

УДК 342.924:366.63(477)

РОЛЬ АДМИНИСТРАТИВНЫХ АКТОВ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ РЕКЛАМНЫХ УСЛУГ В УКРАИНЕ

Олеся МАРЧЕНКО,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры гражданского, трудового и хозяйственного права
Днепропетровского национального университета имени Олеся Гончара

SUMMARY

The article is based on scientific views of scientists, in the light of the current legal framework the essence of the terms “law-making” and “enforcement”. The emphasis on transformation in their administrative acts. The analysis of a number of key regulatory legal acts, competent authorities in the provision of advertising services in Ukraine. The conclusion of the legal nature of an administrative act as the primary means of administration.

Key words: administrative act, advertisement, advertising services, public administration, administration tool.

АННОТАЦИЯ

В статье, основываясь на научных взглядах ученых, с учетом действующего правового поля проанализирована сущность терминов «правотворчество» и «правоприменение». Сосредоточено внимание на их трансформации в административные акты. Осуществлен анализ ряда основных подзаконных нормативно-правовых актов компетентных органов государственной власти в сфере обеспечения предоставления рекламных услуг в Украине. Сделан вывод о правовой сущности административного акта как основного средства администрирования.

Ключевые слова: административный акт, реклама, рекламные услуги, органы государственной власти, средство администрирования.

Постановка проблемы. Согласно ст. 1 Конституции Украины Украина – это суверенное и независимое, демократическое, социальное, правовое государство [1]. То есть правовое регулирование общественных отношений, возникающих между гражданами, учреждениями и организациями различных форм собственности в сферах банковского дела, экономической деятельности, агропромышленного комплекса и так далее, является фундаментальным признаком действительности и законности государственной власти. Государственная власть призвана решать проблемы всеобщего значения через механизм государственного управления, который предусматривает привлечение большого количества сил и средств на пути к установлению общеобязательных правил поведения. Эта нормотворческая деятельность органов государственной власти является предпосылкой непосредственно возникновения и гарантий реализации общественных отношений в различных сферах человеческой деятельности. Она представляет собой систему организационно-процессуальных действий субъектов права (государственных и негосударственных), направленных на установление (образование, изменение и отмену) правовых норм [2, с. 87–88].

Другой, причем не менее действенной, формой государственного управления является правоприменительная деятельность. Так, правоприменение рассматривают как деятельность уполномоченных на то субъектов по превращению в жизнь норм права путем наделяния одних лиц или органов субъективными правами, возложения на других юридических обязанностей, решения споров о праве и привлечения виновных к юридической ответственности. В связи с таким широким диапазоном функций правоприменительная деятельность в свою очередь делится на правоуполномочивающую и правоохранительную деятельность [3, с. 110]. То есть применение норм права проявляется прежде всего в управленческой по своей сущностной

природе деятельности органов государства и должностных лиц, заключается в вынесении индивидуально-конкретных предписаний, которые не содержат общие правила поведения, а имеют адресатом конкретных субъектов [4, с. 362].

В аспекте деятельности органов публичной администрации следует отметить, что правотворчество и правоприменение трансформируются в принятие административных актов, в частности, относительно субъектов по предоставлению рекламных услуг. Как своеобразная форма государственного управления административные акты занимают важное место в механизме административного воздействия исполнительных органов власти в сфере обеспечения предоставления рекламных услуг в Украине.

Степень разработки проблемы. Следует отметить, что до сих пор в правовой литературе не нашел должного освещения вопрос о роли административных актов в обеспечении предоставления рекламных услуг в Украине. Определенный научный поиск в разрезе изучаемого вопроса проводился в трудах В.Б. Аверьянова, С.С. Алексеева, Е.А. Алисова, А.М. Бандурки, Ю.А. Ведерникова, Л.К. Вороновой, В.В. Галунько, С.Т. Гончарука, С.Н. Гусарова, С.Т. Кадьякаленко, И.А. Картузова, С.В. Кивалова, Т.А. Коломоец, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, А.А. Куцего, О.С. Мирошниченко, А.В. Онуфриенко, А.Ю. Осадчего, Н.С. Ракши, О.Ф. Скакун, В.К. Шкарупы и других ученых. Следовательно, отсутствие должного освещения вопроса о роли административных актов в обеспечении предоставления рекламных услуг, которое отвечало бы требованиям времени, определяет актуальность выбранного нами исследования.

Указанное обуславливают постановку **цели статьи** – определение роли административных актов в обеспечении предоставления рекламных услуг в Украине.

Изложение основного материала. В действующем законодательстве Украины отсутствует понятие «админи-

стративный акт», что является основой для возникновения споров между учеными по этому поводу. Так, на примере зарубежного опыта, а именно согласно юридическим документам Совета Европы, под административным актом принято понимать любое индивидуальное действие или решение, принятое при осуществлении публичной власти, которое наделено характером прямого действия и правомерно или неправомерно касается прав, свобод и интересов частных лиц, не является актом, выполняется при осуществлении судебных функций [5, с. 1]. Остается несколько непонятным такое изменение изложенного определения, как возможность неправомерного влияния на права, свободы и интересы членов общества. Возможно, имеются в виду случаи негативного воздействия, которые нуждаются в дополнительной регламентации и разъяснения, однако отнюдь не неправомерного.

В противоположность этому в отечественной научной литературе встречается термин «акт государственного управления», который охватывает как средства, так и инструменты правового воздействия, реализуемые с соблюдением соответствующих процессуальных правил. Так, Т.А. Коломеец определяет акт государственного управления как властные, принятые в соответствии с требованиями законов предписания органов исполнительной власти по вопросам компетенции всех органов (должностных лиц), порождающих юридические последствия. Акты государственного управления являются средством практической реализации задач исполнительной власти [6, с. 112]. То есть существенным признаком акта государственного управления является то, что он должен выдаваться на основании и соответствовать законам, которые регулируют правоотношения в соответствующей сфере общественной жизни (должен находиться в пределах правового поля актов вышестоящих органов).

Большинство ученых отождествляют понятия «акт государственного управления» и «административный акт», поскольку под последним понимают подзаконное, официальное решение, принятое субъектом государственного управления в одностороннем властном порядке, в пределах своей компетенции, с соблюдением определенной процедуры и формы, которое влечет юридические последствия [7, с. 313]. Таким образом, административный акт, как и акт государственного управления, должен соответствовать следующим требованиям:

- выдаваться только компетентным органом или должностным лицом;
- соответствовать праву (законам, указам и другим правовым актам высшей юридической силы) по своему содержанию;
- иметь установленную законом форму;
- отвечать законной цели [8, с. 88–91].

Отсюда следует, что административный акт является своеобразной трансформацией нормотворческой и правоприменительной деятельности высших органов государственной власти в соответствующую форму ведомственного государственного управления с целью разветвленного контроля и охраны правоотношений, проявляется в фиксированных юридических последствиях.

Поэтому, возвращаясь к рассмотрению роли административных актов в сфере обеспечения предоставления рекламных услуг в Украине, предлагаем проанализировать некоторые подзаконные нормативно-правовые акты компетентных органов государственной власти в указанном направлении.

Положение о порядке предоставления Национальным банком Украины услуг по размещению рекламы в официальных изданиях Национального банка Украины, утвержденное Постановлением Правления Национального банка Украины от 17.06.2013 г. № 231 [9], решает следующие задачи:

- устанавливает правила приема заказов на услуги по размещению рекламы в указанных официальных изданиях Национального банка Украины (в том числе порядок подачи заявки);
- определяет исчерпывающий круг субъектов хозяйствования, которые могут заказать услуги по размещению рекламной информации, касающейся банковского дела (научные разработки, информационные технологии, предложения по совершенствованию норм законодательства и тому подобное);
- устанавливает требования к макету рекламы;
- определяет порядок осуществления расчетов за предоставленные услуги по размещению рекламной информации, предусматривает предоставление рекламодателем редакции периодических изданий Национального банка Украины гарантийного письма-заказа рекламных услуг, направления платежного поручения, составление актов приема-передачи услуг и (или) посреднических услуг по размещению рекламы банковских учреждений, организаций, предприятий, коммерческих структур и тому подобное.

Типовые правила размещения внешней рекламы вне населенных пунктов, утвержденные Постановлением Кабинета Министров Украины от 05.12.2012 г. № 1135 [10]. Этот акт государственной регистрации решает следующие задачи:

- предусматривает возможность и определяет исчерпывающий перечень документов, необходимых для получения разрешения субъектами хозяйствования или уполномоченными ими лицами на размещение рекламы вне населенных пунктов;
- регулирует правоотношения, возникающие с владельцем места расположения рекламного средства или уполномоченным им органом или лицом;
- определяет сроки получения разрешения на размещение указанного типа рекламы;
- устанавливает требования к техническим характеристикам рекламных средств, их размещение вдоль полосы дорожного движения и маркировки;
- закрепляет порядок демонтажа рекламных средств, которые размещены с нарушением положений этого акта, и тому подобное.

Типовые правила размещения внешней рекламы, утвержденные Постановлением Кабинета Министров Украины от 29.12.2003 г. № 2067 [11], которые выполняют такие функции:

- предусматривают возможность выдачи разрешения юридическим лицам или физическим лицам-предпринимателям на распространение наружной рекламы;
- предоставляют полномочия и возлагают обязанности на органы местного самоуправления с целью урегулирования правоотношений, возникающих в процессе деятельности по размещению внешней рекламы;
- определяют порядок предоставления заявления распространителем рекламы с целью получения соответствующего разрешения;
- устанавливают процентную ставку за плату за временное пользование местом в случаях, если такое находится в коммунальной собственности;

– приводят исчерпывающий перечень органов и лиц, с которыми согласовывается разрешение на размещение внешней рекламы;

– в случае нарушения положений указанного административного акта предусматривают ответственность юридических лиц и физических лиц-предпринимателей, которые установили рекламные средства, что проявляется в обязательстве их демонтажа, и тому подобное.

Порядок согласования информации, которая может содержаться в рекламе лекарственных средств для детей и подростков, и выдачи разрешения на рекламу лекарственных средств для детей и подростков, утвержденный Приказом Министерства здравоохранения Украины от 10.06.1997 г. № 177 [12]. Указанный административный акт центрального органа исполнительной власти включает в себя такую информацию:

– общеобязательные для выполнения правила по ограничению распространения рекламы лекарственных средств, предназначенных для детей и подростков;

– исчерпывающий перечень документов, необходимых для согласования информации, которая может содержаться в рекламе лекарственных средств для детей и подростков;

– исчерпывающий перечень документов, необходимых для получения разрешения на рекламу вышеуказанных средств;

– требования к рекламной информации в части продвижения и популяризации лекарственных средств для детей и подростков;

– процедурный характер установления фактов рекламы такой информации, которая вводит или может ввести в обман его потребителя, соответствующие меры реагирования и тому подобное.

Порядок представления рекламных материалов относительно услуг по негосударственному пенсионному обеспечению в Национальной комиссии, осуществляющей государственное регулирование в сфере рынков финансовых услуг, утвержденный Распоряжением Государственной комиссии по регулированию рынков финансовых услуг Украины от 29.12.2003 г. № 187 [13]. Этот административный акт регулирует такие вопросы:

– исчерпывающий перечень и требования к документации, представляемой рекламодателями в уполномоченный орган государственной власти;

– основания для изготовления рекламной продукции об услугах по негосударственному пенсионному обеспечению (наличие свидетельства и (или) лицензии);

– формат таких рекламных материалов;

– срок рассмотрения полученной рекламной информации компетентным властным органом;

– разрешение на право распространения указанных рекламных материалов (в виде сообщения после всестороннего изучения предоставленных рекламодателем письменных сведений);

– ответственность за нарушение законодательства в указанной сфере и тому подобное.

Приведены далеко не все административные акты субъектов публичного администрирования, поскольку соответствующие подзаконные решения высших и центральных органов власти наделены правовыми свойствами влиять на управленческую деятельность по вертикальному подчинению. Речь идет об их территориальных подразделениях, представительствах, управлениях в областях, органах местного самоуправления, представительствах в областях и так далее. Например, основываясь на положениях Закона

Украины «О рекламе» от 03.07.1996 г. № 270/96-ВР [14], Кабинет Министров Украины принял постановление от 29.12.2003 г. № 2067, утверждающее Типовые правила размещения внешней рекламы [11], а на уровне органов местного самоуправления Киевский городской совет принял решение от 22.09.2011 г. № 37/6253, которое утверждает Порядок размещения рекламы в г. Киеве [15]. Подзаконность актов управления состоит в их точном соответствии закону. То есть административный акт всегда выдается на основании закона, на выполнение закона и в соответствии с актами вышестоящих органов [7, с. 312].

Проанализировав законодательство в сфере обеспечения предоставления рекламных услуг в Украине, мы можем распределить административные акты компетентных органов государственной власти, субъектов хозяйствования по следующим критериям:

1) по субъекту властных полномочий:

– решения, принимаемые Президентом Украины;

– решения, принимаемые Кабинетом Министров Украины;

– решения, принимаемые центральными органами исполнительной власти;

– решения, принимаемые органами местного самоуправления;

– решения, принимаемые другими органами публичного администрирования (предприятия, учреждения, организации государственной формы собственности в сфере предоставления рекламных услуг);

2) по содержанию юридического факта:

– постановления;

– указы;

– распоряжения;

– разрешения;

– сертификаты;

– предписания;

– решения;

– протоколы;

– приказы и тому подобное;

3) по содержательной нагрузке:

– акты, которые регулируют правоотношения в сфере рекламы как в целом, так и по отдельным видам услуг или товаров;

– акты, которые охраняют соответствующие общественные отношения;

4) по сфере воздействия:

– административные акты, принимаемые исключительно на основе положений законодательства о рекламе;

– административные акты межотраслевого направления;

5) по правовым результатам:

– акты управления могут редактировать (корректировать);

– акты управления могут отозвать (или отменять);

– акты управления могут подтверждать нормы права.

Выводы. Таким образом, по своей правовой сути административный акт в сфере обеспечения предоставления рекламных услуг на территории Украины является основным средством администрирования. Это вызвано его возможностью влиять как на отдельного индивида, так и на группу лиц или субъектов хозяйствования в рассматриваемой сфере публичного права; охватывать одновременно несколько аспектов человеческой деятельности по указанному направлению (изготовление, распространение, продажа рекламной продукции); подчиняться законам, опре-

деляющим основы не только рекламной деятельности, но и реализации лекарственных средств, предоставления услуг фондового рынка, продажи ценных бумаг, активизации хозяйственной деятельностью и тому подобное. В сочетании с обязательным характером и волевыми свойствами таких подзаконных решений государственной регистрации административный акт обеспечивает действенную и постоянную деятельность компетентных органов государственной власти в вышеуказанной сфере общественной жизни.

Список использованной литературы

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Иванов В.В. К вопросу о теории нормативного договора / В.В. Иванов // Журнал российского права. – 2000. – № 7. – С. 85–97.
3. Фундаментальные проблемы советского правового государства / под ред. В.М. Горшенева. – Х. : Вища школа, 1990. – 314 с.
4. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2 т. / С.С. Алексеев. – М. : Юридическая литература, 1981–1982. – Т. 2. – 1982. – 360 с.
5. Адміністрація і Ви. Принципи адміністративного права, що стосуються відносин між адміністративною владою і приватними особами // Рада Європи. – пер. неофіційний. – К., 1996. – 31 с.
6. Адміністративне право України : [підручник] / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. – К. : Істина, 2008. – 216 с.
7. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : [підручник] / за заг. ред. О.М. Бандурки. – Х. : Золота миля, 2011. – 584 с.
8. Елистратов А.И. Очерк административного права / А.И. Елистратов. – М., 1922. – 236 с.
9. Про затвердження Положення про порядок надання Національним банком України послуг із розміщення реклами в офіційних виданнях Національного банку України : Постанова Національного банку України від 17.06.2013 р. № 231 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1165-13>.
10. Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами поза межами населених пунктів : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.12.2012 р. № 1135 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1135-2012-п>.
11. Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2003 р. № 2067 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2067-2003-п/paran17#n17>.
12. Про затвердження нормативних актів з питань реклами лікарських засобів : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 10.06.1997 р. № 177 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0268-97>.
13. Про затвердження Порядку подання рекламних матеріалів щодо послуг з недержавного пенсійного забезпечення до Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг : Розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 29.12.2003 р. № 187 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0049-04>.
14. Про рекламу : Закон України від 03.07.1996 р. № 270/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996 – № 39 – Ст. 181.
15. Про затвердження Порядку розміщення реклами в м. Києві : Рішення Київської міської ради від 22.09.2011 р. № 37/6253 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf/alldocWWW/D8858F63CA8EDA40C225792C006865D8?OpenDocument.