НІКУЛІН В. А.,
начальник відділу реклами
(Департамент контролю
Харківської міської ради),
здобувач кафедри адміністративного
права та адміністративної діяльності
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 342.951:659.1

ЩОДО ДЕЯКИХ ПИТАНЬ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО ЗОВНІШНЮ РЕКЛАМУ (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

У статті проаналізовано проблеми удосконалення законодавства України, що регулює правовідносини, пов'язані із видачею дозволів на розміщення зовнішньої реклами. Здійснено аналіз чинних нормативно-правових актів, запропоновано внесення змін до чинного Закону України «Про рекламу» та приведення його у відповідність до основних вимог щодо дозвільної системи у сфері господарської діяльності. Висвітлено прогалини у правовому регулюванні вказаних правовідносин та запропоновано шляхи їх усунення.

Ключові слова: *законодавство, зовнішня реклама, удосконалення, дозвіл, виконавчі органи рад.*

В статье проанализированы проблемы совершенствования законодательства Украины, регулирующего правоотношения, связанные с выдачей разрешений на размещение наружной рекламы. Осуществлен анализ действующих нормативно-правовых актов, предложено внесение изменений в действующий Закон Украины «О рекламе» и приведение его в соответствие с основными требованиями разрешительной системы в сфере хозяйственной деятельности. Освещены пробелы в правовом регулировании указанных правоотношений и предложены пути их устранения.

Ключевые слова: *законодательство, наружная реклама, усовершенствования, разрешение, исполнительные органы советов.*

The article analyzes the problems of improvement of Ukrainian legislation to regulate legal relations connected with the issuance of placement of outdoor advertising permits. The analysis of the existing legal acts, suggested amendments to the current Law of Ukraine "On Advertising" and bringing it into conformity to the essential requirements for licensing system in the sphere of economic activity . When covering the gaps in the legal regulation of these relations and the ways of their elimination.

Key words: *law, outdoor advertising, to improve the resolution, executive bodies of councils.*

Вступ. Зі здобуттям Україною незалежності почався тривалий і складний процес переходу від планової до ринкової економіки, формування нового законодавства, державних органів та країни в цілому. Але з плином часу перед розвитком суспільних відносин та економіки постає необхідність реформування та удосконалення законодавства, забезпечення його відповідності сучасним реаліям життя.

Додержання прав і свобод людини, недоторканність приватної власності, верховенство права та розвинута економіка є найбільш вираженими ознаками сильних європейських держав. Прагнення України до членства в Європейському Союзі зумовлює необхідність приведення власного законодавства до європейського, в тому числі й у сфері регулювання рекламних правовідносин.

Як казав Людовік Метцель у свій час: «Реклама – двигун торгівлі», тому в умовах складної соціально-політичної та економічної ситуації, яка склалася сьогодні в Україні, необхідно активно розвивати торгові відносини та сприяти зростанню доходів населення. Задля цього повинна бути створена сучасна нормативна база у сфері регулювання рекламних правовідносин, чітко встановлено порядок взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб.

Окремими проблемами регулювання рекламної галузі займалися як представники цивільного, господарського права, так і науковці-адміністративісти. Вітчизняними авторами, що присвятили увагу вивченню інституту реклами, є: А. Стрельніков, Є. Ромат, Н. Саніахметова, А. Черемнов, О. Курчин, В. Устименко, Р. Ваксман та ін. Серед зарубіжних авторів, які займалися питаннями реклами, можна виокремити таких, як: С. Богацька, В. Трофименко, Ч. Сендинж, В. Фрайбургер, К. Ротцолл, Кортленд Л. Бове, Уілльям Ф. Аренс та ін. Більшість авторів присвячували свою увагу окремим аспектам питання, наприклад, державному регулюванню рекламної діяльності, порівнянню законодавства України та зарубіжних країн у цій сфері, контролю за розміщенням певних видів реклами тощо.

Постановка завдання. Метою статті є розробка пропозицій щодо вдосконалення законодавства України, що регулює правовідносини, пов'язані з видачею дозволів на розміщення зовнішньої реклами, виявлення прогалин у правовому регулюванні та їх усунення.

Результати дослідження. На сьогодні основним законодавчим актом, який визначає засади рекламної діяльності в Україні та регулює відносини, що виникають у процесі виробництва, розповсюдження та споживання реклами, є Закон України «Про рекламу» [1]. Зокрема, регулюванню правовідносин у сфері зовнішньої реклами присвячено статтю 16 Закону, яка встановлює, що розміщення зовнішньої реклами в населених пунктах проводиться на підставі дозволів, що надаються виконавчими органами сільських, селищних, міських рад у порядку, встановленому цими органами на підставі типових правил, що затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Зазначена стаття Закону є досить невеликою за обсягом та недосконалою за змістом, потребує значних змін та доповнень.

Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [2] визначено правові та організаційні засади функціонування всієї дозвільної системи у сфері господарської діяльності, що здійснюється в Україні, встановлено порядок діяльності адміністраторів та дозвільних органів, що уповноважені видавати документи дозвільного характеру, а також основні принципи державної політики з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності, основні вимоги до дозвільної системи у сфері господарської діяльності та порядку видачі (переоформлення, видачі дубліката, анулювання) документів дозвільного характеру. Тобто цей законодавчий акт є загальним для всіх документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності, що видаються на території України.

Стаття 4 вказаного Закону встановлює, що виключно законами, які регулюють відносини, пов'язані з одержанням документа дозвільного характеру, встановлюються: необхідність одержання документів дозвільного характеру та їх види; дозвільний орган, уповноважений видавати документ дозвільного характеру; платність або безоплатність видачі (переоформлення, видачі дубліката, анулювання) документа дозвільного характеру; строк видачі або надання письмового повідомлення про відмову у видачі документа дозвільного характеру; вичерпний перелік підстав для відмови у видачі, переоформлення видачі дубліката, анулювання документа дозвільного характеру; строк дії документа дозвільного характеру або необмеженість строку дії такого документа; перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності; перелік та вимоги до документів, які суб'єкту господарювання необхідно подати для одержання документа дозвільного характеру.

Статтею 16 Закону України «Про рекламу» визначено лише необхідність та безоплатність одержання дозволу, а також виконавчі органи сільських, селищних, міських рад як уповноважені органи на видачу дозволів на розміщення зовнішньої реклами. Належність дозволу на розміщення зовнішньої реклами до переліку документів дозвільного характеру встановлено відповідним спеціальним законом [3]. Інші вимоги викладено у підзаконному нормативно-правовому акті – Типових правилах розміщення зовнішньої реклами, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 29.12.2003 № 2067 [4].

Отже, до статті 16 Закону України «Про рекламу» необхідно внести доповнення в частині зазначення строку видачі або відмови у видачі дозволу на розміщення зовнішньої реклами, однак слід врахувати особливості суб'єкта прийняття рішення.

Рішення про видачу дозволів або про відмову приймає виконавчий орган сільської, селищної, міської ради, тобто їх виконавчий комітет шляхом прийняття відповідного акта. Засідання виконавчого комітету ради відповідно до статті 53 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5] є правомочними за умови участі в них більше половини від загального складу його членів та проводяться за необхідності, але не рідше одного разу на місяць. На практиці ж виконавчі комітети формуються з представників науки (ректорів університетів, професорів, академіків), почесних громадян відповідної адміністративно-територіальної одиниці, керівників великих підприємств та ін., а їх засідання проводяться один раз на два-три тижні. Окрім цього, після прийняття рішення виконавчим комітетом ради необхідний час для оформлення дозволів та передачі їх до центрів надання адміністративних послуг для видачі суб'єктам господарювання. Тож, для прийняття рішення про надання дозволу або про відмову в наданні, його оформлення та видачі вважаємо достатнім строк у п'ятнадцять робочих днів.

Таким чином, доцільно доповнити статтю 16 Закону України

«Про рекламу» абзацом такого змісту: «Строк видачі дозволу на розміщення зовнішньої реклами складає п'ятнадцять робочих днів».

Щодо вичерпного переліку підстав для відмови у видачі дозволу на розміщення зовнішньої реклами необхідно зазначити, що такі підстави повинні унеможливити зловживання з боку посадових осіб місцевого самоврядування, бути чітко та однозначно прописані, об'єднувати в собі як загальні підставі для відмови, так і властиві лише процедурі отримання дозволу на розміщення зовнішньої реклами.

Так, пропонуємо доповнити статтю 16 Закону України «Про рекламу» абзацом такого змісту:

«У видачі дозволу на розміщення зовнішньої реклами може бути відмовлено за наявності таких підстав:

1) подання суб'єктом господарювання неповного пакету документів, необхідних для одержання дозволу;

2) виявлення в документах, поданих суб'єктом господарювання, недостовірних відомостей;

3) наявність негативного висновку за результатами проведеної технічної експертизи;

4) наявність на заявлене місце зареєстрованого дозволу;

5) відмова в погодженні дозволу компетентних органів та/або осіб.

Законом можуть бути встановлені інші підставі для відмови у видачі дозволу на розміщення зовнішньої реклами».

Перші дві підстави для відмови у видачі дозволу є загальними, передбаченими статтею 4-1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» та не потребують додаткового вивчення.

Проведення технічної експертизи для розміщення дахових рекламних засобів здійснюється задля забезпечення можливості розміщення та подальшої експлуатації спеціальної конструкції на даху конкретної будівлі, розрахунку здатності витримування вітрових та інших навантажень, дії корозії та інших чинників. У разі наявності висновку спеціалізованого підприємства, установи або організації щодо неможливості встановлення дахової конструк-

ції у певному місці виконавчі органи рад з метою забезпечення збереження життя та здоров'я фізичних осіб, майна фізичних і юридичних осіб повинні мати законні підстави для відмови у видачі дозволу на такий рекламний засіб.

Ще однією підставою для відмови у видачі дозволу має бути наявність на заявлене місце зареєстрованого дозволу. Ця підстава притаманна саме процедурі отримання дозволів на розміщення зовнішньої реклами, оскільки при видачі дозволу на топогеодезичному знімку місцевості вказується конкретне місце розташування рекламного засобу на земельній ділянці, фасаді будівлі, елементі вуличного обладнання тощо. Розміщення двох або більше рекламних засобів на одному місці технічно неможливо та призведе до конфліктних ситуацій між суб'єктами господарювання.

Окрім цього, видача дозволу на розміщення зовнішньої реклами здійснюється за погодженням із компетентними органами та/або особами. До них можна віднести, зокрема, органи Національної поліції, утримувачів інженерних комунікацій, органи виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини та об'єктів природно-заповідного фонду тощо.

Частиною 11 статті 4-1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» встановлено, що дії щодо одержання погоджень, висновків та інших документів, необхідних для видачі документа дозвільного характеру, вчиняються дозвільним органом, що оформлює документ дозвільного характеру, без залучення суб'єкта господарювання. На виконання цієї норми закону, з метою полегшення умов ведення господарської діяльності та розвитку бізнесу, впровадження європейської практики оформлення документів дозвільного характеру деякі виконавчі органи рад здійснюють погодження дозволів на розміщення зовнішньої реклами без залучення суб'єктів господарювання.

У низці випадків розташування спеціальної конструкції зовнішньої реклами в заявленому суб'єктом господарювання місці є неможливим та таким, що може створити перешкоди у вільному русі пішоходів, транспортних засобів, знаходитися в охоронній зоні інженерних комунікацій, або ж розміщення рекламного засобу на пам'ятці національного або місцевого значення є недоцільним. У таких випадках компетентні органи надають свою письмову мотивовану відмову.

Таким чином, вважаємо доцільним закріпити у статті 16 Закону України «Про рекламу» вищезазначені підстави для відмови у видачі дозволу на розміщення зовнішньої реклами.

Однією з важливих вимог до видачі документа дозвільного характеру є строк дії такого документа. Чинна редакція Закону України «Про рекламу» не закріплює строк дії виданого дозволу на розміщення зовнішньої реклами. Строк дії такого документа встановлений Типовими правилами розміщення зовнішньої реклами та дорівнює п'яти рокам, якщо менший строк не зазначений у заяві.

На нашу думку, строк дії дозволу на розміщення зовнішньої реклами може бути зменшено за ініціативою власника місця розташування рекламного засобу у зв'язку з тим, що стаття 41 Конституції України [6] та стаття 319 Цивільного кодексу України [7] встановлює, що власник володіє, користується, розпоряджається своїм майном на власний розсуд та має право вчиняти будь-які дії щодо свого майна, які не суперечать закону. Держава не втручається в здійснення власником права власності. Власник місця розташування рекламного засобу має право самостійно встановлювати строк дії погодження розміщення зовнішньої реклами, а держава шляхом прийняття нормативно-правових актів не має права втручатися в ці правовідносини.

У зв'язку з цим пропонуємо статтю 16 Закону України «Про рекламу» доповнити абзацом такого змісту: «Строк дії дозволу на розміщення зовнішньої реклами складає п'ять років, якщо менший строк не зазначено в заяві або не встановлено письмовим погодженням власника (уповноваженого органу/особи) території, будинку, споруди».

Крім того, видача будь-якого документа дозвільного характеру супроводжується наданням необхідного пакета документів та відповідністю їх встановленим вимогам. Чинне законодавство України про рекламу вимог до поданих документів для отримання дозволу на розміщення зовнішньої реклами взагалі не встановлює, а перелік документів закріплено в Типових правилах розміщення зовнішньої реклами.

Так, для одержання дозволу особа повинна подати заяву, фотокартку або комп'ютерний макет місця (розміром не менш як 6 х 9 сантиметрів), ескіз рекламного засобу з конструктивним рішенням. Практика видачі органами місцевого самоврядування показує, що зазначених документів недостатньо для правильної ідентифікації рекламного засобу на фасаді будівлі, земельній ділянці тощо.

Як вже було зазначено, обов'язковим реквізитом дозволу на розміщення зовнішньої реклами є топогеодезичний знімок місцевості (М 1:500) з прив'язкою місця розташування рекламного засобу. З огляду на перелік документів, які необхідно подати для отримання дозволу, саме прив'язка місця розташування рекламного засобу до місцевості заявником не надається, інших способів отримання зазначеної інформації не існує, а оформлення дозволу неможливе без зазначення всіх реквізитів. Розробка і надання прив'язки місця розташування рекламного засобу до місцевості не створює додаткового фінансового тиску на суб'єктів господарювання, не потребує спеціальних знань та навичок, тому цей документ слід включити до переліку документів для отримання дозволу і закріпити на законодавчому рівні.

Щодо вимог до документів, необхідних для отримання дозволу, слід зазначити, що більшості суб'єктів господарювання не зрозумілі вимоги до оформлення конструктивного рішення рекламного засобу та його обов'язкових елементів. Конструктивне рішення, на нашу думку, повинно містити інформацію щодо основних габаритних розмірів, вузлів кріплення, застосованих при виготовленні матеріалів, а також підключення до інженерних мереж.

Ще одним важливим моментом у процесі видачі дозволів є надання погодження власника місця розташування рекламного засобу або уповноваженого органу (особи). Актами чинного законодавства України жодної вимоги до такого погодження не висувається, не зазначено його обов'язкові реквізити. Практика видачі дозволів показує, що у зв'язку з низькою правовою культурою та освіченістю суспільства суб'єкти господарювання погоджують розміщення реклами не з власниками місця розташування рекламного засобу, а, наприклад, з орендодавцями, засновниками юридичних осіб тощо, що призводить до численних скарг та судових позовів.

До того ж, виконавчі органи рад у своєму розпорядженні мають інформацію лише про місця розташування рекламних засобів, які знаходяться у комунальній власності. Інформація щодо земельних ділянок, об'єктів нерухомого майна тощо, які знаходяться у державній та/або приватній власності, міститься в спеціальних реєстрах або на паперових носіях. Без надання документів про право власності на об'єкт неможливо інколи встановити справжнього власника, а в деяких випадках – без інвентаризаційної документації ідентифікувати об'єкт нерухомого майна, на якому планується розміщення рекламного засобу.

Тому, з метою недопущення порушення прав і законних інтересів власників місць розташування рекламних засобів, пропонуємо закріпити обов'язок надання копій документів, що підтверджують право власності (постійного користування, господарського відання тощо) на відповідні об'єкти в разі подання заяви про надання дозволу на місця, які знаходяться в державній та/або приватній власності.

Ураховуючи викладене, пропонуємо доповнити статтю 16 Закону України «Про рекламу» абзацом такого змісту:

«Для одержання дозволу на розміщення зовнішньої реклами необхідно подати:

1) заяву встановленого зразка;

2) фотокартку або комп'ютерний макет місця (розміром не менш 6 х 9 сантиметрів);

3) ескіз рекламного засобу з конструктивним рішенням (конструктивне рішення містить інформацію про основні габаритні розміри, вузли кріплення, застосовані при виготовленні матеріали, підключення до інженерних мереж);

4) прив'язку місця розташування рекламного засобу до місцевості;

5) висновок технічної експертизи (для дахових конструкцій);

6) письмове погодження власника місця розташування рекламного засобу або уповноваженого ним органу (особи);

7) копії документів, що підтверджують право власності (постійного користування, господарського відання тощо) на заявлене місце розташування рекламного засобу.

Перелік документів, необхідних для одержання дозволу на розміщення зовнішньої реклами, є вичерпним».

Висновки. На підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що Закон України «Про рекламу», досліджуваний у частині регулювання зовнішньої реклами, є недосконалим, потребує внесення змін та доповнень. У зв'язку із цим пропонуємо внести такі зміни до статті 16 зазначеного Закону:

«Для одержання дозволу на розміщення зовнішньої реклами необхідно подати: заяву встановленого зразка; фотокартку або комп'ютерний макет місця (розміром не менш 6 х 9 сантиметрів); ескіз рекламного засобу з конструктивним рішенням (конструктивне рішення містить інформацію про основні габаритні розміри, вузли кріплення, застосовані при виготовленні матеріали, підключення до інженерних мереж); прив'язку місця розташування рекламного засобу до місцевості; висновок технічної експертизи (для дахових конструкцій); письмове погодження власника місця розташування рекламного засобу або уповноваженого ним органу (особи); копії документів, що підтверджують право власності (постійного користування, господарського відання тощо) на заявлене місце розташування рекламного засобу.

Перелік документів, необхідних для одержання дозволу на розміщення зовнішньої реклами, є вичерпним.

Строк видачі дозволу на розміщення зовнішньої реклами складає п'ятнадцять робочих днів.

Строк дії дозволу на розміщення зовнішньої реклами складає п'ять років, якщо менший строк не зазначено в заяві або не встановлено письмовим погодженням власника (уповноваженого органу/особи) території, будинку, споруди.

У видачі дозволу на розміщення зовнішньої реклами може бути відмовлено за наявності таких підстав: подання суб'єктом господарювання неповного пакету документів, необхідних для одержання дозволу; виявлення в документах, поданих суб'єктом господарювання, недостовірних відомостей; наявність негативного висновку за результатами проведеної технічної експертизи; наявність на заявлене місце зареєстрованого дозволу; відмова у погодженні дозволу компетентних органів та/або осіб.

Законом можуть бути встановлені інші підставі для відмови у видачі дозволу на розміщення зовнішньої реклами».

Список використаних джерел:

1. «Про рекламу» : Закон України: від 03.07.1996 р., № 270/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua.

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

3. «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» : Закон України: від 19.05.2011 р., № 3392-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 47. – Ст. 532.

4. «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.

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

6. Конституція України : від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996 р. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

7. Цивільний кодекс України : від 16.01.2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.