

ВЗАЄМОВІДНОСИНИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З СУБ'ЄКТАМИ РЕКЛАМНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

*А. В. Гринько-Гузевська,
аспірант кафедри права і законотворчого процесу,
НАДУ при Президентові України*

Стаття присвячена взаємовідносинам між органами місцевого самоврядування та суб'єктами рекламної діяльності. Розглядається питання взаємодії адміністратора з місцевими дозвільними органами та питання саморегулювання рекламної діяльності.

The article is devoted to the mutual relations between the organs of local self-government and subjects of publicity activity. The question of co-operation of administrator with local razreshitel'nyy organs and question of self-regulation of publicity activity is examined.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Важливою умовою розвитку української держави як цілісної демократичної, економічно потужної держави в умовах переходу до нових суспільних відносин особливої ваги набувають нові підходи дослідження інституту місцевого самоврядування.

Одним із головних завдань органів державної влади й місцевого самоврядування, всього суспільства в цілому, кожної людини і громадянина повинно бути забезпечення становлення конституційної держави в Україні. Основним обов'язком держави повинно бути підвищення правосвідомості громадян, їх правової підготовки, політичної активності, утвердження у народі віри в державну владу, яку він створив і яку має підтримувати в усіх діях.

В Конституції України визначено конкретні форми здійснення влади народу: безпосереднє волевиявлення і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [1, ст. 5].

Особливого значення набуває налагоджений механізм взаємодії між органами місцевого самоврядування, адміністраторами та суб'єктами рекламної діяльності, який пови-

нен забезпечити та підвищити ефективність їхнього співіснування.

НАУКОВІ ДЖЕРЕЛА ТА ПУБЛІКАЦІЇ

У вітчизняній та зарубіжній літературі до теперішнього часу немає єдиної точки зору щодо визначення місцевого самоврядування. Існують різні підходи дослідження місцевого самоврядування, перспективи його становлення та розвитку. У своєму дослідженні ми звертаємось до наукових розробок вчених: Нижник Н.Р., Борденюка В.І., Пархоменко В.В., І.П. Бутко, В.М. Кампо, Г.А. Цветкова та інших науковців, які зробили визначний внесок у розвиток місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування знаходиться на стадії реформування.

Європейська хартія місцевого самоврядування в ст. 3 зазначає, що місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих влад в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою частиною державних справ, під їх власну відповідальність та в інтересах місцевого населення [2 с. 72].

Базовим законом, що регламентує здійснення місцевого самоврядування є Закон України "Про місцеве

самоврядування" від 21 травня 1997 року, згідно з яким місцеве самоврядування в Україні — це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста — самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [3].

В науковій літературі є різні погляди щодо місцевого самоврядування.

Російський вчений Г.А. Цветкова розглядає місцеве самоврядування як спосіб організації та здійснення населенням влади на місцях, яка забезпечує самостійне рішення громадянами місцевих життєво важливих питань з урахуванням історичних й інших місцевих звичаїв і традицій. Це значить, що населення і сформовані їм представницькі і виконавчі органи влади беруть на себе відповідальність за реалізацію місцевих проблем [4].

В.В. Пархоменко вважає, що місцеве самоврядування є забезпеченою у правовому і матеріальному розумінні функцією територіальних громад (або органів місцевого самоврядування (як у Хартії) здійснювати регулювання й управління суттєвою частиною громадських справ на свою відповідальність та в інтересах місцевого населення [5 с. 36].

На думку В.М. Кампо, місцеве самоврядування є одним з головних елементів розвитку демократичного конституційного ладу. За своєю природою воно виступає як специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної від державної. Воно втілює місцеві інтереси територіальних громад, тоді як держава — загальнонаціональні інтереси, а політичні партії чи громадські організації — політичні, соціальні, культурні та інші інтереси своїх членів [6 с. 4].

О.Б. Батанов бачить місцеве самоврядування як систему організації діяльності місцевих жителів на відповідній території, що являє собою сукупність різноманітних органів й інститутів. Ця сукупність функціонує як єдиний цілісний механізм, центральною, провідною ланкою якого є територіальна громада [7 с. 64].

В.І. Борденюк зазначає, що самоврядування (самоуправління) є загальносоціологічною категорією, яка може застосовуватися для характеристики будь-яких проявів свідомого, цілеспрямованого саморегулювання, об'єктивно притаманного будь-якому суспільству — складній самокерованій системі, здатній до саморозвитку та самовдосконалення [8 с. 19]. Місцеве самоврядування здійснюється, як

правило, на основі соціальних (правових) норм, встановлених не територіальними громадами та їх органами, а державою, що дає підставу характеризувати явище місцевого самоврядування як процес управління [8 с. 61].

Аналіз точок зору науковців та практики показує, що на органи місцевого самоврядування покладено відповідальність за соціально-економічний розвиток територіальних громад сіл, селищ, міст, а відтак — за добробут їхніх мешканців. Тому його розбудова має якнайшвидше стати одним із пріоритетів державної регіональної політики [9].

МЕТА СТАТТІ

Розглянути взаємовідносини між органами місцевого самоврядування та суб'єктами рекламної діяльності.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Як зазначають Е. Аніміца, А. Тертишний, для реалізації питань місцевого значення необхідні три умови:

1. Органи місцевого самоврядування повинні володіти в рамках законів повною свободою дій при здійсненні своєї діяльності з будь-яких питань, які не виключені з їх компетенції або добровільно ними не передані іншому органу влади.

2. Органи місцевого самоврядування повинні мати фінансові і матеріальні кошти для вирішення питань, що входять до їх компетенції.

3. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку державних структур, державних адміністративних органів повинен бути строго обмежений [10].

На сьогоднішній день залишається актуальним питання взаємовідносини між органами місцевого самоврядування та суб'єктами зовнішньої реклами. Зовнішня рекламна діяльність постійно змінюється, розвивається та має великий потенціал. Вона пізнає свої можливості і розширює обрії, формує свою мову, бере участь у створенні сучасного інформаційного і культурного простору.

Зовнішня реклама, згідно з діючим законодавством, регулюється Законом України від 03.07.1996 року та Постановою Кабінету Міністрів України від 29.12.2003 року № 2067 "Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами" (надалі — Типові правила). Розміщення зовнішньої реклами у населених пунктах відноситься до прерогативи органів місцевого самоврядування. На основі Типових правил Кабінету Міністрів України виконавчі органи сільських, селищних та міських рад ухвалюють порядки розміщення зовнішньої реклами, у яких

прописують місцеві особливості розміщення зовнішньої реклами. А саме в цих правилах прописано:

— порядок розміщення зовнішньої реклами;

— подача заяви на одержання дозволу на розміщення зовнішньої реклами;

— отримання дозволів на розміщення зовнішньої реклами;

— правила та обмеження щодо розміщення зовнішньої реклами, що пов'язано з урахуванням місцевої містобудівної ситуації та естетичним вимогам.

Виконавчі органи сільських, селищних та міських рад при цьому відіграють роль дозвільних органів, які на підставі законодавчих норм видають або вмотивовано відмовляють у видачі дозволів на розміщення зовнішньої реклами. Однак в процесі видачі дозволів на розміщення зовнішньої реклами ніхто не може втручатися у форму та зміст зовнішньої реклами. Таким чином, суворо заборонено відмовляти у видачі дозволів на розміщення зовнішньої реклами з огляду на форму та зміст зовнішньої реклами або вимагати задля отримання такого дозволу зміни форми та змісту зовнішньої реклами [11].

В Законі України "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності" в ст. 4 п.3 передбачається, що видача документів дозвільного характеру місцевими дозвільними органами здійснюється за принципом організаційної єдності, що передбачає наявність адміністратора [12].

Адміністратор — посадова особа міської ради, районної та районної у містах Києві і Севастополі державних адміністрацій, яка організовує видачу суб'єкту господарювання документів дозвільного характеру та забезпечує взаємодію місцевих дозвільних органів щодо видачі документів дозвільного характеру. Адміністратор діє в межах наявного штатного розкладу виконавчого органу відповідної міської ради та районної, районної у містах Києві і Севастополі державної адміністрації шляхом покладання на певну посадову особу виконавчого органу відповідної міської ради, районної, районної у містах Києві і Севастополі державної адміністрації повноважень адміністратора або шляхом уведення додаткової штатної одиниці. Основними завданнями адміністратора є: надання суб'єкту господарювання вичерпної інформації щодо вимог та порядку одержання документа дозвільного характеру; прийняття від суб'єкта господарювання документів, необхідних для одержання документів дозвільного характеру, їх реєстрація та подання документів (їх копій) відповідним

місцевим дозвільним органам; забезпечення взаємодії місцевих дозвільних органів та документообігу; контроль за додержанням посадовими особами місцевих дозвільних органів строків розгляду та видачі документів дозвільного характеру [13].

Можна цілком погодитись з А.В. Дашкевичем, що "досягненням 2006 року стало запровадження посади адміністратора, який організовує видачу дозвільних документів. Завданням на 2007 рік є підвищення його статусу, адже поки що рівень відповідальності та складності роботи адміністратора не відповідає рівню посади. Пов'язані з цим кадрові проблеми спричинюють труднощі, від яких потерпають підприємці" [14].

На думку автора, для більш чіткого забезпечення професійної діяльності адміністраторів доцільно створення за рахунок державного (або місцевого) бюджету Центру підготовки і стажування адміністраторів в провідному вузі, який спеціалізується на підготовці таких фахівців з видачею сертифіката державного зразка, що сприятиме підвищенню їхнього статусу.

На жаль, впровадження Закону України "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності" на даний час не досить забезпечено. На Всеукраїнському форумі "Влада і бізнес-партнери" Президент України В. Ющенко зазначив, "На мій погляд, до сьогодні не забезпечено жодного серйозного виконання цього закону". Він також висловив думку, що дозвільні органи самі спонукують суб'єктів господарювання отримувати дозволи альтернативними шляхами, в обхід дозвільних центрів. "При цьому така поведінка територіальних осередків заохочується центральними апаратами органів влади", — переконаний В. Ющенко. У результаті, відзначив він, сьогодні реально працює лише близько 20% дозвільних центрів. "Це колосальний клопіт для організації бізнесу", — підкреслив В. Ющенко. "Завдання уряду і місцевих органів влади — зробити все можливе для реформування дозвільної системи в контексті закону" [15].

Питання отримання дозволів на розміщення зовнішньої реклами залишається актуальним. Непрозорість та складність процедур видачі дозволів на розміщення зовнішньої реклами вимагає пошуку нових підходів. На нашу думку, розробка єдиних регламентів видачі документів дозвільного характеру на розміщення зовнішньої реклами для всіх регіонів дозволить усунути зловживання службовим становищем як посадовими особами дозвільних органів, так і адміністраторами.

Узгодження дій місцевих органів

виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань рекламистів та інших установ і організацій по забезпеченню сприятливих умов для одержання документів дозвільного характеру сприятиме підвищення їхньої якості й ефективності.

Актуальним залишається питання саморегулювання рекламної діяльності. На загальнодержавному рівні функціонують громадські (професійні) об'єднання рекламистів: Асоціація зовнішньої реклами України, Спілка підприємств зовнішньої реклами, Всеукраїнська рекламна коаліція, Спілка рекламистів України, які займаються відстоюванням інтересів операторів зовнішньої реклами; удосконаленням правового регулювання відносин, пов'язаних з розміщенням зовнішньої реклами, сприяють поліпшенню іміджу реклами; організують та проводять семінари, конференції та ін.

Автору найбільш імпонує досвід саморегулювання, що існує в Америці.

В Америці інститут саморегулювання органічно розвивався всю історію існування рекламної практики і виконує в цій країні велику частку регулятивних функцій. Недержавні регулюючі органи в цій країні мають детально розроблену структуру норм, яка серйозно сприймається всіма діловими колами через високий авторитет управляючих організацій. Вони мають розвинену систему нагляду за всією рекламою, що з'являється, і, окрім цього, немало зусиль прикладають у напрямку консультативної діяльності компаній на предмет створювання нових звернень. Всі ці елементи і, крім того, існування дієвих важелів дії на порушників роблять даний інститут в Америці гранично ефективним. На прикладі практики цієї країни помітна важливість дотримання декількох необхідних умов для розвитку і результативного функціонування саморегулювання. Ось ці основні умови:

- розробка певних етичних стандартів;
- доведення цих стандартів до зведення ділових кіл і прийняття їх цими кругами;
- консультативна допомога компаніям, яка дозволить попередити порушення стандарту по незнанню;
- розвинена система моніторингу;
- важелі дії на порушників.

Відсутність або недостатня розвиненість хоча б одного з цих елементів різко скорочує ефективність системи саморегулювання [16 с. 59—60].

На наш погляд, органи саморегу-

лювання повинні бути як окремий елемент правового впливу на ринок реклами. Розглядати їх доцільно як доповнення до державного контролю. Створення нових взаємовідносин між органами державної влади та органами саморегулювання дозволить працювати на рівних, справедливих та конкурентних умовах.

Важливими чинниками розвитку зовнішньорекламної діяльності, на думку автора, є перехід на якісно новий рівень співпраці між державою та суб'єктами рекламної діяльності. З врахуванням вищезазначеного можна зробити такі висновки:

1. Підвищити ефективність діяльності органів місцевого самоврядування.
2. Забезпечити контроль дозвільних органів, адміністраторів за дотриманням вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру.
3. Забезпечити підготовку, перепідготовку та стажування адміністраторів в провідному вузі, який спеціалізується на підготовці таких фахівців та підвищення їхнього (професійного) статусу.
4. Подолання адміністративних бар'єрів на шляху становлення та розвитку дозвільної системи України за рахунок ефективної роботи "Єдиного вікна"
5. Органам місцевого самоврядування налагодити внутрішньоорганізаційні процеси видачі документів дозвільного характеру, скоротивши процедуру надання дозволів на розміщення зовнішньої реклами.
6. Для стабільних взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та органами саморегулювання держава повинна сприяти формуванню органів саморегулювання, передбачити в законі права саморегулювання в сфері реклами.

Література:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
2. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні: Науково-практичний посібник. / Упоряд. О.В. Бейко, А.К. Гук, В.М. Князев/ За ред. М.О. Пухтинського, В.В. Толкованова. — К.: Крамар, 2003. — 396 с.
3. Закон України "Про місцеве самоврядування" від 21.05.1997 року // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>
4. Цветкова. Г.А. Местное самоуправление как основа общественного строя // "Управленческое консультирование". — 1999. — №1. //

<http://www.dialogvn.ru/uk/1999/n01/s99-1-05.htm>

5. Пархоменко В.В. Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років. — К., 1999. — 252 с.

6. Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні. — К.: Ін Юре, 1997. — 16 с.

7. Авер'янов В.Б. "Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики" / За ред. В.Б. Авер'янова. — К.: Факт, 2003. — 384 с. // <http://pravoznavec.com.ua/books/275/13/#chlist> (13.03.2008 р.)

8. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: Монографія. — К.: Парламентське вид-во, 2007. — С. 576.

9. Тихонов В. Розбудова місцевого самоврядування — один із пріоритетів державної регіональної політики в Україні // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2007. — № 1(7). — С. 20—25.

10. Е. Аниміца, А. Тертышный Компетенции и полномочия местного самоуправления // Управленческое консультирование. — 1999 г. — №4. // <http://www.dialog-vn.ru/uk/1999/n04/s99-4-02.htm>

11. Коментар до Закону України від 03.07.1996р. "Про рекламу" // <http://www.adcoalition.org.ua/docs/27.pdf>

12. Закон України від 06.09.2005 р. "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності" // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

13. Наказ від 05.12.2005 року № 116 Державного Комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва "Про затвердження Типового положення про адміністратора та порядку його взаємодії з місцевими дозвільними органами, суб'єктами господарювання та територіальним органом спеціально уповноваженого органу з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності" // http://www.dkrp.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=55840&cat_id=54536

14. Дозвільна система: шлях вдосконалення // Урядовий кур'єр. // http://www.dkrp.gov.ua/control/uk/publish/article?jsessionid=F1F647AE3FEC AAC6400152E6D8339B6A?art_id=50441&cat_id=33070

15. Всеукраїнський форум "Влада і бізнес — партнери" // http://www.dkrp.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=83558&cat_id=37571

16. Эркенова Ф.С. Саморегулирование в рекламе. — М.: РИП-холдинг. — Серия "Академия рекламы", 2003. — С. 156.