

■ УДК 007:316.77

Є. В. Толок, аспірант, Київський національний університет культури і мистецтва, м. Київ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕКЛАМНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ, СТАНОВЛЕННЯ, РОЗВИТОК

Розглядається адміністративно-правове регулювання рекламної діяльності в Україні. Досліджено організаційно-правові засади державного контролю рекламної діяльності як складову адміністративно-правового регулювання. З'ясовано, що однією з форм адміністративного впливу на рекламну діяльність є встановлення та порядок здійснення державного контролю, мета якого — забезпечення дотримання учасниками рекламного ринку законодавства про рекламу під час здійснення ними рекламної діяльності. Виявлено основні проблеми адміністративно-правового регулювання рекламної діяльності і перспективні напрями в цій сфері.

Ключові слова: реклама, рекламна діяльність, адміністративно-правове регулювання, організаційно-правові засади, державний контроль.

Е. В. Толок, аспирант, Киевский национальный университет культуры и искусств, г. Киев

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕКЛАМНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ, СТАНОВЛЕННЯ, РОЗВИТОК

Рассматривается административно-правовое регулирование рекламной деятельности в Украине. Исследованы организационно-правовые основы государственного контроля рекламной деятельности как составляющая административно-правового регулирования. Определено, что одной из форм административного воздействия на рекламную деятельность являются установление и порядок осуществления государственного контроля, цель которого — обеспечение соблюдения участниками рекламного рынка законодательства о рекламе при осуществлении ими рекламной деятельности. Показаны основные проблемы административно-правового регулирования рекламной деятельности и перспективные направления в этой сфере.

Ключевые слова: реклама, рекламная деятельность, административно-правовое регулирование, организационно-правовые основы, государственный контроль.

Ye. V. Tolok, postgraduate student, Kyiv National University of Culture and Arts, Kyiv

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF PROMOTIONAL ACTIVITIES IN UKRAINE: ISSUES, FORMATION, DEVELOPMENT

The article deals with the administrative and legal regulation of promotional activities in Ukraine. The paper studies procedural and institutional aspects of the state regulation of promotional activities as an integral part of the administrative and legal regulation. The analysis has shown that a form of administrative influence on advertising activities is the establishment and procedures for state regulation. The purpose of state regulation of promotional activities is to provide observation of the legislation on advertising by advertising market participants in carrying out promotional activities. The author describes the main issues of the administrative and legal regulation of promotional activities and upcoming trends in this area.

Key words: advertising, promotional activities, administrative and legal regulation, procedural and institutional aspects, state regulation.

Постановка проблеми. В адміністративно-правовому регулюванні рекламної діяльності особливе місце посідають правові норми, що визначають засади організації державного контролю й адміністративної відповідальності в галузі реклами. З огляду на це, загальною метою адміністративно-правового регулювання рекламної діяльності має стати створення ефективних важелів функціонування та розвитку рекламної галузі, а також рекламування в загальнодержавних інтересах, інтересах прав особи, зокрема формування сталого механізму захисту інтересів громадян та організацій від проявів недобросовісної реклами. Такі завдання потребують, по-перше, належного державного контролю рекламної діяльності зі сторони держави, адже в умовах неконтрольованого зловживання в розміщенні та розповсюдженні недобросовісної реклами виникає загроза загальнодержавним, суспільним інтересам і правам споживачів, по-друге, своєчасного виявлення відхилень у сфері рекламної діяльності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій, що присвячені проблемам правового регулювання рекламної діяльності, здійснено в наукових працях А. І. Черемної, А. В. Стрельнікова, Є. В. Ромата, Д. В. Хохлова. Теоретичним та науковим підґрунтям дослідження слугували здобутки правової науки, зокрема праці таких учених: В. Б. Авер'янова, Ф. Андрійко, Ю. П. Битяка, Д. М. Бахраха, І. П. Голосніченка, В. М. Гарашука, Р. А. Калюжного, Л. В. Ковалю, В. А. Копилова, Д. М. Лук'янця, О. Є. Луньова, Д. Е. Лученка, В. М. Марчука, М. С. Студенікіної, Н. В. Хорощак, В. С. Шестак.

Незважаючи на те, що праці вищезазначених науковців мають, безсумнівно, важливе теоретичне і практичне значення, вони або розглядають адміністративну відповідальність за порушення законодавства про рекламу, або досліджують окремі аспекти державного регулювання правовідносин, що виникають у сфері рекламної діяльності як об'єкта таких правовідносин, але, на жаль, цілісної наукової концепції щодо адміністративно-правового регулювання рекламної діяльності досі не сформовано.

Мета статті — проаналізувати теоретичні, законодавчі і методологічні засади адміністративно-правового регулювання рекламної діяльності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сучасна реклама є багатофункціональною. Зважаючи на те, що до відносин на рекламному ринку залучається потенційно необмежене коло суб'єктів, зокрема широкі верстви населення, значення адміністративно-правового регулювання відносин є важливим через здійснення нормативно-правового забезпечення, побудову системи регулювання та контроль рекламної діяльності з точки зору соціального, правового й економічного розвитку України.

Одним із найважливіших засобів захисту інтересів держави є заходи адміністративно-правового регулювання. Разом зі становленням рекламного ринку в Україні порушуються питання про адміністративно-правове регулювання реклами, яка значно впливає абсолютно на всіх громадян, як дорослих, так і підрастаюче покоління порівняно з іншими засобами агітації чи пропаганди, а також діяльність, за допомогою якої здійснюються виробництво та розповсюдження реклами. Необхідним є адміністративно-правове регулювання рекламної діяльності, зокрема одного з його елементів — контролю за діяльністю учасників рекламного ринку, адже в умовах неконтрольованого розповсюдження та розміщення недоброчесної реклами існує загроза загальнодержавним, суспільним інтересам та правам споживачів [9].

Слід наголосити, що до форм адміністративно-правового впливу на рекламну діяльність належать: законодавство про рекламу, яке регулює відносини, пов'язані зі здійсненням рекламної діяльності та споживанням реклами на території України, а також порядок здійснення нагляду та державного контролю, надання дозволів і погоджень на розміщення реклами, здійснення державного контролю та нагляду за рекламною діяльністю.

Законодавство України про рекламу сформоване як комплексний інститут законодавства, який складається і розвивається на основі підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють рекламну діяльність. Зокрема, вони мають на меті конкретизувати окремі норми,

механізм їх реалізації, відпрацювати особливі правила рекламування окремих видів товарів (робіт, послуг) або виду діяльності, яка має певну специфіку, а також визначити підстави і умови здійснення контролю за учасниками ринку реклами, які не можуть бути повною мірою враховані в загальному Законі «Про рекламу» [9].

Слід зауважити, що правові норми, які регулюють відносини у сфері рекламної діяльності, спрямовані передусім на запобігання та припинення недобросовісної конкуренції на рекламному ринку, дотримання правил рекламної діяльності та захисту прав споживачів.

Тому доречно зазначити, що законодавству України про рекламу притаманні ті самі недоліки, які характерні для всього чинного законодавства [9], зокрема: існує один комплексний закон у галузі реклами і близько 20 підзаконних нормативних актів, що у свою чергу призводить до нестабільності та внутрішньої суперечливості законодавчих актів у сфері реклами. Наприклад, це стосується припинення порушень у вигляді недобросовісної реклами. Процедура припинення антимонопольних порушень, що передбачена Законом України «Про захист від недобросовісної конкуренції» [8], не враховує особливостей, притаманих проявам недобросовісної реклами. Крім того, процедури припинення правопорушень щодо недобросовісної реклами, закріплені і в Законі України «Про захист від недобросовісної конкуренції» та Законі України «Про рекламу», є вельми складними і не відповідають головній меті — найшвидшому припиненню будь-якого правопорушення.

Упорядкування норм законодавства про рекламу слід здійснювати комплексно, із систематизацією всіх нині діючих правових норм, які регулюють діяльність суб'єктів ринку реклами України. Основна мета заходів щодо систематизації чинного законодавства про рекламу — зробити його доступнішим і зрозумілішим, зручнішим для практичного застосування учасниками, котрі зайняті в рекламній сфері.

Окрім того, одночасно з систематизацією законодавства про рекламу слід узгоджувати українське законодавство про рекламу з європейським та міжнародним законодавством з питань реклами [10].

Проте подальший розвиток законодавства про рекламу залежатиме від якості й ефективності здійснюваних в Україні реформ, спрямування державної політики у сфері рекламної діяльності. На відміну від розвинених країн, де державне втручання в економіку обмежене законодавчо, в Україні тривалий час спрямування розвитку економіки залежатиме від держави, і навіть ті механізми саморегуляції ринкової економіки, що нині діють в Україні, регулюються державою. Саме тому важливе значення для визначення перспектив розвитку

законодавства про рекламу має державна політика у сфері рекламної діяльності.

Однією з форм адміністративного впливу на рекламну діяльність є встановлення та порядок здійснення державного контролю.

Формування контролю рекламної діяльності в Україні відбувалося за умови нерозробленості теоретичних основ. О. Ф. Андрійко, розкриваючи сутність державного контролю, звертає увагу на правовий аспект, який проявляється в тому, що під час його здійснення для вирішення конкретних юридичних завдань використовуються норми матеріального та процесуального права [3].

Поняття «контроль рекламної діяльності» комплексно не розглядалося в працях вітчизняних та зарубіжних науковців. Зокрема, окремі науковці схиляються до думки, що контроль за дотриманням законодавства про рекламу є однією з форм державного регулювання рекламної діяльності. Тобто визначається правова суть контролю рекламної діяльності, але його сутність цим не вичерпується, оскільки не окреслено ні його об'єкт, ні зміст, ні види. При цьому інші актуальні та важливі питання державного контролю рекламної діяльності не набули комплексного і системного висвітлення в науковій літературі.

Так, аналіз п. 1 ст. 26 Закону України «Про рекламу» [9] свідчить, що контроль рекламної діяльності здійснюється щодо захисту прав споживачів та дотримання законодавства про захист економічної конкуренції. Очевидно, що, контроль у цьому разі визначений як форма та мета державного регулювання рекламної діяльності, що не зовсім правильно, оскільки контроль є засобом досягнення мети, а не самоціллю.

Проаналізувавши Закон України «Про рекламу», можна відзначити, що державне регулювання рекламної діяльності спрямоване одночасно на захист споживачів реклами. Отже, метою державного регулювання рекламної діяльності в Україні має бути захист від недобросовісної реклами, а також запобігання та припинення створення недобросовісної реклами, яка може завдавати шкоди як майновим, так і немайновим правам споживачів реклами та суспільним інтересам.

З огляду на це, вважаємо, що в Законі України «Про рекламу» законодавець має чітко визначити: державний контроль є функцією державного регулювання рекламної діяльності.

Дотримання вимог законодавства про рекламу учасниками рекламної діяльності забезпечується заходами адміністративної відповідальності, підставою притягнення до якої є правопорушення [2]. Очевидно, що ефективність контролю рекламної діяльності значною мірою залежить від адекватності заходів адміністративної

відповідальності, які застосовують державні органи контролю за виявлені правопорушення норм законодавства про рекламу, тим суспільно небезпечним наслідком, які може заподіяти скоєне учасниками рекламної діяльності правопорушення.

Зауважимо, що в Законі «Про рекламу» виокремлюються види правопорушень у сфері рекламної діяльності, які пов'язані з відповідальністю рекламодавця, виробника та розповсюджувача реклами. Зокрема ст. 27 Закону «Про рекламу» встановлює зміст дій, які визнаються правопорушенням конкретного учасника рекламної діяльності за скоєні правопорушення, визначені в цій статті.

Таким чином, можна означити певні категорії правопорушень у сфері рекламної діяльності. До першої категорії належить розповсюдження реклами щодо продукції, виробництво або реалізацію якої заборонено законодавством України. Відповідно до того, що заборона виробництва або реалізації певних видів продукції має загальносуспільне значення, відповідальність за розповсюдження реклами щодо такої продукції має бути загальною, тобто стосуватись продукції, виробництво або реалізацію якої заборонено законодавством України, і рекламодавця, і виробника реклами, і розповсюджувача реклами [4].

До другої категорії належить розповсюдження реклами, забороненої чинним законодавством. Ст. 8 Закону «Про рекламу» містить загальні обмеження щодо реклами, подано перелік не видів забороненої реклами, а лише того, що забороняється робити під час здійснення рекламної діяльності. При цьому цей перелік містить певні заборонені елементи, які мають загальносуспільне значення і можуть бути оцінені як заборонені без спеціальних знань. Наприклад, заборона поширення інформації щодо продукції, виробництво або реалізацію якої заборонено законодавством України, заборона на зміст тверджень, що є дискримінаційними за ознаками походження, статі, ставлення до релігії тощо.

Положення щодо забороненої чинним законодавством реклами містить не лише ст. 8 Закону «Про рекламу», а й ст. 19–25 Закону «Про рекламу», ст. 31 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» [10] від 21 грудня 1993 р. № 3759-ХІІ. Загалом будь-яку рекламу, яка не відповідає вимогам законів, можна розцінювати як заборонену законодавством.

Рекламодавець відповідає за достовірність та зміст інформації, яка надається для виготовлення (розміщення) реклами [1].

Виробник реклами відповідає за оформлення, порядок виробництва та зміст інформації, що подана в рекламі; розповсюджувач реклами — за час, місце і засоби розміщення реклами. І рекламодавець, і виробник, і розповсюджувач реклами відповідають за

розповсюдження реклами щодо продукції, виробництво або реалізацію якої заборонено законодавством України, а також за рекламу, заборонену чинним законодавством, якщо заборона має загально-суспільне значення і визначення такого забороненого елемента не потребує спеціальних знань. Учасник рекламної діяльності звільняється від відповідальності або відповідає лише частково, якщо певне порушення мало місце з вини іншого учасника рекламної діяльності, через дії (бездіяльність) якого заборонений елемент наявний у рекламі [1].

Виявлення відхилень у діяльності підконтрольних учасників рекламної діяльності потребує відповідної реакції вповноважених державних органів.

Способи реагування контролюючих суб'єктів на виявлені порушення є за своїм характером різними: деякі з них спрямовані на запобігання заподіянню шкоди іншим учасникам рекламної діяльності, інші — на припинення порушень та застосування до винних осіб передбачених законом санкцій, окремі заходи передбачають обмеження порушника в його правах, інші не є правообмежувачими.

Вибір способу реагування на виявлені відхилення залежить насамперед від таких відхилень, ступеня їх суспільної небезпечності, іноді часом і від часу їх виявлення, тобто від того, чи мають вони ознаки правопорушень.

Висновки. Підсумовуючи викладене, можна дійти висновку: запровадження адміністративно-правового регулювання рекламної діяльності зумовлене тим, що поширення реклами впливає на невизначену кількість споживачів, і якщо вона розповсюджується без дотримання загальних та спеціальних вимог, які визначені законодавством про рекламу, то це, у свою чергу, може завдати шкоди здоров'ю, честі, гідності та діловій репутації фізичних і юридичних осіб, а також суспільству загалом.

До форм адміністративно-правового впливу на рекламну діяльність належать: законодавство про рекламу, яке регулює відносини, пов'язані зі здійсненням рекламної діяльності та споживанням реклами на території України, а також порядок здійснення нагляду та державного контролю; надання дозволів і погоджень на розміщення реклами; здійснення державного контролю та нагляду за рекламною діяльністю.

Дослідження адміністративно-правових норм у сфері рекламної діяльності дозволяють дійти висновку, що в Україні за останні роки створена належна нормативно-правова база в галузі реклами, але водночас законодавство про рекламу характеризується безсистемністю та невизначеністю певних норм. Тому з метою впорядкування норм законодавства про рекламу необхідно внести зміни та доповнення до

Закону України «Про рекламу», а саме: чітко визначити поняттєвий апарат Закону; державний контроль рекламної діяльності, мету, завдання, об'єкт та предмет контролю рекламної діяльності, визначити суб'єктів контролю та підконтрольних суб'єктів, передбачити основні засади здійснення рекламної діяльності.

Важливим та перспективним напрямом в дослідження адміністративно-правового регулювання є розгляд цієї проблеми на прикладі соціальної реклами. Саме цьому будуть присвячені подальші дослідження та публікації.

Список використаних джерел

1. Авер'янов В. Б. Актуальні питання правового регулювання адміністративної відповідальності / В. Б. Авер'янов, Д. М. Лук'янець, Н. В. Хорошак // Часопис Київ. ун-ту права. — 2003. — № 1. — С. 19–20.
2. Адміністративне право України : підручник / [за ред. Ю. П. Битяка]. — Харків : Право, 2000. — 520 с.
3. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ольга Федорівна Андрійко. — Київ, 1999. — 43 с.
4. Битяк Ю. П. Административное право Украины (Общая часть) / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. — Харьков : Одиссей, 1999. — 547 с.
5. Гольман И. А. Рекламне планування. Рекламні технології. Організація рекламної діяльності / И. А. Гольман. — М. : Вид-во «Гелла-принт», 1996. — 335 с.
6. Кузнецова З. В. Управління у сфері рекламної діяльності: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / З. В. Кузнецова. — Харків, 2003. — 19 с.
7. Лисиця Н. М. Реклама в сучасному суспільстві / Н. М. Лисиця. — Харків : Основа, 1999. — 54 с.
8. Про захист від недобросовісної конкуренції: Закон України від 7 червня 1996 р. № 236/96-ВР [Електронний ресурс] / Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 36. — Ст. 164. — Режим доступу: www.rada.gov.ua. — Назва з екрана.
9. Про рекламу: Закон України від 3 лип. 1996 р. № 270/96-ВР // Відомості Верховної Ради. — 1996. — № 39. — Ст. 181.
10. Про телебачення і радіомовлення: Закон України від 21 груд. 1993 р. № 3759-ХІІ [Електронний ресурс] // Верховна Рада України: офіц. сайт. — Режим доступу: www.rada.gov.ua. — Назва з екрана.

References

1. Averianov V. B. Aktualni pytannia pravovoho rehuliuвання administratyvnoi vidpovidalnosti / V. B. Averianov, D. M. Lukianets, N. V. Khoroshchak // Chasopys Kyiv. un-tu prava. — 2003. — № 1. — S. 19–20.

2. Administratyvne pravo Ukrainy : pidruchnyk / [za red. Yu. P. Bytiaka]. — Kharkiv : Pravo, 2000. — 520 s.
3. Andriiko O. F. Orhanizatsiino-pravovi problemy derzhavnoho kontroliu u sferi vykonavchoi vlady : avtoref. dys. ... d-ra yuryd. nauk : spets. 12.00.07 «Administratyvne pravo i protses; finansove pravo; informatsiine pravo» / Olha Fedorivna Andriiko. — Kyiv, 1999. — 43 s.
4. Bityak Yu. P. Administrativnoye pravo Ukrainy (Obshchaya chast) / Yu. P. Bityak. V. V. Zuy. — Kharkov : Odissey, 1999. — 547 s.
5. Holman Y. A. Reklamne planuvannia. Reklamni tekhnolohii. Orhanizatsiia reklamnoi diialnosti / Y. A. Holman. — M. : Vyd-vo «Hella-prynt», 1996. — 335 s.
6. Kuznetsova Z. V. Upravlinnia u sferi reklamnoi diialnosti: orhanizatsiino-pravovyi aspekt : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : spets. 12.00.07 «Administratyvne pravo i protses; finansove pravo; informatsiine pravo» / Z. V. Kuznetsova. — Kharkiv, 2003. — 19 s.
7. Lysytsia N. M. Reklama v suchasnomu suspilstvi / N. M. Lysytsia. — Kharkiv : Osnova, 1999. — 54 s.
8. Pro zakhyst vid nedobrosovisnoi konkurentsii: Zakon Ukrainy vid 7 chervnia 1996 r. № 236/96-VR [Elektronnyi resurs] / Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. — 1996. — № 36. — St. 164. — Rezhym dostupu: www.rada.gov.ua. — Nazva z ekrana.
9. Pro reklamu: Zakon Ukrainy vid 3 lyp. 1996 r. № 270/96-VR // Vidomosti Verkhovnoi Rady. — 1996. — № 39. — St. 181.
10. Pro telebachennia i radiomovlennia: Zakon Ukrainy vid 21 hrud. 1993 r. № 3759-XII [Elektronnyi resurs] // Verkhovna Rada Ukrainy: ofits. sait. — Rezhym dostupu: www.rada.gov.ua. — Nazva z ekrana.

■ UDC 007:316.77

Tolok Ye. V., postgraduate student, Kyiv National University of Culture and Arts, Kyiv
evgeshka1@inbox.ru

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF PROMOTIONAL ACTIVITIES IN UKRAINE: ISSUES, FORMATION, DEVELOPMENT

The aim of this paper is to analyze the theoretical, legislative and methodological principles of administrative and legal regulation of promotional activities in Ukraine.

Research methodology. The paper provides a detailed examination of several reports, theses, scholarly journals and newspaper articles.

Results. The paper studies procedural and institutional aspects of the state regulation of promotional activities as an integral part of the administrative and legal regulation. The analysis has shown that a form of administrative influence on advertising activities is the establishment

and procedures for state regulation. The purpose of state regulation of promotional activities is to provide observation of the legislation on advertising by advertising market participants in carrying out promotional activities. The introduction of administrative and legal regulation of promotional activities is justified by the fact that the dissemination of advertising affects an unspecified number of customers. It testifies to the fact that if it is disseminated without complying with the general and specific requirements defined by the legislation on advertising, it is, in turn, can harm the health, honour, dignity and business reputation of individuals and businesses, and society as a whole. The results of the study suggest that in Ukraine in recent years a proper legal framework in the field of advertising has been established, but at the same time, the legislation on advertising is characterized by uncertainty and some non-systematic rules.

Novelty. The author substantiates the idea of administrative and legal regulation based on the results of studies of Ukrainian scientists in the field.

The practical significance. The author describes the main issues of the administrative and legal regulation of promotional activities and upcoming trends in this area. The study demonstrated a need for further research ranging over a wide field of advertising.

Key words: advertising, promotional activities, administrative and legal regulation, procedural and institutional aspects, state regulation.

Надійшла до редколегії 10.03.2016 р.