

Література

1. Курило В. І. Правовий статус працівників охоронних підприємств щодо носіння, зберігання та застосування спеціальних засобів та зброї // Вісник Національного університету внутрішніх справ. — 2002. — Вип. 20. — С. 106–112.
2. Курило В. І. Організаційно-правові засади надання охоронних послуг: Дис... канд. юрид. наук: 12. 00. 07/ Національний аграрний університет. — К., 2002. — 205 с.
3. Положення Про порядок продажу, придбання, реєстрації, обліку і застосування спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами слезоточивої та дратівної дії: Постанова Кабінету Міністрів України від 07. 09. 1993 р. № 706.
4. Про заходи щодо виконання Постанови Кабінету Міністрів України від 7 вересня 1993 р. № 706 “Про затвердження Положення про порядок продажу, придбання, реєстрації, обліку і застосування спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами слезоточивої та дратівної дії”: Наказ МВС України від 18 жовтня 1993 року № 642.
5. Подлинев С. Д. Деятельность милиции по осуществлению разрешительной системы в условиях создания рыночных отношений в Украине: Дис... канд. юрид. наук: 12. 00. 07 / Юридический институт Одесского государственного университета. — Одеса, 1996. — 151 с.
6. Гуменюк В. А. Адміністративно-правове регулювання здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи: Дис... канд. юрид. наук: 12. 00. 07/ Університет внутрішніх справ. — Х., 1999. — 201 с.

УДК 342.951:659.1

Л. А. Микитенко
викладач кафедри комерційного права,
Київського національного
торгівельно-економічного університету

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОГО
РЕГУЛЮВАННЯ РЕКЛАМНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Реклама є формою суспільної інформаційної діяльності, яка безпосередньо впливає на конституційні права громадян, вільний розвиток особистості, повагу людської гідності, на об'єктивну інформацію. Правова держава в уособленні всіх трьох гілок влади, в тому числі виконавчої, не може стояти осторонь процесів регулювання рекламної діяльності. Ця діяльність має великий вплив на розвиток національної економіки — тому розробка механізму ефективного функціонування української реклами повинна вважатися одним з чинників здоров'я національної економіки та добробуту громадян.

Одним з пріоритетних завдань розвитку рекламної діяльності в сучасних умовах є послідовна демократизація взаємовідносин учасників рекламної діяльності (рекламодавців, виробників та розповсюджувачів реклами), споживачів з органами державної влади (у сфері рекламної діяльності: Міністерством України у справах преси та інформації, Антимонопольним комітетом, Комітетом з технічного регулювання та споживчої політики, місцевими органами влади та ін.), їхніми посадовими особами, з метою повноцінної реалізації належних споживачам, учасникам рекламної діяльності прав і свобод, дієвої охорони їх захисту у разі порушення.

Досягти цього неможливо без істотної модернізації процесуального механізму взаємодії вищезгаданих суб'єктів з державними органами у сфері виконавчої влади. Тому існує нагальна потреба у запровадженні якісно нового рівня законодавчої регламентації процедур не стільки адміністративно-юрисдикційної діяльності, пов'язаної з розглядом адміністративних правопорушень, скільки процедур так званої “позитивної” управлінської діяльності, в процесі якої вирішується більшість питань, пов'язаних з реалізацією прав і свобод [1] споживачів і учасників рекламної діяльності.

До останнього часу рекламна діяльність в Україні не була достатньо розвинута, а гіпертрофована реклама радянських часів обслуговувала монополістичну, командну-адміністративну економіку. Становлення рекламної діяльності, в її сучасному розумінні, почала розвиватися в 1993–1995 роках, з прийняттям відповідних нормативно-правових актів, а саме: Закону України від 15. 12. 1993 р. “Про товарні знаки, знаки обслуговування і найменування місць походження товарів”, Закону України “Про захист прав споживачів” від 15. 12. 1993 р., Указу Президента України від 5. 12. 1994 р. “Про заходи щодо запобігання недобросовісної реклами і її припинення”, Закону України “Про захист від недобросовісної конкуренції”.

З прийняттям відповідних нормативних актів, постала проблема державного регулювання нового виду відносин в галузі рекламної діяльності, адже механізм такого регулювання, на відміну від країн з розвинутою економікою, був відсутній. Лише з прийняттям Закону України від 3. 07. 1996 р. “Про рекламу”, який став основою державного регулювання рекламної діяльності, визначив головні принципи рекламної діяльності в Україні, органи, які здійснюють контроль за дотриманням законодавства про

рекламу, відповідальність за порушення цього законодавства, та мав сприяти регулюванню правових відносин, що виникають в процесі створення, поширення і одержання реклами. Метою цього закону є захист від недобросовісної конкуренції, запобігання недобросовісній рекламі, тобто незаконній рекламі, яка може завдати шкоди і збитків здоров'ю громадян, майну юридичних осіб, честі, гідності вказаних осіб, а також від реклами, яка зазіхає на принципи гуманності і моралі. Виходячи із мети даного законодавства можна зазначити, що основним напрямком державного регулювання рекламної діяльності є: захист прав та інтересів споживачів; забезпечення дотримання достовірної інформації; обмеження, припинення і попередження недобросовісної реклами; зняття зайвих адміністративних обмежень у рекламній діяльності; нормативно-правова регламентація рекламної діяльності.

Тому, державне регулювання рекламної діяльності слід розцінювати як доповнення до ринкових механізмів, призначене для досягнення певної мети — забезпечення достатньої і достовірної інформації про товари (продукцію, роботи, послуги, цінні папери, об'єкти інтелектуальної власності, ідеї, починання) та осіб. Таке регулювання діє в тих ситуаціях, коли неурегульований ринок не забезпечує певні суспільні інтереси, наприклад, при недостатній інформації про товари на ринку. Регулювання інформації може приймати форми встановлених державних вимог і стандартів щодо маркування і сертифікації товарів, позначення товарних знаків.

Державне регулювання рекламної діяльності, у тому числі правовими засобами, необхідне як у країнах з розвинутою ринковою економікою, так у тих державах, що знаходяться в процесі трансформації до ринку, в тому числі для України. Це підтверджує, зокрема, досвід України. Поки держава за допомогою правових актів не врегулювала рекламну діяльність та не поставила ряд вимог стосовно поширення рекламної інформації, в Україні реклама не тільки не містила належної інформації стосовно багатьох видів продукції, але й сприяла зловживанню з боку державних органів влади в галузі реклами, рекламодавців, виробників, розповсюджувачів реклами, які завдавали значної шкоди як споживачам так і суспільним інтересам держави. Хоча, навіть з прийняттям цілої низки нормативних актів, які регулюють рекламну діяльність, ситуація щодо дотримання законодавства у галузі рекламної діяльності органами влади та її учасниками рекламної діяльності не зовсім покращилась.

Бажаючи удосконалити законодавчу базу рекламної діяльності, компетентні органи (Держспоживстандарт, Рада з питань координації діяльності в галузі реклами та ін.) щорічно вносили невеликі зміни до Закону України "Про рекламу". Незважаючи на це, він все більше відстає від тієї сфери господарської діяльності, яку повинен регулювати. Як наслідок, приведення українського правового поля рекламної діяльності у відповідність із рівнем розвитку даної сфери діяльності стає все більш нагальною потребою, що проявляється на ринку через наступні підстави:

- зловживання з боку учасників рекламної діяльності, які користуються недолугістю Закону у питаннях ідентифікації реклами, надаючи інформаційні сюжети, що мають виражений рекламний характер;
- втручання органів влади в рекламну діяльність через відсутність чітко сформульованих норм і правил розміщення реклами в нормативно-правових актах;
- зловживання з боку органів влади при видачі дозволів на розміщення реклами.

Мабуть для того, щоб у названих у останньому пункті видів зловживань було менше, у серпні 2001 р. Міністерство внутрішніх справ видало наказ № 583, який регулює порядок отримання в органах ДПІ погоджень на розміщення реклами на автомобілях, а також містить вимоги щодо правил встановлення та параметрів рекламних щитів. Звичайно ж, порушень менше там, де законодавством чітко визначені норми, які мають дотримуватися, тому появу цього наказу слід було б сприйняти як ще один крок до удосконалення правової бази рекламного законодавства. Проте не може не викликати подиву той факт, що при розробці параметрів, які регламентуються цим наказом, зовсім не були враховані багаторічні надбання зарубіжних і вітчизняних рекламистів, внаслідок чого найновіші вимоги до зовнішньої реклами суттєво знижуватимуть її ефективність.

Ще одним з недоліків адміністративної правотворчості у галузі рекламної діяльності є прийняття управлінських рішень, які не відповідають вимогам Конституції України, законів та інших правових актів або прямо суперечать їх нормам. Так, наприклад, управління з питань цінової політики Київської міської державної адміністрації встановило тарифи за видачу дозволів на об'єкти зовнішньої реклами та реклами на транспортних засобах (Наказ від 30. 09. 1997 р. № 7-ц). Ці тарифи були підтверджені у розпорядженні Київської міської держадміністрації від 26. 02. 1998 р. № 400 "Про порядок розміщення малих архітектурних форм та об'єктів зовнішньої реклами у м. Києві". У 1999 р. листом начальника управління з питань цінової політики Київської міської державної адміністрації від 31. 03. 1998 р. № 09050/1- 441 ці тарифи були підвищені більш ніж у 2 рази.

Слід зазначити, що вищезгадані нормативні акти суперечать вимогам правових актів вищої юридичної сили, зокрема ст. ст. 15, 17 Закону України “Про рекламу”, п. 4 постанови Кабінету Міністрів України від 23. 09. 1998 р. № 1511 “Про затвердження типових правил розміщення зовнішньої реклами”, Постанові Кабінету Міністрів України від 25. 12. 1996 р. № 1548 “Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)”, у цих документах право місцевих органів на встановлення тарифів, плату за видачу дозволів на розміщення засобів зовнішньої реклами та реклами на транспорті повністю заперечується.

Проте Наказ від 30. 10. 97 р. № 7-ц, яким затверджено Тарифи на видачу дозволу на розміщення об’єктів зовнішньої реклами у м. Києві та реклами на транспорті на сьогоднішній день не приведений у відповідність до чинного законодавства, хоча згідно з п. 4 цієї Постанови № 1511 плата за видачу дозволів на розміщення зовнішньої реклами наразі не справляється.

Стосовно вищенаведеного прикладу, слід зауважити, що не всі види порушень трапляються через недосконалість законодавства, а й через недостатньо відпрацьовані механізми реалізації правової бази в галузі рекламної діяльності. Наприклад, в Законі України “Про рекламу” 34 рази повторюється словосполучення “відповідно до вимог законодавства України”, яке надає широкого простору свавілля органів виконавчої влади.

Тому, державне регулювання рекламної діяльності повинно бути спрямовано одночасно на захист споживачів реклами, суспільних інтересів та учасників рекламної діяльності шляхом прийняття прозорих нормативних актів. Окрім того у ст. 19 Конституції України визначено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачений Конституцією та Законами України. Тобто, держадміністрації та інші органів державної влади можуть робити тільки дозволене Конституцією і Законом.

Слід погодитись з точкою зору [2], що “в рамках інституту адміністративно-правового регулювання виконавча влада не вправі втручатись в господарську діяльність ринкових суб’єктів, але зобов’язана регламентувати всі аспекти їх діяльності, а також енергійно захищати права і законні інтереси учасників економічних відносин”.

Тому потрібно виважено, без упередження підходити до обмеження реклами, розміщення малих архітектурних форм та об’єктів зовнішньої реклами тощо. Спроби відстежити, контролювати рекламні сюжети та недотримання органами виконавчої влади законодавства може звести нанівець всю систему контролю за рекламоносцями в Україні.

Слід зазначити, що основні напрямки і функції держави щодо адміністративно-правового впливу на рекламну діяльність мають здійснюватись з метою:

- створення всіх необхідних передумов для постійного врахування рекламної діяльності як об’єкта адміністративно-правового регулювання в процесі формування і реалізації державної економічної політики;

- збереження контролюючого та регулюючого впливу держави на розвиток сфери рекламної діяльності.

Правова база, яка сьогодні регулює рекламну діяльність, не лише не в повній мірі відповідає поточним економічним умовам, але й суттєво потребує адаптації до законодавства Європейського Союзу. Відповідно до цього виникла необхідність розробки законодавчого акту, який би врахував досвід, набутий за роки застосування чинного Закону, а також європейський досвід регулювання рекламної діяльності.

Наразі, в другому читанні Верховною Радою України був прийнятий Законопроект “Про рекламу” [3], в якому обов’язково мають бути висвітлені питання щодо: сфери застосування Закону та ідентифікацію реклами; встановлення чітких правил та обмежень щодо розміщення зовнішньої реклами та реклами на транспорті, що суттєво обмежуватиме можливості зловживань чиновників на місцях; чітке визначення органів державної влади, що здійснюють контроль за додержанням законодавства про рекламу, та їхніх прав, обов’язків і багато не менш важливих питань у галузі рекламної діяльності.

Перелічені прогалини у правовому регулюванні рекламної діяльності — лише незначна частина проблем державно-управлінських рішень та правових актів управління, які потребують чіткого врегулювання. Вирішення наведених проблем правотворчості та правозастосування у діяльності органів виконавчої влади слугуватиме більш ефективній організації виконавчої влади та перетворенню її на вагомий важіль реформування всієї правової системи.

Література

1. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер’янова. — К., 2002, — С. 178.

2. Ноздрачев А. Ф. Содержание института административно-правового регулирования экономических отношений // Государство и право. — 1999. — № 10. — С. 15.
3. Сайт Верховної Ради України. <http://www.rada.gov.ua>.

УДК 342.922:342.721

А. А. Аносенков
викладач кафедри адміністративного права
і адміністративної діяльності Одеського юридичного інституту Національного університету внутрішніх справ

ПИТАННЯ ЗАПРОВАДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ГРОМАДЯН НА СВОБОДУ ПЕРЕСУВАННЯ

Не завжди норми права реалізуються в такий спосіб, як це передбачає законодавець, Інколи це пояснюють ситуацією, яка є в Україні, подекуди іншими об'єктивними факторами. Однак бувають ще випадки, коли невиконання норми права обумовлюється факторами суб'єктивними. Прослідкувати гальмування виконання норм права в системі виконавчої влади можна на прикладі відсутності реалізації норми статті 33 Конституції України, яка закріплює для громадян та інших фізичних осіб свободу пересування та вільний вибір місця проживання. Як відомо Конституція України, була прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року, стаття 160 цього правового акта передбачила, що Конституція України набуває чинності з дня її прийняття. У перехідних положеннях українського Основного Закону передбачалося також, що “законои та інші нормативні акти, прийняті до набуття чинності цією Конституцією, є чинними у частині, що не суперечить Конституції України”. Тобто всі нормативні акти, які суперечать статті 33 Конституції України перестали бути чинними. Але центральні органи виконавчої влади, на яких було покладено виконання функцій реалізації паспортної системи в Україні на ці положення Конституції України не відреагували. Громадян України продовжували прописувати, а в деяких випадках і відмовляли в реєстрації (в формі прописки) за місцем проживання зовсім безпідставно. Не дивлячись на прийняте в 2002 році рішення Конституційного Суду України про неконституційність прописки і заміну органами внутрішніх справ штампів прописки, що проставляють в паспортах громадян, штампами реєстрації сутність даного правового акта не змінилася.

Вченими юристами і юристами практиками з 1997 року була розпочата робота над створенням проекту Закону України “Про реєстрацію фізичних осіб”. Однак лише в 2002 році він став предметом обговоренням у Верховній Раді України і прийнятий у першому читанні.

Щоб заповнити прогалини в праві, 16 січня 2003 р. Кабінет Міністрів України затвердив Тимчасовий порядок реєстрації фізичних осіб за місцем проживання [1]. Як на мене, це вимушений крок правотворення, який викликаний зволіканням у прийнятті Закону України “Про реєстрацію громадян”, адже регулювання суспільних відносин, суб'єктами яких виступають громадяни здійснюється законами України. Пункт 1 статті 92 Конституції України встановлює, що виключно законами України визначаються не тільки права і свободи людини і громадянина та основні обов'язки громадян, але і гарантії їх прав і свобод. Реєстрація за місцем проживання є визнанням офіційності місця проживання, з яким законодавство пов'язує ряд інших прав і свобод громадян. Так як місце проживання тягне за собою правові наслідки встановленого в законі в такий спосіб перебування у відповідному населеному пункті.

Суб'єктами відносин реєстрації фізичних осіб з одного боку є громадяни, іноземці та особи без громадянства з іншого уповноважені державні органи. На мій погляд, реєстрація фізичних осіб є окремим інститутом адміністративного права, норми якого повинні встановити всі права і обов'язки реєстраційних правовідносин.

Пункт 2 постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Тимчасового порядку реєстрації фізичних осіб за місцем проживання” встановив, що фізичні особи, місце проживання яких на момент набрання чинності вказаною постановою підтверджується пропискою, вважаються такими, що зареєстровані за місцем проживання. Однак і після прийняття відповідної постанови залишилося відкритим питання в нових відносинах реєстрація за місцем проживання є обов'язком чи правом громадянина? Щоправда в пункті 6 Тимчасового порядку реєстрації фізичних осіб за місцем проживання записано, що громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні,