці класифікаційні критерії, можна виділити чотири рівні системи органів державного управління рекламою.

Перший рівень займають Кабінет Міністрів України та державні органи, які не належать до виконавчої гілки влади. Ці суб'єкти здійснюють управлінські повноваження на всій території України. Їх поєднує те, що усі вони повністю самостійні в прийнятті управлінських рішень. Вони можуть бути підзвітні та підконтрольні Президентові України, Верховній Раді України чи іншим державним органом, однак їх діяльність не скеровується цими владними суб'єктами. Натомість більшість з них скеровує діяльність органів на місцях чи інших центральних органів влади.

Нині на першому рівні розміщається п'ять суб'єктів: а) Кабінет Міністрів України; б) Національна рада з питань телебачення та радіомовлення; в) Національна експертна комісія України з питань захисту суспільної моралі; г) Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку; д) Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг.

На другому рівні знаходяться центральні органи виконавчої влади, діяльність яких скеровується Кабінетом Міністрів України. Постійними учасниками управлінського процесу на цьому рівні є: а) Антимонопольний Комітет України; б) Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів; в) Міністерство фінансів України; г) Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України; д) Державна служба зайнятості України; е) Міністерство охорони здоров'я України. Крім того, в окремих випадках дозвільна діяльність у сфері реклами здійснюється Міністерством екології та природних ресурсів України і Міністерством культури України.

Третій рівень з точки зору суб'єктивного складу є самим проблемним. По-перше, він є, так би мовити, проміжковим. Переважна більшість реклами зорієнтована або на все населення України (розповсюджується через загальнодержавне телебачення, радіомовлення, пресу тощо) або на мешканців окремого населеного пункту (зовнішня та внутрішня реклама, одноразові рекламні заходи, міське телебачення, радіомовлення тощо). По-друге, перелік органів, що здійснюють управління рекламою на загальнодержавному рівні істотно відрізняється від переліку органів, що здійснюють управління рекламою на регіональному рівні. Так, наприклад, Міністерство внутрішніх справ України, як центральний орган виконавчої влади не бере участі в управлінні рекламою, а органи ДАІ в області та районі наділені певними повноваженнями у цій сфері. І навпаки – незважаючи на широкі повноваження надані Міністерству охорони здоров'я, обласні департаменти охорони здоров'я не беруть участі в управлінні рекламою.

Аналіз чинного законодавства та правозастосовної практики дозволяє нам зробити висновок, що на регіональному рівні державне управління здійснюють: а) обласні та районні органи Державної автомобільної інспекції України; б) обласні та районні органи Державного агентства автомобільних доріг України; в) обласні органи Антимонопольного Комітету України; г) органи Державної інспекції України з питань захисту прав споживачів; д) обласні представники Національної ради з питань телебачення та радіомовлення. Певні, хоч і не дуже широкі, повноваження надано органам загальної компетенції: Раді Міністрів Автономної республіки Крим та місцевим державним адміністраціям.

На четвертому, місцевому рівні управління здійснюється переважно щодо зовнішньої реклами. Більшість повноважень тут надано виконавчим комітетам місцевих рад. За необхідності, до участі в управлінні можуть залучатись місцеві органи Державної автомобільної інспекції і будівництва та житлово-комунального господарства. Можливе залучення і інших суб'єктів. Це значною мірою залежить від волі органів місцевого самоврядування, оскільки саме вони затверджують правила розміщення зовнішньої реклами в населеному пункті.

Хоча в наведеному переліку й згадано 23 органи, однак він не претендує на вичерпність. І справа не лише в надзвичайній складності дослідження розрізненого законодавства, а й в досить низькому рівні його якості. Так, досі залишається незрозумілою роль Державного комітету телебачення і радіомовлення України в управлінні рекламою, відсутність Порядку

накладення штрафів за порушення законодавства про зайнятість не дає змоги визначитись з питанням чи беруть участь в управлінні рекламою місцеві органи Державної служби зайнятості України тощо.

Яким же чином функціонує вказана система? Припустимо, власник аптеки прийняв рішення розмістити поряд зі своїм закладом рекламу новітнього медичного препарату. По-перше, йому слід звернутись до актів Міністерства охорони здоров'я і встановити чи взагалі можна рекламувати такий препарат і які спеціальні вимоги встановлено ([5] та інші). По-друге, слід розробити текст рекламного оголошення чи плакату у суворій відповідності до вимог законодавства про рекламу ([6] та інші). По-третє, необхідно отримати спеціальний дозвіл на розміщення зовнішньої реклами у виконкомі місцевої ради. По-четверте, для отримання такого дозволу необхідне погодження від місцевого державного органу, що здійснює управління у сфері будівництва та архітектури. По-п'яте, в залежності від особливостей приміщення, поряд з яким чи на якому буде розміщена реклама та його місця знаходження, може виникнути необхідність отримання погодження і в інших державних органів [7]. Після розміщення зовнішньої реклами рекламодавець стає об'єктом контролю з боку: а) місцевого виконкому щодо дотримання умов розміщення зовнішньої реклами; б) органів Міністерства охорони здоров'я щодо змісту реклами (правда, порядок здійснення такого контролю залишається невизначеним); в) Національної експертної комісії України з питань захисту суспільної моралі щодо дотримання обмежень відносно форми реклами. Крім того, за порушення законодавства про рекламу порушник може бути притягнутий до адміністративної відповідальності місцевими органами Антимонопольного комітету України та Державної інспекції України з питань захисту прав споживачів. Кількість суб'єктів управління вражає. При чому вони досить часто по-різному тлумачать положення законодавства про рекламу. Широкого розголосу набула низка судових спорів між ДАІ та органами Державного агентства автомобільних доріг України щодо законності видачі дозволу на розміщення об'єктів зовнішньої реклами понад автомобільними дорогами, що лежать поза межами населених пунктів.

На наш погляд, основними недоліками системи органів державного управління у царині реклами є: а) відсутність домінуючого суб'єкту управління; б) надмірна кількість суб'єктів управління; в) дуже високий рівень їх спеціалізації; г) відсутність між ними сталих організаційних зв'язків. Останній недолік ставить під сумнів виправданість застосування терміну «система органів». Можливо більш точно говорити про «сукупність органів».

Ми вбачаємо необхідним проведення наступних заходів з метою гармонізації та оптимізації системи органів державного управління у царині реклами. Слід погодитись з фахівцями у сфері державного управління, які стверджують, що цілісна система управління рекламною діяльністю в Україні відсутня [8]. Оскільки система органів управління є однією з складових системи управління, то перш за все слід сформулювати комплексний доктринальний підхід до державного управління рекламою. По-друге, вважаємо необхідним визначити домінуючого суб'єкта управлінні у сфері реклами. На наш погляд, у створенні нового органу виконавчої влади потреби немає. Відповідні повноваження можуть бути надані Державній службі України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва або Державній інспекції України з питань захисту прав споживачів. Основними завданнями домінуючого суб'єкта мають стати: а) координація діяльності інших органів з питань державного управління у царині реклами; б) офіційне тлумачення законодавства про рекламу; в) надання офіційних висновків (роз'яснень) на запити учасників рекламної діяльності та інших заінтересованих осіб; г) проведення низки заходів щодо процесуалізації та уніфікації державного управління у сфері реклами.

По-третє, необхідно скоротити кількість органів, якім надано повноваження щодо державного управління рекламою. Ключову роль тут й надалі мають відігравати Національна рада з питань телебачення та радіомовлення, Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів, Антимонопольний комітет України та їх органи на місцях, міністерство охорони здоров'я, місцеві виконавчі комітети та місцеві адміністрації. Слід визначитись, який з органів має здійснювати управління рекламою на дорогах: ДАІ чи Державне агентство автомобільних доріг України. Кабінетові Міністрів України надано ряд управлінських повноважень у сфері реклами, однак, не варто розглядати його як складову системи органів державного управління рекламою. Щодо інших суб'єктів, які нині входять до системи органів держаного управління рекламою, то надання їм відповідних управлінських повноважень вважаємо недоцільним, хоча беззаперечно це питання потребує більш детального та глибокого дослідження.

Висновки. Проведене дослідження дозволяє нам стверджувати, що *існуюча в Україні система органів державного управління рекламою містить надмірну кількість суб'єктів і є надзвичайно складною, а тому неефективною. Її удосконалення можливе шляхом визначення домінуючого суб'єкта управління у царині реклами, істотного скорочення кола суб'єктів, які беруть участь у такому управління та налагодження між ними стійких організаційно-правових зв'язків.*

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ромат Є. В. Державне управління рекламною діяльністю в Україні (теоретико-методологічний аспект) : автореф. дис. … д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Є. В. Ромат ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2004. – 36 с.

2. Ромат Є. В. Основні напрями трансформації моделі державної політики в галузі реклами / Є. В. Ромат // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2003. – Вип. 4 (14). – С. 125–134.

3. Грицюта Н. М. Особливості системи управління рекламною діяльністю в США / Н. М. Грицюта // Наукові записки інституту журналістики. – К., 2011. – Том 43. – С. 64–69.

4. Гринько-Гузевська А. В. Система державного управління рекламною діяльністю в Україні: шляхи розвитку / А. В. Гринько-Гузевська // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – К., 2010 – № 1. – С. 88–93.
5. Про затвердження нормативних актів з питань реклами лікарських засобів : Наказ Міністерства охорони здоровя України № 177 від 10.06.97 // Офіц. вісник України. – 1997. – № 30.
6. Про рекламу: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 39. – Ст. 181.
7. Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами : Постанова Кабінету Міністрів України № 2067 від 29.12.2003 // Офіц. вісник України. – 2003. – № 52. – Ст. 2817.
8. Фесенко В. Правове регулювання рекламної діяльності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minjust.gov.ua/0/8353.