

Муниципальные органы как субъекты в правоотношениях по размещению наружной рекламы

Публичная власть в России осуществляется непосредственно народом и создаваемыми им публичными органами (ст. 3 Конституции РФ). Прямое народное волеизъявление (местные референдумы, сходы граждан), хотя и возможно в рамках узаконенных форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления, но сложно в реализации, поэтому к нему прибегают лишь в самых серьезных случаях. Сегодня более широкое распространение получило опосредованное народоуправление, которое, как считается, вытекает из добровольного делегирования народом власти специально создаваемым им органам. Вероятно, такой подход прагматически обоснован, поэтому феномен органа власти, опосредующего государство в качестве одного из основных социальных институтов, повсеместно и прочно укрепился в сознании современных законодателей.

Для России характерно разделение власти на три уровня: федеральная, региональная и местная.

Местное управление представляет собой управление делами местного значения, которое осуществляется органами и должностными лицами.

Роль функций муниципального управления огромна, так как они направлены на побуждение, направление и организацию общественной жизнедеятельности.

По мере развития и усложнения социальных связей, изменения положения человека в окружающем мире возрастает управленческая роль, меняются его функции. Одни из них отмирают, теряя былое значение, другие изменяются, третьи возникают вновь. Следовательно, с течением времени функции, выполняемые в системе муниципального управления, изменяются, что можно объяснить постоянным развитием и совершенствованием муниципального управления.

Для того, чтобы определить роль муниципальных органов в правоотношениях по размещению рекламы рассмотрим их правовой статус.

При рассмотрении правового статуса органов местного самоуправления правоприменители сталкиваются с нехваткой нормативных дефиниций. Официальное понятие "орган местного самоуправления", конечно, существует, но законодатель также использует, но не расшифровывает и другие значимые для анализа нормативные формулировки: "отраслевые

(функциональные) и территориальные органы местной администрации", "муниципальная функция", "обеспечение реализации полномочий органов местного самоуправления", "полномочия по решению вопросов местного значения", "органы территориального общественного самоуправления", "собственные инициативы по вопросам местного значения" и т.д. По этой причине практика изобилует своевольными трактовками законодательства. Для удобства можно использовать и другие, ненормативные, понятия, такие как "структурное подразделение органа местного самоуправления", "властные полномочия органа местного самоуправления" и др.

Наиболее обоснованным кажется мнение о двойственной природе правового положения органов муниципальной власти. В нем выделяются публично-правовой и гражданско-правовой элементы, которые позволяют рассматривать органы одновременно как облеченную публичной властью структуру и как участников гражданского оборота, осуществляющих финансово-хозяйственную деятельность [4,С.5]. О правовом дуализме их статуса свидетельствует закреплённая в российском законодательстве в качестве обязательной для всех органов местного самоуправления, обладающих правами юридического лица, организационно-правовая форма - муниципальное казенное учреждение [3].

Из смысла положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - ФЗ N 131) [2]. следует, что органы местного самоуправления - это такие избираемые или образуемые органы, которые обладают собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (ч. 1 ст. 2), наделяются правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями, образуются для осуществления управленческих функций и проходят государственную регистрацию в качестве юридических лиц (ч. 2 ст. 41).

Определить статус органов местной администрации также можно путем систематического толкования норм права по ряду заранее определенных критериев, позволяющих различать субъектов властных отношений на муниципальном уровне.

Следует помнить, что помимо выполнения муниципальных услуг основным видом деятельности органов местного самоуправления является осуществление управленческих функций, под которыми будем понимать пресловутые муниципальные функции.

Перечень функций, реализуемых в системе муниципального управления велик, так как они затрагивают все направления деятельности. От того, в каком объеме были реализованы функции, зависит степень достижения основных показателей стратегии развития.

Как известно, функции муниципальных органов власти проистекают из требований законодательства, регулирующих перечень вопросов местного значения.

Так, одним из вопросов местного значения согласно ст. 15 ФЗ N 131-ФЗ "Вопросы местного значения муниципального района" является: "15.1)

выдача разрешений на установку рекламных конструкций на территории муниципального района, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных вновь рекламных конструкций на территории муниципального района, осуществляемые в соответствии с Федеральным законом от 13 марта 2006 г. N 38-ФЗ "О рекламе" [1]..

Аналогичный вопрос местного значения присутствует и в перечне вопросов, указанных для городского округа (ст. 16). А в перечне вопросов местного значения для поселения такого вопроса попросту нет.

В силу ч. 5.8 ст. 19 указанного Закона органы местного самоуправления муниципальных районов или городских округов утверждают схемы размещения рекламных конструкций на земельных участках независимо от форм собственности, а также на зданиях или ином недвижимом имуществе, находящихся в собственности субъектов РФ или муниципальной собственности. Схема размещения рекламных конструкций является документом, определяющим места размещения рекламных конструкций, типы и виды рекламных конструкций, установка которых допускается на данных местах. Схема размещения рекламных конструкций должна соответствовать документам территориального планирования и обеспечивать соблюдение внешнего архитектурного облика сложившейся застройки, градостроительных норм и правил, требований безопасности и содержать карты размещения рекламных конструкций с указанием типов и видов рекламных конструкций, площади информационных полей и технических характеристик рекламных конструкций. Схема размещения рекламных конструкций и вносимые в нее изменения подлежат предварительному согласованию с уполномоченным органом исполнительной власти соответствующего субъекта РФ в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти данного субъекта РФ. Схема размещения рекламных конструкций и вносимые в нее изменения подлежат опубликованию (обнародованию) в порядке, установленном для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, и размещению на официальном сайте органа местного самоуправления муниципального района или органа местного самоуправления городского округа в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Так, например, Постановлением администрации г. Хабаровска от 30 марта 2015 г. N 725 утверждены Правила установки и эксплуатации рекламных конструкций на территории муниципального образования "город Хабаровск". Постановлением администрации г. Хабаровска от 5 мая 2016 г. N 930/5 утвержден Порядок демонтажа рекламных конструкций на территории г. Хабаровска, установленных без разрешения, срок действия которого не истек, а также при аннулировании разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций или признании их недействительными.

Помимо рассмотренной выше функции органов местного самоуправления существует и другая: органы местного самоуправления как сторона договора (контракта) на установку и эксплуатацию рекламной

конструкции. Данная функция реализуется при условии, если место установки рекламной конструкции находится в муниципальной собственности.

Договор на установку и эксплуатацию рекламной конструкции в этой ситуации заключается по результатам торгов на его заключение, которые могут проводиться в форме аукциона или конкурса. Владелец рекламной конструкции может выиграть торги на аукционе, если предложит наиболее высокую цену, а победить в конкурсе - если, по заключению конкурсной комиссии, предложит лучшие условия (ч. 5.1 ст. 19 Закона N 38-ФЗ; п. 4 ст. 447 ГК РФ).

Помимо этого, органы местного самоуправления могут выступать рекламодателями. Данная функция реализуется на основании ст. 10 ФЗ «О рекламе». В данном случае речь идет о социальной рекламе. Главным правовым документом, определяющим понятие, специфику и применение социальной рекламы в нашей стране, является Федеральный закон "О рекламе". Правовое регулирование отношений, складывающихся в сфере социальной рекламы, регламентирует [ст. 10](#) Федерального закона "О рекламе", согласно которой заказчиками социальной рекламы могут выступать: физические лица, юридические лица, органы государственной власти, иные государственные органы и органы местного самоуправления, муниципальные органы, которые не входят в структуру органов местного самоуправления [4].

Несмотря на коммуникативные трансформации конкретных периодов общественного развития, социальная реклама формирует образ социально одобряемого и социально неодобряемого действия (мнения), стимулирует людей к достижению позитивных целей. Воспринимается как элемент массовой культуры, представляющий общественные и государственные интересы, мир идей и ценностей, типичные ситуации социальной жизни людей.

Таким образом, подводя итоги исследования правового статуса муниципальных органов в правоотношениях по размещению рекламы можно отметить, что: 1) муниципальные органы являются разрешительным органом при согласовании размещения наружной рекламы; 2) муниципальные органы выступают стороной в договорах на размещение рекламы, аренды недвижимости под рекламными конструкциями; 3) муниципальные органы выступают рекламодателями социальной рекламы.

Литература и источники

1. О рекламе: федеральный закон от 13.03.2006 N 38-ФЗ ""//Собрание законодательства РФ. 20.03.2006. N 12. ст. 1232.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ //Российская газета.N 202. 08.10.2003.
3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений : федеральный закон от 8 мая 2010 г. N 83-ФЗ // СЗ РФ. 2010. N 19. Ст. 2291.
4. Волков В.В. Статус юридического лица для органов местной администрации. Вопрос целесообразности // Бюджет. 2013. N 6. С. 87 - 91.
5. Павлова В.С. Актуальные проблемы федерального и регионального нормативно-правового регулирования российской социальной рекламы // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. N 4. С. 55 - 59.