

14. Митний кодекс України : Кодекс від 13 березня 2012 р. № 4495–VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № № 44–48. – Ст. 552.

15. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / Д. Азаров, В. Гришук, А. Савченко та ін. ; за заг. ред. О. Джужі, А. Савченка, В. Чернєя. – К. : Юрінком-Інтер. – 2016. – 1064 с.

УДК 342.951:659.1

НІКУЛІН В.А.

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ НАДАННЯ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ РОЗМІЩЕННЯМ ЗОВНІШНЬОЇ РЕКЛАМИ

У статті проаналізовані актуальні проблеми надання органами місцевого самоврядування адміністративних послуг щодо внесення змін у дозвіл на розміщення зовнішньої реклами, його переоформлення, продовження строку дії та видачі дублікатів. Спираючись на практичний досвід реалізації положень чинних нормативно-правових актів, що регулюють порушені питання, запропоновані конкретні зміни до законодавства України про рекламу.

Ключові слова: адміністративна послуга, органи місцевого самоврядування, переоформлення, дублікат, продовження строку дії.

В статье проанализированы актуальные проблемы предоставления органами местного самоуправления административных услуг по внесению изменений в разрешение на размещение наружной рекламы, его переоформление, продление срока действия и выдачи дубликатов. Опираясь на практический опыт реализации положений действующих нормативно-правовых актов, регулирующих затронутые вопросы, предложены конкретные изменения в законодательство Украины о рекламе.

Ключевые слова: административная услуга, органы местного самоуправления, переоформление, дубликат, продление срока действия.

The article analyzes the actual problems of the provision by local governments of administrative services for making changes to the permission to place outdoor advertising, its reissuing, extending the validity period and issuing duplicates. Drawing on the practical experience of implementing the provisions of the existing regulatory and legal acts that regulate the issues raised, specific changes were proposed in Ukrainian legislation on advertising.

Key words: administrative service, local self-government bodies, re-registration, duplicate, extension of validity.

Вступ. Нині Україна стоїть на порозі історичних змін, оскільки обрала європейський вектор розвитку, прагне стати повноправним членом Європейського Союзу. Однак заради досягнення цієї мети Україні необхідно зробити багато кроків у різних сферах суспільного й політичного життя, зокрема створити основу для надання якісних адміністративних послуг.

Реклама суттєво впливає на економіку, соціально-політичні процеси в суспільстві, морально-психологічний стан людей тощо. Вона має бути чітко врегульована з боку держави та суспільства, тому необхідно розглянути сучасні проблеми надання органами місцевого самоврядування адміністративних послуг щодо внесення змін у дозвіл на розміщення зовнішньої реклами, його переоформлення, продовження строку дії та видачі дублікатів.

© НІКУЛІН В.А. – начальник відділу реклами (Департамент контролю Харківської міської ради)

Окремими проблемами регулювання рекламної галузі займалися як представники цивільного, господарського права, так і науковці-адміністративісти. Вітчизняними авторами, які присвятили увагу вивченню проблемам регулювання рекламних правовідносин, є О. Курчин, Є. Ромат, Н. Саніахметова, А. Стрельников, В. Устименко, А. Черемнов та ін. Серед зарубіжних авторів, які займалися питаннями реклами, можна виокремити С. Богацьку, Корленд Л. Бове, К. Ротцолл, Ч. Сендинж, В. Трофименко, Уільям Ф. Аренс, В. Фрайбургер та ін. Більшість авторів приділяли увагу окремим аспектам питання, а саме: державному регулюванню рекламної діяльності, порівнянню законодавства України й зарубіжних країн у цій сфері, контролю за розміщенням певних видів реклами тощо.

Постановка завдання. Метою статті є загальне дослідження й аналіз проблем надання органами місцевого самоврядування адміністративних послуг щодо внесення змін у дозвіл на розміщення зовнішньої реклами, його переформування, продовження строку дії та видачі дублікатів. Для досягнення цієї мети необхідно вирішити такі завдання: розглянути основні нормативно-правові акти, які регулюють процедуру надання органами місцевого самоврядування адміністративних послуг; виявити прогалини та колізії у правовому регулюванні та запропонувати шляхи їх вирішення.

Об'єктом дослідження є врегульовані нормами права суспільні відносини у сфері реклами, одним із суб'єктів яких є органи місцевого самоврядування. Предмет дослідження – безпосередньо проблеми надання органами місцевого самоврядування адміністративних послуг.

Результати дослідження. Вибір європейського вектору розвитку суспільства і держави породжує необхідність формування органів місцевого самоврядування з широкою автономією, діяльність яких спрямована на обслуговування інтересів територіальної громади. Мешканці адміністративно-територіальної одиниці відчують ефективність роботи органів місцевого самоврядування не лише шляхом забезпечення останніми безперебійної роботи комунальних служб, лікарень тощо, а й якістю надання адміністративних послуг.

За ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» [1], адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону. Тобто адміністративною послугою є видача особі суб'єктом публічної адміністрації будь-яких довідок, висновків, документів дозвільного характеру, спрощена процедура видачі яких буде позитивно сприйнята суб'єктами звернення.

Звісно, якість надання адміністративних послуг здебільшого залежить від законодавчого забезпечення процедури їх надання Верховною Радою України та нормативно-правового забезпечення Кабінетом Міністрів України. На органи місцевого самоврядування покладено, на нашу думку, не менш відповідальну місію – відкриття центрів надання адміністративних послуг, організацію їх діяльності, забезпечення взаємодії дозвільних органів та адміністраторів, професійну підготовку адміністраторів тощо.

Ст. 146 Конституції України [2] встановлює, що питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом. Загальні засади організації та діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування врегульовано законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] та «Про службу в органах місцевого самоврядування» [4].

Виконання покладених на органи місцевого самоврядування завдань і функцій, зокрема надання адміністративних послуг, неможливе без наявності висококваліфікованого, досвідченого, вмотивованого персоналу. Оскільки найбільша цінність будь-якої організації, у тому числі й органу влади або місцевого самоврядування, – це її колектив, вважаємо за необхідне розглянути проблеми забезпечення діяльності адміністраторів центрів надання адміністративних послуг.

Згідно з ч. 1 ст. 13 Закону України «Про адміністративні послуги» [1], адміністратором є посадова особа органу, що утворив центр надання адміністративних послуг, яка організовує надання адміністративних послуг шляхом взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг.

Чинним законодавством України не встановлено будь-яких додаткових вимог до осіб, що претендують на посаду адміністратора, окрім тих, що визначені Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Практика діяльності центрів надання адміністративних послуг показує, що через зазначені органи суб'єктам звернень надається близько 300 адміністративних послуг. За ч. 4 ст. 13 Закону України «Про адміністративні послуги» [1], до основних завдань адміністратора належить надання суб'єктам звернень вичерпної інформації та консуль-

тацій щодо вимог і порядку надання адміністративних послуг, надання адміністративних послуг у встановлених законом випадках. Тобто адміністратор має володіти інформацією щодо вимог до документів, строків, порядку надання близько 300 адміністративних послуг, самостійно надавати адміністративні послуги, складати протоколи про адміністративні правопорушення та виконувати інші функції.

У зв'язку із цим постає необхідність системної підготовки адміністраторів шляхом удосконалення у вищих навчальних закладах, що готують спеціалістів у сфері державного управління, спеціальності «адміністратор центру надання адміністративних послуг».

Ще одним важливим моментом підготовки адміністраторів є їх психологічна готовність. Постановою Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 р. № 588 [5] затверджено Примірний регламент центру надання адміністративних послуг, п. 10 якого встановлює, що сектор обслуговування суб'єктів звернень має бути утворений за принципом відкритості розміщення робочих місць.

На практиці одночасне розміщення в одному приміщенні адміністраторів, суб'єктів звернень, опрацювання документів, надання у випадках, встановлених законом, адміністративних послуг, видача оформлених документів, надання консультацій представниками дозвільних органів тощо створює значний психологічний тиск на адміністраторів, що є причиною неухваленості, психологічної та фізичної втоми, хворобливості й, як наслідок, плинності кадрів. Тому з метою недопущення таких наслідків, вироблення психологічної стійкості (стресостійкості) в адміністраторів пропонуємо один раз на місяць проводити психологічні тренінги коштом органу, який утворив центр надання адміністративних послуг.

Організація процесу надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг (у разі їх створення), наприклад щодо внесення змін у дозвіл на розміщення зовнішньої реклами, має певні недоліки. По-перше, адміністративні послуги щодо внесення змін у дозвіл, продовження строку його дії та переоформлення не передбачені у спеціальному нормативно-правовому акті – Законі України «Про рекламу». По-друге, п. 27 Типових правил розміщення зовнішньої реклами, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 29.12.2003 р. № 2067 [6], вказує, що єдиною підставою для внесення змін у дозвіл є зміна технологічної схеми рекламного засобу, при чому визначення цього поняття не надано. Аналіз спеціалізованої літератури дає змогу дійти висновку, що під зміною технологічної схеми варто розуміти зміну вузлів кріплення, площі поверхні рекламного засобу, його форми, конструктивних елементів (крутий механізм), кількості інформаційних площин.

По-третє, не можна погодитися з переліком документів, необхідних для внесення змін у дозвіл – для отримання зазначеної адміністративної послуги суб'єкт господарювання має подати заяву у довільній формі, технічну характеристику змін у технологічній схемі рекламного засобу, фотокартку рекламного засобу та ескіз із конструктивним рішенням [6]. Однак, на нашу думку, не можна обійтися у такому разі без надання погодження власника місця розташування рекламного засобу, оскільки це є прямим порушенням його права власності – використання майна без його згоди (зміна суттєвих умов договору про надання в користування місця). При видачі дозволу власник місця розташування рекламного засобу надає згоду на встановлення спеціальної конструкції у певному місці, з погодженою площею поверхні, вузлів кріплення тощо. Під час внесення змін, наприклад, площа поверхні рекламного засобу може суттєво збільшитися, натомість власник не має правових механізмів впливу на розповсюджувача реклами. До того ж, зазначеним вище підзаконним нормативно-правовим актом не передбачено отримання погодження спеціально уповноваженого органу з питань містобудування та архітектури так само, як й органу у сфері охорони культурної спадщини. Такі прогалини у правовому регулюванні спричиняють несприятливі наслідки міському середовищу та мешканцям населених пунктів у вигляді хаотичного розміщення рекламних засобів на фасадах будівель, загородження віконних отворів, порушення вимог техніки безпеки під час розміщення конструкцій на опорах вуличного освітлення тощо. Підстав для відмови у внесенні змін законодавством не визначено, хоча, на нашу думку, вони є ідентичними до підстав для відмови у видачі дозволу.

Продовження строку дії дозволу є адміністративною послугою, що надається виконавчими органами рад, та спрямована на пролонгацію права розміщення суб'єктом господарювання рекламного засобу в певному місці. П. 29 Типових правил [6] визначено, що заради отримання адміністративної послуги необхідно подати лише заяву не пізніше ніж за місяць до закінчення строку дії дозволу. Вважаємо, що процедура продовження строку дії дозволу є недосконалою як у частині надання переліку документів і погоджень, так і через відсутність закріплених підстав для відмови.

Типовими правилами передбачено фіксацію продовження строку дії дозволу в журналі реєстрації, який веде виконавчий орган, із внесенням змін у дозвіл, хоча серед переліку документів надання оригіналу дозволу не передбачено.

Щодо отримання погоджень при продовженні строку дії дозволу зазначаємо, що, на нашу думку, необхідним є отримання погодження власника місця розташування рекламного засобу, укладення з ним нового договору (продлонгація чинного), а також органів та осіб, з якими було погоджено дозвіл у разі його видачі (Національна поліція, утримувачі інженерних мереж тощо). У частині погодження із зацікавленими органами варто застосовувати презумпцію згоди таких органів (осіб) на продовження строку дії дозволу без звернення до них за виключенням надання останніми письмового заперечення.

Крім того, з метою недопущення порушення вимог законодавства України про рекламу, а також здійснення ефективного контролю органами державної влади та органами місцевого самоврядування, п. 44 Типових правил передбачено вимогу щодо забезпечення рекламних засобів маркуванням із зазначенням на каркасі рекламного засобу найменування розповсюджувача зовнішньої реклами, номера його телефону, дати видачі дозволу та строку його дії [6].

Практична реалізація положень підзаконного акта свідчить про нехтування зазначеною вимогою з боку суб'єктів господарювання, тому у разі продовження строку дії дозволу доцільно закріпити обов'язок надання фотокартки маркування рекламного засобу та фотокартки встановленої конструкції (щодо відповідності встановленої конструкції ескізу з конструктивним рішенням, зазначеному в дозволі).

Доцільно зазначити й відсутність закріплених підстав для відмови у продовженні строку дії дозволу. На нашу думку, такими підставами є:

- надання неповного пакета документів, необхідних для продовження строку дії дозволу;
- виявлення в наданих документах недостовірних відомостей;
- наявність письмової відмови компетентних органів (осіб);
- відсутність маркування рекламного засобу;
- невідповідність встановленого рекламного засобу дозволу на розміщення зовнішньої реклами.

Таким чином, процедурні питання надання адміністративної послуги з продовження строку дії дозволу на розміщення зовнішньої реклами потребують законодавчого врегулювання шляхом внесення змін до Закону України «Про рекламу».

Порядок здійснення переоформлення документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності визначено ч. 8 ст. 4-1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень із державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» [7]. Нині норма закону не містить жодної загальної підстави для переоформлення документів дозвільного характеру та має відсылку до галузевого закону. Закон України «Про рекламу», що є основним законодавчим актом у сфері регулювання правовідносин, пов'язаних із розміщенням зовнішньої реклами, також не містить підстав для переоформлення дозволу на розміщення зовнішньої реклами.

Підставами для переоформлення дозволу, викладеними у п. 30 Типових правил [6], є набуття права власності на рекламний засіб іншою особою та передача його (рекламного засобу) в оренду. Такі підстави є необхідними для здійснення розповсюджувачами зовнішньої реклами господарської діяльності та забезпечення можливості вирішувати юридичну долю належного їм майна (рекламних засобів). Кабінетом Міністрів України приймалися спроби скасувати процедуру переоформлення дозволів прийняттям постанови від 16.12.2015 р. № 1173 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо відповідності основним вимогам до дозвільної системи у сфері господарської діяльності». Зазначену постанову було визнано незаконною та скасовано в частині внесення змін до Типових правил Постановою Окружного адміністративного суду міста Києва від 22.06.2016 р. [8] із дня її прийняття.

Підтримуємо зміни до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», які дещо спрощують здійснення діяльності суб'єктам господарювання, нівелюють формальні підстави для переоформлення дозволів та не потребують звернення до дозвільного органу, а саме: зміну найменування та місцезнаходження юридичної особи або прізвища, імені, по батькові та місця проживання фізичної особи – підприємця.

Таким чином, із метою узгодження чинного законодавства про рекламу із законодавством про адміністративні послуги пропонуємо порядок переоформлення дозволів на розміщення зовнішньої реклами закріпити шляхом внесення доповнень до ст. 16 Закону України «Про рекламу».

Неможна оминати увагою скасування Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень із державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» адміністративної послуги щодо видачі дублікату дозволу на розміщення зовнішньої реклами. Основна ідея законодавця полягала у розробленні єдиного реєстру, створеного на основі Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців і громадських формувань, який би відображав усю наявну інформацію про суб'єктів господарювання, їх статус, структуру, органи управління тощо, у тому числі й наявні документи дозвільного характеру (об'єднання Реєстру документів дозвільного характеру, Єдиного ліцензійного реєстру, Єдиного реєстру громадських формувань, Реєстру громадських об'єднань та Єдиного реєстру підприємств, щодо яких порушено провадження у справі про банкрутство), наповнення інформацією якого буде здійснюватися органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах наданих повноважень, що є доцільним і виправданим. Однак нині єдиний реєстр знаходиться на стадії розроблення, упровадження його планується лише з 01.01.2019 р., а вже нині суб'єкти господарювання зіштовхуються з проблемою неможливості отримання дублікату документа дозвільного характеру, який необхідний, наприклад, для продовження строку його дії.

Таким чином, вважаємо передчасним скасування ч. 9 ст. 4-1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» та доцільним ч. 1 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень із державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» доповнити абзацом 5 такого змісту: «абзацу 16 пункту 3 частини 22 розділу I цього Закону, який набирає чинності з 1 січня 2019 р.».

Висновки. З метою створення умов для надання якісних адміністративних послуг пропонуємо узгодити положення Закону України «Про рекламу» з вимогами законів України «Про адміністративні послуги» та «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» в частині надання органами місцевого самоврядування адміністративних послуг щодо внесення змін у дозвіл на розміщення зовнішньої реклами, його переоформлення, продовження строку дії та видачі дублікатів.

Список використаних джерел:

1. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.
5. Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 р. № 588 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 66. – Ст. 2396.
6. 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>.
7. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань : Закон України від 26.11.2015 р. № 835-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 2. – Ст. 17.
8. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 22.06.2016 № 826/2002/16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/v2002805-16/pagan2#n2>.