

Марченко О. В.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільного, трудового та господарського права  
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара***ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ  
З НАДАННЯ РЕКЛАМНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ****THE GENESIS OF THE PROMISSORY NOTES AS DEBT VALUABLE SHEET**

Досліджуються окремі питання здійснення державного контролю за наданням рекламних послуг в Україні.

**Ключові слова:** державний контроль, реклама, етапи контролю.

Исследуются отдельные вопросы осуществления государственного контроля за предоставлением рекламных услуг в Украине.

**Ключевые слова:** государственный контроль, реклама, этапы контроля.

Some questions dealing with the realization of state control are investigated after the grant of advertisement services in Ukraine.

**Key words:** state control, advertisement, control stages.

Однією з найбільш дієвих та основних функцій державного управління у сфері публічного права є державний контроль. Повноваження щодо її реалізації покладаються винятково на компетентні органи державної влади, які забезпечують дотримання працівниками підконтрольних об'єктів принципів законності та дисципліни, що є запорукою сталого функціонування ринку з надання різного роду послуг і процвітання економіки країни загалом. Не є винятком і послуги, що надаються рекламодавцями, виробниками та розповсюджувачами реклами на території України.

Питання державного контролю у різних сферах публічного права були предметом дослідження таких вчених, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Бітяк, А.С. Васильєв, З.С. Гладун, Р.А. Калюжний, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Є.О. Курінний, Н.М. Мироненко, О.І. Остапенко, В.П. Петков, А.О. Селіванов, О.В. Шоріна, Ю.С. Шемшученко. Проте, незважаючи на суттєвий внесок останніх в адміністративно-правову науку в зазначеному напрямі, залишається невирішеним питання саме щодо державного контролю за функціонуванням ринку рекламних послуг в Україні, що потребує ґрунтовного та системного підходу. Вищенаведене і зумовлює актуальність дослідження цієї проблематики.

**Метою** роботи є з'ясування поняття державного контролю, його принципів, етапів та особливостей у сфері регулювання надання рекламних послуг в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Перш ніж перейти до визначення сутності державного контролю функціонування ринку рекламних послуг, його видів і суб'єктів реалізації, вважаємо за доцільне розкрити зміст поняття «контроль».

Так, учені-філософи під вказаним означенням (від франц. *contrôle* – зустрічний, вторинний запис із метою перевірки першого) розуміють перевірку, спостереження; часто вживається у значенні англ. *control* – влада, панування тощо [1, с. 221].

В юридичному розумінні під терміном «контроль» (від старофранц. *contre-rolé* – список, що має дублікат для перевірки) прийнято вважати:

– перевірку виконання законів, рішень тощо.

Є однією з найважливіших функцій державного управління [2, с. 323];

– одну з основних функцій державних органів.

Він має змогу отримувати достовірну й об'єктивну інформацію про фактичний стан справ на підконтрольному об'єкті, про стан виконання законів і державної дисципліни, про виконання відповідних рішень і рекомендацій тощо [3, с. 173]. Таким чином, невід'ємним елементом забезпечення такої функції органів владних повноважень, як державне управління, є саме контроль, а як похідна від нього – державний контроль.

Контроль як наукову категорію можна розглядати як у широкому, так і у вузькому значеннях. Якщо державний контроль у широкому розумінні є діяльністю, що має місце в роботі всіх державних органів, у вузькому – це діяльність органів держави, які в межах своїх повноважень наділяються функцією контролю, що є основним видом їхньої роботи [4, с. 45].

Так, наприклад, контроль як функція управління полягає у спостереженні за діяльністю підконтрольного об'єкта та перевірці його відповідності до управлінських рішень (законів, планів, норм, статутів, інструкцій, наказів тощо) [5, с. 179]. А тому, як влучно зазначає В.М. Гарашук, державний контроль включає контролюючі дії всіх без винятку державних структур і контроль у сфері державного управління, а недержавний контроль здійснюється недержавними утвореннями, громадянами та пронизує всі сфери діяльності людини, в тому числі державне управління та сферу побутових і особистих відносин [6, с. 74–75]. Автор, говорячи про державний контроль, знову ж визначає його як невід'ємну функцію (стадію) державного управління.

Т.В. Корнякова пропонує розглядати державний контроль як виявлення уповноваженими на те дер-

жаними органами правопорушень, їх причин та умов, що їм сприяли, в різних сферах життя держави та суспільства, проведення перевірок та інших контрольних заходів з метою виявлення й усунення негативних явищ і запобігання їм, а також притягнення винуватців до встановленої законом відповідальності; забезпечення прав і свобод людини та громадянина й інтересів держави [7].

Між іншим, зустрічається тлумачення контролю за різними галузями управлінської діяльності органів державної влади і на законодавчому рівні. Зокрема, в Законі України «Про захист економічної конкуренції» від 11 січня 2001 р. № 2210-III законодавець визначив контроль як вирішальний вплив однієї чи декількох пов'язаних юридичних та (або) фізичних осіб на господарську діяльність суб'єкта господарювання чи його частини, який здійснюється безпосередньо або через інших осіб, зокрема завдяки:

- праву володіння чи користування всіма активами чи їхньою значною частиною;
- праву, яке забезпечує вирішальний вплив на формування складу, результати голосування та рішення органів управління суб'єкта господарювання;
- укладенню договорів і контрактів, які дають можливість визначати умови господарської діяльності, давати обов'язкові до виконання вказівки або виконувати функції органу управління суб'єкта господарювання;
- заміщенню посади керівника, заступника керівника спостережної ради, правління, іншого наглядового чи виконавчого органу суб'єкта господарювання особою, яка вже обіймає одну чи кілька із зазначених посад в інших суб'єктах господарювання;
- обійманню більше половини посад членів спостережної ради, правління, інших наглядових чи виконавчих органів суб'єкта господарювання особами, які вже обіймають одну чи кілька із зазначених посад в іншому суб'єкті господарювання [8].

Розкритий зміст поняття «контроль» дещо розмитий, оскільки фактично наводяться винятково засоби управління у сфері захисту економічної конкуренції, які покликані підтримувати суб'єктів господарської діяльності незалежно від організаційно-правової форми та форми власності, що проявляється в захисті їхніх прав на арені встановлення та реалізації конкурентних зобов'язань, а також забезпечувати сталий розвиток ринкових відносин всередині країни з метою запобігання проявам монополізму.

Окрім зазначеного вище, Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р. № 877-V державний нагляд (контроль) розкривається як діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їхніх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодав-

ства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт і послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [9]. Законодавець намагається охопити якомога більший спектр повноважень уповноважених органів державної влади у сфері господарювання, які стосуються функції контролю (нагляду), напряду пов'язаної із іншими формами їхнього публічного управління, які реалізуються з метою забезпечення бажаної поведінки підконтрольного об'єкта.

Таким чином, державний контроль повинен відповідати чітким принципам, таким як:

- законність;
- підпорядкованість;
- всебічність;
- об'єктивність;
- професіональність;
- результативність;
- причинність тощо.

Досягнувши окресленого нами вище завдання, пропонуємо перейти до безпосереднього визначення сутності державного контролю забезпечення функціонування ринку рекламних послуг в Україні, його етапів, суб'єктів і правових підстав здійснення такого.

Так, проаналізувавши нормативно-правові акти, які регламентують діяльність у сфері забезпечення просування та популяризації інформації рекламного характеру, ми виділили таке коло органів державної влади, які уповноважені виконувати повноваження щодо контролю за дотриманням норм законодавства про рекламу, як:

- Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів;
- Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку;
- Державна інспекція України з питань праці;
- Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення;
- Антимонопольний комітет України;
- Міністерство фінансів України;
- Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

Водночас необхідно пам'ятати про такий невід'ємний аспект вищевказаного методу державного регулювання функціонування ринку з надання рекламних послуг в Україні, як періодизація, тобто розподіл на певні часові проміжки діяльності вищевказаних контролюючих суб'єктів. Таким чином, ми виділили такі етапи контролю, як підготовчий, робочий та заключний. Пропонуємо розкрити зміст кожного етапу.

Так, щодо підготовчого етапу варто зазначити, що відповідно до планів роботи, які можуть коливатися від одного місяця до кварталу (до трьох місяців), півріччя (до шести місяців) чи календарного року, Антимонопольний комітет України, Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів, Національна рада України з питань телебачення

і радіомовлення та інші виконують функцію з державного контролю цієї сфери суспільного життя. Спочатку контролюючи суб'єкти обирають підконтрольний об'єкт, який підлягатиме перевірці за процесуально закріпленими напрямками.

Далі необхідно зібрати всю необхідну інформацію про об'єкт контролю (рекламодавця, виробника чи розповсюджувача реклами). Такі дії уповноважених посадових осіб відповідних органів державної влади відзначаються координаційною зумовленістю. Це означає, що набута інформація, відомості про ті чи інші правочини, які здійснювалися об'єктами контролю, інші дії покликані спрямувати процес контрольної діяльності.

Щодо ж до способу отримання інформації, відомостей Закон України «Про рекламу» зобов'язує рекламодавців, виробників та розповсюджувачів реклами надавати за вимогою вище перерахованих органів державної влади:

- документи;
- усні та (або) письмові пояснення;
- відео– та звукозаписи;
- іншу інформацію, необхідну для здійснення ними повноважень щодо контролю [10].

Після цього посадові особи компетентних державних органів, що наділені повноваженнями контролю у сфері функціонування ринку з надання рекламних послуг, складають план проведення заходів контролю щодо об'єкта контролю. Такого роду документ містить такі основні положення, як дата проведення заходів із державного контролю за діяльністю суб'єкта господарювання; найменування і юридична адреса підконтрольного об'єкта; напрями перевірки за підрозділами і, можливо, особливі примітки, що містять важливу координаційну інформацію, отримані у процесі попереднього збору відомостей.

Робочий етап передбачає активні дії органів державного контролю у вищевказаній сфері публічного права і може проявлятися в декількох формах.

1. Погодження інформації рекламного характеру, надання дозволу на розміщення реклами або спростування наданої інформації, тобто її відхилення.

Окрім цього, мова може йти про погодження розміщення зовнішньої рекламної інформації на місці, яке перебуває в комунальній власності громади міста або ж приватної особи. У цьому разі рекламодавець або ж розповсюджувач реклами повинен підготувати проект реклами, який містить відомості про рекламний засіб зовнішньої реклами (розміри, особливості конструкції, матеріал, місце монтажу, план його розміщення, тривалість рекламування послуг чи продукції та ін.). Зазначимо, що місцем монтажу рекламного засобу можуть бути фасади будинків, будівлі, споруди, території місцевості, громадські транспортні засоби тощо. При цьому створюються штатні робочі органи або ж відповідні функції покладаються уповноваженим органом державної влади на вже наявний структурний підрозділ.

Зазначимо, що до повноважень робочого органу належать:

– розгляд заяв розповсюджувачів зовнішньої реклами на надання дозволу, внесення змін у дозвіл, переоформлення дозволу та продовження строку його дії;

– надання у разі потреби розповсюджувачам зовнішньої реклами архітектурно-планувальних завдань на опрацювання проектно-технічної документації для розташування складних (дахових) рекламних засобів;

– прийняття рішення про встановлення пріоритету заявника на місце розташування рекламного засобу, продовження строку, на який встановлено зазначений пріоритет, або про відмову в установленні такого пріоритету;

– підготовка проекту рішення виконавчого органу ради щодо надання дозволу чи про відмову у його наданні;

– видача дозволу на підставі рішення виконавчого органу ради;

– ведення інформаційного банку даних місць розташування рекламних засобів, плану їх розміщення та надання в установленому порядку інформації для оновлення даних містобудівного кадастру населених пунктів тощо [11].

2. Виявлення фактів недобросовісної, прихованої реклами, рекламування заборонених послуг чи товарів.

Варто пам'ятати про те, що метою контролю є забезпечення дотримання його об'єктами норм права, індивідуальних приписів (рекомендацій), тобто покладених на них обов'язків, а як побічна сторона – виявлення порушень законодавства, що можуть проявлятися у вигляді як дрібних проступків, так і адміністративних правопорушень, які передбачають застосування санкцій, передбачених Законом України «Про рекламу», Кодексом України про адміністративні правопорушення та Порядком накладення штрафів за порушення законодавства про рекламу.

У такому разі відповідний орган державної влади має право приймати рішення про визнання реклами недобросовісною, прихованою, про визнання порівняння в рекламі неправомірним з одночасним зупиненням її розповсюдження (ч. 2 ст. 26 Закону України «Про рекламу»).

Таким чином, заключний етап полягає в аналізі отриманих відомостей, їх зіставленні з фактичними даними на об'єкті контролю, складанні офіційного документу про результати проведеної перевірки та настанні юридичних наслідків. За наслідками компетентний орган державної влади, його посадові особи (контролери):

– складають акт проведеної перевірки та доводять його до об'єкта, що перевірявся;

– надають рекламодавцям, виробникам чи розповсюджувачам інформації рекламного характеру приписи про усунення виявлених порушень законодавства, які є обов'язковими для їх виконання;

– складають протокол, який є підставою для провадження за справою про адміністративне правопорушення;

– вимагають від об'єкта контролю усунення виявлених порушень норм права, що діють у цій сфері;

– надають необхідну допомогу для налагодження сталої роботи суб'єкта господарювання тощо.

**Висновки.** Підсумовуючи викладене, ми пропонуємо під поняттям «державний контроль за функціонуванням ринку рекламних послуг» розуміти функцію державного регулювання, яка зосереджена в діяльності компетентних органів державної влади,

що наділені повноваженнями здійснювати контроль за дотриманням вимог законодавства про рекламу (Державної інспекції України з питань захисту прав споживачів, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Державної інспекції України з питань праці тощо), яка полягає в моніторингу роботи рекламодавців, виробників і розповсюджувачів реклами з метою забезпечення законності й трудової дисципліни в зазначеній сфері.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Философский энциклопедический словарь. – М. : ИНФРА-М, 2012. – С. 221.
2. Юридична енциклопедія: В 6 т. Т. 3: К – М. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 2001. – С. 323.
3. Великий енциклопедичний юридичний словник / За редакцією акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – С.173.
4. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні / В. М. Гаращук ; Худож. оформ. О. Агеєв. – Харків: Фоліо, 2002. – С. 45.
5. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / О.М. Бандурка. – Харків : Ун-т внутр. справ, 1998. – С. 179.
6. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович. – Харків, 2003. – С.74–75.
7. Корнякова Т.В. Прокуратура і органи позавідомчого контролю: нагляд і взаємодія: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / Т.В. Корнякова. – Одеса, 2004. – 20 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/ard/2004/04ktvknv.zip>
8. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11.01.2001 р. № 2210-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001 – № 12 – Ст. 64.
9. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2001 р. № 877-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007 – № 29 – Ст. 389.
10. Про рекламу : Закон України від 03.07.1996 р. № 270/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996 – № 39 – Ст. 181.
11. Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами: Постанова, Правила, Форма типового документа 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>