

Головним завданням земельного законодавства слід уважати регулювання земельних відносин з метою забезпечення раціонального використання і охорони земель, відтворення і підвищення їх родючості, збереження і підтримання сприятливого для життя і здоров'я людей довкілля, захисту прав громадян та їх об'єднань на землю, вдосконалення державного регулювання і контролю за використанням і охороною земель.

Література:

1. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

2. Управління земельними ресурсами : навч. посіб. / за ред. проф. А. М. Третяка. – Вінниця : Нова Книга, 2006 – 360 с.

*Надійшла до редколегії 11.11.2014 р.*

УДК 351.862.4:659.1

*В. О. ШВЕДУН*

## **РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ РЕКЛАМНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ**

*Здійснено аналіз і надано оцінку тенденцій розвитку складових підсистеми суб'єктів державного управління рекламною діяльністю. Виділено недоліки у функціонуванні системи державного управління стосовно сфери рекламування в Україні на сучасному етапі.*

**Ключові слова:** державне управління, рекламна діяльність, система, підсистема, суб'єкти, об'єкти, органи державної влади, саморегульвні організації.

*The analysis and estimation of development tendencies of public administration subjects' subsystem components concerning advertising activity have been carried out. Lacks of public administration system functioning concerning advertising sphere in Ukraine at the present time have been allocated.*

**Key words:** public administration, advertising activity, system, subsystem', subjects, objects, government institutions, self-adjusting organizations.

Активне перетворення економіки України від адміністративно-командного до ринкового типу сприяло появі суттєвих змін на рівні всіх галузей суспільного життя. Зокрема, слід зазначити, що відхід від планово-адміністративного типу державного управління розвитком народного господарства і відповідне посилення ролі конкуренції значно підвищили значимість рекламної діяльності в сучасних умовах.

Відповідно, відмова від адміністративно-командної системи державного управління економічними процесами і перетворення цієї системи на соціально орієнтовану, а також стимулювання розвитку приватного сектора потребують значної активізації рекламування товарів і послуг в умовах ринкової конкуренції. Виходячи з цього, державне управління у сфері рекламної діяльності є невід'ємною складовою рекламного бізнесу.

Питанням державного управління рекламною діяльністю присвячено низку наукових праць таких учених, як Є. Ромат [5], А. Гринько-Гузевська [3], Л. Микитенко [4], А. Стрельников [6] та ін.

Проте питання державного управління рекламною діяльністю продовжують залишатися недостатньо висвітленими.

Виходячи з викладеного вище, метою статті є аналіз розвитку системи державного управління у сфері рекламної діяльності в Україні. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: формулювання поняття “система державного управління рекламною діяльністю”; визначення складових підсистем суб'єктів і об'єктів системи державного управління рекламною діяльністю; аналіз і оцінка ретроспективного розвитку та сучасного стану складових підсистем суб'єктів системи державного управління рекламною діяльністю; визначення недоліків у функціонуванні системи державного управління у сфері рекламної діяльності в Україні на нинішньому етапі.

Відповідно до ч. 7 “Термінологічний словник” Концепції адміністративної реформи України, система державного управління визначається як “складне поняття, зміст якого розкривається крізь його елементи, до яких віднесено: а) суб'єкти управління, тобто органи виконавчої влади; б) об'єкти управління, тобто сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організуючим впливом держави; в) управлінську діяльність (процес), тобто певного роду суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами й об'єктами управління”.

Ураховуючи те, що управлінський процес фактично являє собою основу для взаємодії суб'єктів і об'єктів управління, саме їх слід уважати ключовими компонентами системи державного управління. У цьому контексті доцільно розглядати систему державного управління рекламною діяльністю через призму взаємозв'язків суб'єкта й об'єкта [2].

Зокрема, до складових підсистем об'єктів державного управління рекламною діяльністю слід відносити суб'єктів рекламної діяльності: виробник реклами, рекламодавець, розповсюджувач реклами, різні громадські об'єднання, споживач реклами та рекламне середовище (рекламний ринок).

Щодо стосується підсистем суб'єктів державного управління рекламною діяльністю, то вона традиційно як і будь-яка подібна підсистема в іншій сфері, включає такі складові: органи державної влади, а також громадські об'єднання й організації. У свою чергу, органи державної влади представлені чотирма рівнями: вищий, центральний, регіональний (обласний) і місцевий.

Зокрема, згідно з Конституцією України, органом державної влади вищого рівня в підсистемі суб'єктів державного управління рекламою є Президент України.

Підсистему органів державної влади центрального рівня складають: Верховна Рада України; виконавчі органи влади в особі Кабінету Міністрів України та міністерств; державні комітети й комітети, прирівняні до них за статусом; центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, що підпорядковуються Кабінету Міністрів; судова влада в особі Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції.

Підсистему органів державної влади регіонального (обласного) рівня складають: обласні державні адміністрації та державну адміністрацію м. Києва; обласні ради та територіальні органи центральних органів виконавчої влади загальної та спеціальної (галузевої чи функціональної) компетенції в регіонах.

Підсистему органів державної влади місцевого рівня складають: територіальні органи центральних органів виконавчої влади загальної та спеціальної (галузевої чи функціональної) компетенції на районному та міському рівні; районних державних адміністрацій; районних та міських рад; районних рад в містах; селищних та сільських рад [5].

Якщо розглядати систему органів державної влади стосовно управління виключно рекламною діяльністю, то слід зазначити, що їх визначає провідний законодавчий акт держави в цій сфері, а саме Закон України “Про рекламу”, введений в дію постановою Верховної Ради (ВР) № 271/96-ВР від 03.07.1996 р.

Відповідно до п. 1 ст. 26 “Контроль за дотриманням законодавства про рекламу” першої редакції Закону України “Про рекламу” повноваження контролю за діяльністю в сфері реклами покладаються на визначені органи центральної виконавчої влади, а саме: Міністерство України у справах друку та інформації (контроль друкованих засобів інформації), Державний комітет у справах захисту прав споживачів (контроль рекламодавців, виробників та розповсюджувачів реклами у сфері захисту споживачів від порушень законодавства про рекламу), Антимонопольний комітет України (контроль відповідно антимонопольного законодавства), Національна рада України з питань телебачення та радіомовлення (контроль телеорганізацій усіх форм власності) [1].

Згодом частина з наведених вище органів центральної виконавчої влади була реорганізована. Зокрема, Міністерство України із справ друку та інформації трансформувалося у Державний комітет інформаційної політики, телебачення та радіомовлення. Проте внаслідок великого обсягу функцій відносно контролю друкованих засобів масової інформації, вказаним органом центральної виконавчої влади не було вжито потрібних заходів у сфері державного управління рекламною діяльністю. Виходячи з цього, Державний комітет інформаційної політики, телебачення та радіомовлення був виключений з переліку контролюючих органів в сфері рекламною діяльності в усіх подальших редакціях Закону України “Про рекламу”.

Що стосується Державного комітету України у справах захисту прав споживачів (Держспоживзахист), то його було включено до переліку органів центральної виконавчої влади стосовно контролю рекламної діяльності, виходячи з того, що одним з ключових напрямів дії Закону України “Про рекламу”, який було прийнято на фоні чинного Закону України “Про захист прав споживачів”, є захист споживачів від недобросовісної реклами. Згодом Держспоживзахист також було трансформовано в Державний комітет зі стандартизації, метрології та сертифікації України (Держстандарт України). До складу цього органу центральної виконавчої влади ввійшло Управління захисту прав споживачів, частиною організаційної структури якого, в свою чергу, став відділ контролю рекламної діяльності. Проте в 2003 р. Держстандарт України був подальше реорганізований у Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики (Держспоживстандарт України). При цьому слід наголосити на тому, що однією з компетенцій Держспоживстандарту України був контроль з дотримання законодавчих вимог відносно реклами тютюнових виробів та алкогольних напоїв. Крім того, Держспоживстандарт України брав активну участь у розробці законодавчих і підзаконних нормативних актів держави стосовно управління рекламною діяльністю. У подальшому Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики знову трансформувався в Державну службу технічного регулювання України (Держслужбу технічного регулювання).

Повноваження Держслужби технічного регулювання України здійснюються безпосередньо, а також через власні територіальні органи, утворені в установленому порядку та діючі на підставі Положення про територіальні органи Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики, введеного в дію наказом Держспоживстандарту від 12 вересня 2007 р. № 217.

Проте згодом п. 1 ст. 26 “Контроль за дотриманням законодавства про рекламу” згідно зі змінами, внесеними згідно із Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реклами” від 18.03.2008 р. № 145-VI із змінами і доповненнями, внесеними Податковим кодексом України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI, а також згідно із Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів” від 16.10.2012 р. № 5463-VI із змінами і доповненнями, внесеними Законами України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII та від 10 квітня 2014 р. № 1197-VII, контроль за додержанням законодавства щодо захисту прав споживачів реклами здійснює “центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного контролю за додержанням

законодавства про захист прав споживачів”. Фактично цим органом, згідно з Указом Президента України “Про Положення про Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів (із змінами, внесеними згідно з Указом Президента України “Про внесення змін до деяких указів Президента України” № 134/2012 (134/2012) від 22.02.2012 р. стала Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів (Держспоживінспекція) [4].

Провідним завданням Антимонопольного комітету України, який здійснює свою діяльність відповідно до Закону України “Про Антимонопольний комітет України” від 13 липня 2000 р. № 1907-III, стосовно контролю рекламної діяльності є захист від недобросовісної конкуренції в рекламній галузі, а також недопущення та припинення недобросовісної реклами, якій присвячено ст. 10 “Недобросовісна реклама” Закону України “Про рекламу” [1].

Відповідно до Закону України “Про Національну раду з питань телебачення і радіомовлення” від 23 вересня 1997 р. № 538/97-ВР, цей центральний орган виконавчої влади має широкі повноваження щодо контролю за дотриманням рекламного законодавства, зокрема, може: визнати ліцензію на право трансляції такою, що втратила силу; отримувати від усіх телерадіоорганізацій документи, відомості та роз’яснення відносно їх діяльності; перевіряти в межах своєї компетенції діяльність телерадіоорганізацій, що стосується умов і порядку використання каналів мовлення. Виходячи з цього, можна зробити висновок, що Національна рада України з питань телебачення та радіомовлення у сфері рекламної діяльності контролює рекламну діяльність, що орієнтована на розміщення рекламної інформації на телебаченні та радіо.

Крім зазначених вище центральних органів виконавчої влади слід згадати і державні органи, які опосередковано контролюють рекламну діяльність: Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва (Держкомпідприємство України), Державна податкова адміністрація України, Міністерство юстиції України, Міністерство внутрішніх справ України (МВС України) та ін.

Також слід взяти до уваги особливості функціонування Ради з питань координації діяльності в галузі реклами при Кабінеті Міністрів України, необхідність створення якої була зазначена в п. 3 ст. 26 Закону України “Про рекламу”: “З метою координації діяльності в галузі реклами Кабінет Міністрів України створює міжвідомчу раду, у склад якої можуть входити також представники загальноукраїнських об’єднань громадян в галузі реклами”. Відповідно, раду було сформовано незабаром після введення в дію зазначеного законодавчого акту держави. Проте на той момент Рада з питань координації діяльності в галузі реклами при Кабінеті Міністрів України не сприяла розвитку державного управління у сфері рекламного бізнесу. Деяко пізніше, а саме 14 лютого 2001 р., з великою перервою, відбулося ще одне засідання зазначеної

Ради, до складу якої тоді увійшли представники Держстандарту України, Антимонопольного комітету України, Державного комітету інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України, Держкомпідприємництва України, Державної податкової адміністрації України, Міністерства внутрішніх справ України, народні депутати України, керівники великих рекламних агенцій та найбільших громадських професійних організацій рекламистів і професійних засобів масової інформації.

У перспективі спостерігалася подальша трансформація центральних органів виконавчої влади, що здійснювали контрольні функції у сфері рекламного бізнесу. Зокрема, в подальшій редакції Закону України “Про рекламу” із подальшими змінами і доповненнями, остаточно з яких була здійснена 5 червня 2014 р. за № 1322-VII прямий вплив держави щодо рекламної діяльності здійснюється через спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади центрального рівня, а саме: 1) Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення – щодо телерадіоорганізацій усіх форм власності; 2) спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів – Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики – щодо захисту прав споживачів реклами; 3) Антимонопольний комітет України – щодо дотримання законодавства про захист економічної конкуренції; 4) Міністерство фінансів України – щодо реклами державних цінних паперів; 5) Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку – щодо реклами на фондовому ринку; 6) спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань містобудування та архітектури – щодо спорудження житлового будинку [1].

До підсистеми суб’єктів центрального рівня державного управління рекламною діяльністю України також відноситься і судова влада, яка містить три складові: судові органи, орієнтовані на вирішення правотворчих конфліктів (Конституційний Суд України), судові органи, спрямовані на регулювання в сфері підприємницької діяльності (система господарських (у минулому – арбітражних) судів України), судові органи, діяльність яких стосується регулювання правових відносин громадян між собою та з організаціями або управлінськими органами (система загальних судів, які підпорядковуються Верховному Суду України) [4; 5].

Що стосується участі органів державної влади регіонального та місцевого рівня в процесах управління рекламною діяльністю, то на початку становлення рекламного бізнесу вона була досить широко відображена в таких законодавчих та підзаконних актах держави: закони України “Про рекламу”, “Про місцеве самоврядування” (п. 24 ст. 26), “Про внесення змін і доповнень у закон України “Про систему оподаткування”, Декрет Кабінету Міністрів України від 20 травня 1993 р. № 56-93 “Про місцеві податки та збори”. Проте порядок державного регулювання оподаткування рекламною діяльністю підлягав кількарізовому перегляду. 2 лютого 2010 р. Верховною

Радою прийнято Податковий кодекс України, яким передбачено, що в системі державних, місцевих податків та зборів відсутній податок на рекламу.

У цілому ж чинне законодавство України відносить до компетенції регіональних і місцевих органів виконавчої влади стосовно управління рекламною діяльністю наступні питання: врегулювання відносин, що стосуються розміщення й експлуатації засобів зовнішньої реклами на території, що підпорядковується органам місцевого самоврядування; видача дозволів на використання в рекламних оголошеннях місцевої символіки.

Однак навіть розвинена система органів державної та судової влади не мають можливості в повній мірі забезпечувати повне дотримання рекламного законодавства. Виходячи з цього, держава має зацікавленість у делегуванні частини управлінських функцій у сфері рекламної діяльності саморегульним організаціям. Проте для наявності сприятливих умов щодо створення ефективної системи саморегулювання рекламної діяльності необхідна підтримка органів державної влади на центральному, регіональному і місцевому рівнях.

Якщо підвести підсумок аналізу підсистеми суб'єктів державного управління рекламною діяльністю, то слід зазначити, що вона не є остаточно сформованою, її складові систематично трансформуються та спостерігається відсутність сталого механізму їх взаємодії.

Таким чином, під час проведення поточного дослідження було отримано такі висновки.

На основі дослідження існуючих визначень поняття “державне управління” в науковій літературі та в державних документах сформульовано поняття “система державного управління рекламною діяльністю”, яку запропоновано розглядати як взаємозв'язок між суб'єктами та об'єктами. Ураховуючи конституційну систему органів державної влади, було виділено складові підсистеми суб'єктів системи державного управління рекламною діяльністю, що дало змогу провести подальше детальне дослідження їх діяльності. Поглиблене дослідження особливостей ретроспективного розвитку та сучасного функціонування підсистеми суб'єктів системи державного управління рекламною діяльністю дозволило дійти висновку, що на сучасному етапі існує суттєве розгалуження цих органів. На основі аналізу й оцінки історичного виникнення та сучасних тенденцій розвитку системи державного управління у сфері рекламної діяльності в Україні було зроблено висновок, що вона потребує подальшого вдосконалення.

В якості одного з альтернативних шляхів удосконалення функціонування системи державного управління рекламною діяльністю в Україні можна запропонувати активізацію діяльності Ради з питань координації діяльності в галузі реклами при Кабінеті Міністрів України, що, у свою чергу, сприятиме формуванню концепції державного управління рекламною діяльністю в Україні в перехідних умовах.

Література:

1. Про рекламу : Закон України [Електронний ресурс] від 03.07.1996 р. № 271/96-ВР.– Режим доступу : <http://search.ligazakon.ua>.
2. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко. – К. : ВПЦ АМУ, 2012. – 344 с.
3. Гринько-Гузевська А. М. Правове регулювання рекламної діяльності: принципи та їх реалізація / А. М. Гринько-Гузевська // Зовнішня торгівля: право та економіка. – 2006. – № 2. – С. 106–110.
4. Микитенко Л. А. Державний контроль рекламної діяльності в Україні : монографія / Л. А. Микитенко. – К. : Київський національний торговельно-економічний університет, 2011. – 142 с.
5. Ромат Є. В. Трансформація моделі державного управління рекламною діяльністю в перехідних умовах : монографія / Є. В. Ромат. – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – 380 с.
6. Стрельников А. В. Державне регулювання рекламної діяльності / А. В. Стрельников // Актуальні проблеми держави і права. Вип. 19. – Одеса : Юридична література, 2003. – С. 301–304.

*Надійшла до редколегії 10.10.2014 р.*

УДК 35.08

*В. М. ЩЕГОРЦОВА*

### **ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

*Зроблено аналіз наукових підходів до функціонування організаційної культури в органах публічного адміністрування в Україні. Наведено визначення поняття “організаційна культура” в наукових джерелах з публічного управління та економіки. Проаналізовано види організаційних культур.*

**Ключові слова:** органи публічного адміністрування, організаційна культура, функції та види організаційних культур.

*The analysis of scientific approaches to the functioning of the public administration organizational culture in Ukraine is made. Definitions of the concept of ‘organizational culture’ presented in the scientific sources of public administration and economics is given. The types of organizational cultures have been analyzed.*

**Key words:** public administration bodies, organizational culture, functions and types of organizational cultures.