

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.04.46>

ІНСТИТУЦІЙНА МОДЕЛЬ КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО РЕКЛАМУ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Єрохіна Н.А.,

здобувач кафедри адміністративного,
кримінального права і процесу Інституту права
Заклад вищої освіти «Міжнародний університет бізнесу і права»
<https://orcid.org/0000-0001-9793-5213>

Єрохіна Н.А. Інституційна модель контролю за дотриманням законодавства про рекламу: сучасний стан та перспективи вдосконалення.

Дослідивши сучасний стан та перспективи вдосконалення інституційного механізму системи контролю за дотриманням законодавства про рекламу, автор звертає увагу на те, що у науковій літературі домінує позиція, згідно з якою оптимальною інституційною моделлю забезпечення дотримання правил створення та розміщення реклами є та, яка включає державний спеціалізований орган із універсальною компетенцією, а також державний орган, на який покладається державний захист конкуренції у підприємницькій діяльності, як суб'єкт із галузевою компетенцією. Однак, як зауважує автор, є достатні підстави вважати цю позицію передчасною через недостатнє обґрунтування достатньої своєрідності, однорідності та складності державного регулювання правовідносин, пов'язаних зі створенням, розміщенням та споживанням реклами, для утворення окремого регулятора ринку рекламних послуг. Немає жодного підтвердження того, що окремий центральний орган виконавчої влади, сфера відання якого охопить державне регулювання та контроль ринку рекламних послуг, перевершить за ефективністю спеціалізовані структурні підрозділи державних органів, які за чинним законодавством контролюють дотримання законодавства України про рекламу, за умови вдосконалення порядку виконання ними відповідних контрольних повноважень та їх певне коригування.

Розмірковуючи щодо місця органів місцевого самоврядування у системі органів контролю дотримання вимог законодавства про рекламу, автор вказує на те, що за правовими висновками Верховного Суду з цього питання, зважаючи на те, що забезпечення відповідності рекламних засобів інженерно-технічним вимогам, санітарним нормам та естетичним стандартам є елементом комплексного благоустрою населених пунктів, який є невід'ємною складовою зони відповідальності органів місцевого самоврядування, вони уповноважені контролювати дотримання вимог законодавства про рекламу. Водночас, не вра-

ховується те, що положення урядових правил розміщення зовнішньої реклами, які закріплюють за органами місцевого самоврядування контроль за їх дотриманням, не узгоджуються зі встановленим Законом України «Про рекламу» переліком органів контролю та породжує вкрай високу ймовірність дублювання повноважень спеціально уповноваженого державного органу контролю дотримання вимог законодавства про рекламу. Також, обґрунтовується те, що органи місцевого самоврядування не мають повноважень перевіряти відповідність реклами змістовим вимогам до реклами, оскільки це лежить за межами комплексного благоустрою населених пунктів.

Ключові слова: благоустрій населених пунктів, контроль за дотриманням законодавства про рекламу, повноваження органів місцевого самоврядування щодо контролю за рекламною діяльністю, реформування системи органів контролю за рекламною діяльністю.

Yerohina N. Institutional model of ensuring compliance with advertising rules: current state and prospects for improvement.

Having studied the current state and prospects for improving the institutional mechanism of the public system of ensuring compliance with advertising rules, the author draws attention to the fact that in scientific literature is prevails the view according to which the optimal institutional model for ensuring compliance with the rules for creating and placing advertising is one that includes a specialized government agency with universal competence, as well as an agency entrusted with the state protection of competition in business activities as an entity with sectoral competence. However, as the author notes, there are sufficient reasons to consider this vision premature due to the lack of substantiation of the sufficient originality, uniformity and complexity of state regulation of legal relations related to advertising for the formation of a special regulator of the advertising services market. There is no confirmation that a separate government agency, the purview of which would include state regulation and control of the advertising services market, could surpass in efficiency the specialized structural

subdivisions of government authorities that under current legislation control compliance with the legislation of Ukraine on advertising, provided that techniques and procedures for fulfillment of these function is improved and the scope of their powers is adjusted.

Reflecting on the place of local self-government bodies in the system of authorities controlling compliance with the requirements of advertising legislation, the author points out that according to the legal opinions of the Supreme Court of Ukraine on this issue, bearing in mind the fact that ensuring compliance of advertising constructions with engineering and technical requirements, sanitary norms and aesthetic standards is an element of the comprehensive development of settlements, which is an integral part of the area of responsibility of local self-government bodies, these bodies are authorized to control advertisement compliance. At the same time, it is overlooked that the provisions of the government-made rules for the placement of outdoor advertising, which impose on local self-government bodies control over their compliance, are not consistent with the list of control bodies set out in the Law of Ukraine «On Advertising» and creates an extremely high probability of duplication of the powers of a specially authorized state control agency. It is also substantiated that the local self-government bodies do not have the authority to check the compliance of advertising with content requirements for advertising, since this lies outside the boundaries of comprehensive development of settlements.

Key words: control over compliance with advertising rules, improvement of settlements, powers of local self-government bodies to control advertising activities, reforming the system of advertising control authorities.

Постановка проблеми. Для своєчасного виявлення випадків невідповідності змісту реклами або способу її розповсюдження вимогам та обмеженням, встановленим законодавством України про рекламу, так само, як й для оперативного усунення наслідків таких правопорушень та вжиття адміністративно-юрисдикційних заходів державного реагування примусового характеру щодо рекламодавців, виробників та розповсюджувачів реклами механізм державного регулювання ринку рекламних послуг включає наділення деяких державних органів певними контрольними повноваженнями. Разом з тим, наукова спільнота одноголосно стверджує про те, що правова основа контролю за дотриманням законодавства України про рекламу характеризується очевидною застарілістю відповідних регуляторних моделей з точки зору стандартів розвитку права та публічного адміністрування, неприпустимим рівнем внутрішньої неузгодженості й незавершеністю правового

регулювання найбільш важливих аспектів контролю за рекламною діяльністю, а також іншими недоліками, які вкрай негативно відбиваються на ефективності закріпленого законодавством України про рекламу контрольного організаційно-правового механізму щодо мінімізації ризиків заподіяння шкоди незаконною рекламою правам та законним інтересам суспільства й окремих приватних осіб.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зокрема, нагальність вдосконалення теоретико-правових основ організаційно-правового аспекту системи контролю за дотриманням законодавства про рекламу, так само як й гостру необхідність інституційного реформування обґрунтовують О.А. Леськів, Ю.О. Громенко та З.В. Юринець. Водночас, висловлені ними наукові положення, висновки й рекомендації, які наводяться та осмислюються нижче, незважаючи на їх вкрай високий науковий рівень та практико-прикладну спрямованість, мають бути доповнені деякими важливими міркуваннями для досягнення більш повного та ґрунтового стану наукового опрацювання питань інституційного фундаменту контролю за дотриманням законодавства про рекламу.

Метою статті є оцінка сучасного стану організації та окреслення перспектив вдосконалення інституційної моделі контролю за дотриманням законодавства про рекламу з урахуванням найбільш прогресивних напрацювань доктрини адміністративного права та з охопленням правових висновків Верховного Суду з питань організації, компетенції та порядку діяльності органів контролю за дотриманням законодавства про рекламу.

Виклад основного матеріалу. Розпочинаючи дослідження, перш за все, звернемось до положень ч. 1 ст. 26 Закону України «Про рекламу», за якими контроль за дотриманням законодавства України про рекламу здійснюють у межах своїх повноважень: 1) Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів і захисту споживачів (Держпродспоживслужба України) – щодо захисту прав споживачів реклами; 2) Антимонопольний комітет України (АМК України) – щодо дотримання законодавства про захист економічної конкуренції; 3) Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення – щодо телерадіоорганізацій усіх форм власності; 4) Агентство з управління державним боргом України – щодо реклами державних цінних паперів; 5) Національний банк України – щодо реклами на ринках фінансових послуг (у тому числі споживчого кредиту), крім фондового ринку; 6) Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку – щодо реклами на фондовому ринку; 7) Державна інспекція архітектури та містобудування України – щодо спорудження житлового будинку; 8) Державна служба України з питань праці – щодо реклами про вакансії (прийом на роботу) [1].

Таким чином, виявлення та дослідження реклами для встановлення підстав для визнання її несумісною з правилами реклами покладається на декілька адміністративних органів, один з яких має універсальну компетенцію, тоді як інші наділяються контрольними повноваженнями у зв'язку із їх загальним функціональним призначенням або за критерієм загального предмету відання – у рамках тих товарних ринків або ринках послуг, на які спрямована регуляторна діяльність адміністративних органів.

Разом з тим, вищенаведена модель державного контролю дотримання законодавства України про рекламу критично оцінюється частиною наукового співтовариства. Зокрема, на переконання О.А. Леськів, серед восьми державних інституцій жодна не має комплексних повноважень для повноцінного, системного здійснення функцій регулювання та контролю учасників рекламного ринку. Однією з основних проблем, на яку вчений звернув особливу увагу є розпливчатість меж повноважень окремих державних органів. До того ж, як зауважив вчений, така кількість державних установ, задіяних в процесах регулювання ринку реклами, є занадто великою, це ще більше ускладнює та бюрократизує відповідні процеси державного контролю. На противагу цій моделі, О.А. Леськів оптимальною інституційною моделлю забезпечення дотримання правил створення та розміщення реклами вважає ту, що включає: 1) Державну комісію з регулювання ринку маркетингових комунікацій – здійснює державний контроль дотримання законодавства про рекламу та інші види маркетингових комунікацій за винятком контролю дотримання законодавства про захист від недобросовісної конкуренції; 2) Антимонопольний комітет України здійснює контроль реклами щодо дотримання законодавства про захист від недобросовісної конкуренції. Це, за твердженням автора, дозволить значно спростити складну систему органів, що займаються регулюванням рекламної діяльності, зменшити ступінь бюрократії та невизначеності в відносинах, пов'язаних з регулюванням ринків маркетингових комунікацій [2, с. 52].

Необхідність для системи органів контролю за дотриманням вимог законодавства про рекламу, яка діє на цей момент, стати на шлях радикальних перетворень з її оптимізацією та консолідацією контрольних повноважень у по суті цих само двох державних органах із універсальною та галузевою компетенцією обґрунтовує й Ю.О. Громенко.

Ознайомившись з науковими положеннями, висновками та рекомендаціями, висловленими вченою, зауважимо, що аналіз контрольної діяльності Держпродспоживслужби України й АМК України дозволив вчений виявити дублювання їх повноважень у рекламній сфері. За даними, які

наводить Ю.О. Громенко, існує неписана домовленість між керівництвом місцевих управлінь захисту споживачів і підрозділів антимонопольної служби щодо того, що перші займаються відстоюванням прав фізичних осіб, а останні – юридичних осіб. Також у практиці діяльності цих відомств відомі випадки, коли їх підрозділи розглядали одні й ті самі порушення та приймали рішення щодо штрафних санкцій кожен зі свого боку. Крім того, автор вказує й на те, що Держпродспоживслужба України, яка є основним контролюючим органом у сфері створення та розповсюдження реклами, є переобтяженою завданнями, функціями та повноваженнями [3, с. 102]. За цих обставин Ю.О. Громенко обґрунтовує доцільність реформування системи органів контролю за дотриманням законодавства про рекламу шляхом надання контрольних повноважень двом органам – АМК України та Державній комісії з контролю за рекламою [4, с. 11].

Таким чином, у науковій літературі домінує позиція, згідно з якою оптимальною інституційною моделлю забезпечення дотримання правил створення та розміщення реклами учасниками ринку рекламних послуг є та, яка включає державний спеціалізований регуляторний орган із універсальною компетенцією, а також державний орган, на який покладається державний захист конкуренції у підприємницькій діяльності, як суб'єкт із галузевою компетенцією. Вочевидь, йдеться про поєднання у цій моделі предметного та функціонального критерію поділу владних повноважень, тоді як чинне законодавство ґрунтується на переважно функціональному підході, наділяючи державні органи контрольними повноваженнями у сфері розповсюдження реклами відповідно до основних напрямів їх діяльності.

Однак, маємо підстави вважати передчасною пропозицію щодо інституційного реформування системи контролю дотримання вимог законодавства про рекламу, адже у доктрині адміністративного права та публічного адміністрування переконливо не обґрунтовано достатню своєрідність, однорідність та складність державного регулювання правовідносин, пов'язаних зі створенням, розміщенням та споживанням реклами, для утворення регулятора ринку рекламних послуг. Немає жодного підтвердження того, що окремих центральний орган виконавчої влади, сфера відання якого охопить державне регулювання та контроль ринку рекламних послуг, перевершить за ефективністю спеціалізовані структурні підрозділи державних органів, які за чинним законодавством контролюють дотримання законодавства України про рекламу, за умови вдосконалення порядку виконання ними відповідних контрольних повноважень та їх певне коригування. Зокрема, може йтися про зобов'язання цих структурних підрозділів узагальнювати відповідну адміністра-

тивну практику на їх рівні з направленням відповідних правових позицій й рекомендацій до Держпродспоживслужби України, яка за підсумками консультацій узгоджуватиме уніфікований підхід до вирішення тих чи інших адміністративних питань, пов'язаних з державним регулюванням та контролем за рекламною діяльністю. Додатковим аргументом на користь доопрацювання моделі, яка передбачена чинним законодавством є те, що внутрішні підрозділи, відповідальні за вжиття контрольно-наглядових заходів у межах їх компетенції, простіше укомплектувати персоналом з високим рівнем професійних якостей за кваліфікацією, яка необхідна для правильного розуміння сутності та характеру суспільних відносин, пов'язаними з обігом товарів, робіт та послуг й суб'єктами господарювання, які їх пропонують, якщо вся повнота повноважень, пов'язаних з тим чи іншим товарним ринком або ринком робіт чи послуг, концентруватиметься у одній публічно-правовій владній структурі, без виокремлення від них державного регулювання та контролю за рекламною діяльністю на тому чи іншому ринку.

На доповнення до інституційного реформування, вкрай важливим питанням, що має велике теоретичне та практичне значення для максимізації ефективності контрольно-наглядових заходів, є місце органів місцевого самоврядування у системі контролю дотримання законодавства України про рекламу з урахуванням новітніх правових позицій, які висловив Верховний Суд у зв'язку з виключною правовою проблемою щодо природи та обсягу повноважень органів місцевого самоврядування у сфері реклами.

Насамперед, звернемо увагу на те, що за ст. 22 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» комплексним благоустроєм вважається проведення на визначеній території населеного пункту (мікрорайон, квартал, парк, бульвар, вулиця, провулок, узвіз тощо) комплексу робіт, що охоплюють, у тому числі забезпечення зовнішньої реклами та інші заходи, спрямовані на поліпшення інженерно-технічного і санітарного стану території, покращання її естетичного вигляду [5]. Також, привертає увагу те, що положення п. 45 Типових правил розміщення зовнішньої реклами, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2003 р. № 2067, покладають контроль за додержанням цих правил на виконавчі органи сільських, селищних, міських рад та інші органи відповідно до законодавства [6].

З вищенаведеного випливає те, що незважаючи на відсутність органів місцевого самоврядування серед визначених законом про рекламу органів з контрольними повноваженнями у сфері реклами, типові правила розміщення зовнішньої реклами зобов'язують органи місцевого самоврядування вживати відповідних контрольно-наглядових заходів. Питання про предмет та межі кон-

трольних повноважень органів місцевого самоврядування, пов'язаних з розповсюдженням реклами, у їх протиставленні відповідним повноваженням державних органів, за якими контрольна функція у цій сфері закріплена Законом України «Про рекламу», неодноразово розглядались Верховним Судом як виключна проблема з визначення компетенції органів місцевого самоврядування у сфері контролю за дотриманням законодавства України про розміщення зовнішньої реклами.

Так, у справі за позовом комунальної установи місцевої ради з питань реклами до об'єднання співвласників багатоквартирного будинку про зобов'язання усунути перешкоди в здійсненні демонтажу протиправно розміщеної дахової рекламної конструкції Велика Палата Верховного Суду визначала правомірність встановлення місцевими правилами розміщення зовнішньої реклами, з-поміж іншого, вимог до рекламних засобів та порядку їх розміщення, підстав та порядку здійснення демонтажу протиправно розміщених рекламних засобів, а також правил контролю дотримання цих правил. Йшлося про правила розміщення зовнішньої реклами в місті Одесі в частині компетенції органів місцевого самоврядування щодо контролю за дотриманням законодавства України про розміщення зовнішньої реклами. Витлумачивши ці правила у взаємозв'язку з приписами законів України «Про рекламу», «Про благоустрій населених пунктів» та «Про місцеве самоврядування», а також з урахуванням типових правил розміщення зовнішньої реклами, найвища судова інстанція визнала необґрунтованою позицію судів попередніх інстанцій, згідно з якою Управління реклами Одеської міської ради та Комунальна установа «Одесреклама» вийшли за межі визначених законом повноважень, оскільки питання демонтажу незаконно встановлених рекламних конструкцій має вирішуватись саме спеціально уповноваженим органом виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів. Натомість, суд визначив, що виконавчий орган місцевої ради є органом, що надає дозвіл на розміщення зовнішньої реклами, вирішує питання, пов'язані з дозвільним контролем за розміщенням рекламних засобів, тобто здійснює контроль за дотриманням правил розміщення реклами, а отже, у межах своїх повноважень може приймати рішення про усунення порушень цих правил, зокрема рішення про зобов'язання розповсюджувача реклами демонтувати рекламний засіб, установлений без відповідного на те дозволу (Постанова Верховного Суду від 2 листопада 2021 р. у справі № 916/214/20) [7].

Висновки з дослідження. Підбиваючи підсумки дослідження сучасного стану та перспектив вдосконалення інституційного елементу системи контролю за дотриманням законодавства про рекламу, насамперед, зазначимо, що у науковій літературі домінує позиція, згідно з якою оптимальною

інституційною моделлю забезпечення дотримання правил створення та розміщення реклами є та, яка включає державний спеціалізований орган із універсальною компетенцією, а також державний орган, на який покладається державний захист конкуренції у підприємницькій діяльності, як суб'єкт із галузевою компетенцією. Однак, маємо достатні підстави вважати цю позицію передчасною через недостатнє обґрунтування достатньої своєрідності, однорідності та складності державного регулювання правовідносин, пов'язаних зі створенням, розміщенням та споживанням реклами, для утворення окремого регулятора ринку рекламних послуг. Немає жодного підтвердження того, що окремих центральний орган виконавчої влади, сфера відання якого охопить державне регулювання та контроль ринку рекламних послуг, перевершить за ефективністю спеціалізовані структурні підрозділи державних органів, які за чинним законодавством контролюють дотримання законодавства України про рекламу, за умови вдосконалення порядку виконання ними відповідних контрольних повноважень та їх певне коригування.

Розмірковуючи щодо місця органів місцевого самоврядування у системі органів контролю дотримання вимог законодавства про рекламу, вкажемо на те, що за правовими висновками Верховного Суду з цього питання, зважаючи на те, що забезпечення відповідності рекламних засобів інженерно-технічним вимогам, санітарним нормам та естетичним стандартам є елементом комплексного благоустрою населених пунктів, який є невід'ємною складовою зони відповідальності органів місцевого самоврядування, вони уповноважені контролювати дотримання вимог законодавства про рекламу. Водночас, не враховується те, що положення урядових правил розміщення зовнішньої реклами, які закріплюють за органами місцевого самоврядування контроль за їх дотриманням, не узгоджуються зі встановленим Законом України «Про рекламу» переліком органів контролю та породжує вкрай високу ймовірність дублювання повноважень спеціально уповноваженого державного органу контролю дотримання

вимог законодавства про рекламу. Також, органи місцевого самоврядування не мають повноважень перевіряти відповідність реклами змістовим вимогам до реклами, оскільки це лежить за межами комплексного благоустрою населених пунктів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про рекламу: Закон України від 3 липня 1996 року № 270/96-ВР. Дата оновлення: 3 серпня 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Леськів О.А. Актуальні проблеми державно-правового регулювання рекламної діяльності в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Економіка і менеджмент*. 2015. Вип. 12. С. 50–53.
3. Громенко Ю.О. Державний контроль рекламної діяльності як правова форма державного регулювання рекламної діяльності. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 4. С. 98–104.
4. Громенко Ю.О. Правове регулювання рекламної діяльності суб'єктів господарювання: автореферат дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 – господарське право; господарсько-процесуальне право. Київ, Міжрегіональна академія управління персоналом. 23 с.
5. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 6 вересня 2005 року № 2807-IV. Дата оновлення: 20 серпня 2021 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15#Text>.
6. Типові правила розміщення зовнішньої реклами, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2003 р. № 2067. Дата оновлення: 5 квітня 2017 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2067-2003-%D0%BF#n17>.
7. Постанова Верховного Суду від 2 листопада 2021 року у справі № 916/214/20 (12-40гс21) про зобов'язання вчинити певні дії та про стягнення завданої матеріальної шкоди. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101634683>.