

Совершенствование механизма государственного регулирования деятельности в сфере рекламного предпринимательства

© 2009 А.М. Банов
Московская академия предпринимательства
при Правительстве Москвы

Обосновано, что государственное регулирование рекламной деятельности является необходимым элементом развития общественной системы; разновидностью социального управления, регулирующего социально значимые процессы.

Ключевые слова: закон о рекламе, предпринимательская деятельность, рекламное агентство, государственное регулирование.

Регулирование рекламной деятельности осуществляется по двум направлениям:

1) государственное регулирование (детальная законодательная регламентация рекламной деятельности);

2) саморегулирование (общественный контроль за соблюдением правил поведения в рекламном бизнесе).

Регулирующими составляющими рекламного бизнеса являются следующие:

1) государственное регулирование: документы, определяющие основные формы и правила рекламной деятельности, - законы, принимаемые Государственной Думой, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и отдельных министерств;

2) государственные организации, наблюдающие за исполнением принятых документов: Министерство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (МАП), отраслевые министерства и ведомства;

3) саморегулирование: общественные и профессиональные организации рекламистов, потребителей, рекламодателей, как отдельные, так и совместные (Рекламный совет России и др.).

Регламентирование рекламной деятельности направлено на защиту потребителя, против недостоверной или заведомо ложной рекламы. Оно необходимо для того, чтобы потребитель имел безусловное право:

- на безопасное пользование купленным товаром;
- получение необходимой информации о товаре;
- подтверждение соответствия реальных функциональных возможностей товара с информацией, полученной из рекламы.

В России существует более десяти общественных и профессиональных организаций, занимающихся правовым регулированием рекламной деятельности.

Наиболее значимым событием в сфере регулирования отношений в области рекламы является принятие новой редакции федерального закона от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ "О рекламе" (далее - Закон о рекламе).

Новая редакция Закона о рекламе, в целом сохраняя концептуальные подходы в регулировании отношений, возникающих в процессе производства, размещения и распространения рекламы, содержит ряд новых положений по сравнению с ранее действовавшим законом, которые изменяют отдельные аспекты правового регулирования рекламы.

Наиболее существенные изменения правового регулирования рекламы касаются следующего:

- изменилось определение рекламы, уточнен круг информации, которая не является рекламой;
- появились нормы, направленные на предупреждение распространения завуалированной рекламы товаров, ограниченных к рекламированию (ч. 4 ст. 2 и ч. 2 ст. 5 Закона о рекламе);
- появились дополнительные требования к рекламе, в частности запрещено:
 - указывать на то, что объект рекламирования одобряется органами государственной власти;
 - демонстрировать процессы курения и потребления алкогольной продукции, а также пива;
 - использовать образы медицинских и фармацевтических работников, за некоторым исключением;
 - указывать на то, что рекламируемый товар произведен с использованием тканей эмбриона человека;
 - указывать на лечебные свойства объекта рекламирования, за исключением такого указания в рекламе лекарственных средств;
- отменено требование о сообщении в рекламе товаров о том, что товар подлежит обязатель-

ной сертификации, а также требование об указании номера лицензии и органа, ее выдавшего, в рекламе деятельности, подлежащей лицензированию. Одновременно ужесточается ответственность за рекламу несертифицированных товаров и деятельности при отсутствии лицензии;

- изменены нормы, направленные на защиту несовершеннолетних в рекламе. Запрет на использование образов несовершеннолетних предусмотрен в рекламе алкогольной продукции, пива, табака и табачных изделий, азартных игр и пари, оружия и продукции военного назначения (ст. 21 - 23, 26 - 27 Закона о рекламе);

- впервые появились требования к рекламе товаров при дистанционном способе их продажи, а также к рекламе, сообщающей о проведении стимулирующих мероприятий;

- ужесточены требования к объему рекламы в телепрограммах. Объем рекламы в телепрограммах не может превышать 20% времени вещания в течение часа с 1 июля 2006 г. и 15% времени вещания в течение часа с 1 января 2008 г.;

- конкретизирован порядок распространения наружной рекламы и установки рекламных конструкций. Контроль за незаконной установкой рекламных конструкций передан органам местного самоуправления;

- изменились требования, предъявляемые к рекламе на транспорте. С 1 января 2007 г. вступил в силу запрет на использование транспортных средств исключительно или преимущественно в качестве передвижных рекламных конструкций;

- определены требования к содержанию рекламы лекарственных средств, медицинской техники, изделий медицинского назначения, а также биологически активных добавок;

- уточнены и значительно конкретизированы требования к рекламе финансовых услуг.

Реализация отдельных положений Закона о рекламе вызывает некоторые сложности в процессе правоприменения, которые будут устранены в ходе формирования судебной практики по делам, связанным с нарушением законодательства Российской Федерации о рекламе.

Кроме того, с принятием новой редакции Закона о рекламе претерпели изменения отдельные полномочия антимонопольных органов по контролю за соблюдением законодательства Российской Федерации о рекламе. Так, изменился порядок осуществления контррекламы. Антимонопольный орган вправе предъявлять в суд или арбитражный суд иски о публичном опровержении недостоверной рекламы (контррекламы) в случае установления факта распространения недостоверной рекламы и выдачи соответствующего

предписания. Суд определяет форму, место и сроки такого опровержения.

Кроме того, антимонопольным органам предоставлены новые полномочия:

- обращаться в арбитражный суд с заявлениями о признании недействительным разрешения на установку рекламной конструкции в случае неоднократного или грубого нарушения рекламораспространителем законодательства о рекламе;

- выдавать федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления обязательные для исполнения предписания об отмене или изменении актов, изданных ими и противоречащих законодательству Российской Федерации о рекламе;

- обращаться в арбитражный суд с заявлениями о признании недействительными полностью или в части противоречащих законодательству Российской Федерации о рекламе ненормативных актов федеральных органов исполнительной власти, ненормативных актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, ненормативных актов органов местного самоуправления;

- обращаться в арбитражный суд с заявлениями о признании недействующими полностью или в части противоречащих законодательству Российской Федерации о рекламе нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, нормативных правовых актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Реализация полномочий, предоставленных ФАС России и его территориальным органам, будет способствовать эффективному предупреждению и пресечению нарушений в сфере рекламы.

В 2006 г. антимонопольные органы Российской Федерации рассмотрели более 13 тыс. фактов, указывающих на нарушение законодательства Российской Федерации о рекламе. Наибольшее количество выявленных нарушений связано с неисполнением субъектами рекламной деятельности общих требований к рекламе (распространение рекламной деятельности без специального разрешения; отсутствие указания номера лицензии и наименования органа, ее выдавшего; отсутствие в рекламе пометки "подлежит обязательной сертификации" и др.). В первом полугодии 2006 г. указанные нарушения составили 31% общего количества выявленных нарушений, во втором полугодии - 4,63%.

Указанное различие в количестве выявленных нарушений между двумя полугодиями вы-

звано тем, что в связи с вступлением в силу с 1 июля 2006 г. новой редакции Закона о рекламе общие требования к рекламе в первом полугодии 2006 г. отличались от таковых во втором полугодии 2006 г.

Другим массовым видом нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе является распространение недостоверной рекламы. Таких нарушений в 2006 г. у выявлено 11,48% общего количества.

Серьезной проблемой остается недобросовестная реклама, выражающаяся в дискредитации конкурентов, некорректном сравнении рекламируемых товаров с товарами других лиц. В 2006 г. нарушения требований добросовестности составили 4,99% всех выявленных нарушений.

Среди прочих нарушений законодательства Российской Федерации о рекламе наиболее распространенными являются: несоблюдение требований к рекламе алкогольных напитков, табачных изделий и пива - 9,04%; несоблюдение требований в отношении рекламы азартных игр, пари - 9,33%; неэтичная реклама - 2,27%; несоблюдение требований к рекламе лекарственных средств, пищевых и биологических добавок - 6,18%; несоблюдение требований к рекламе финансовых, страховых, инвестиционных услуг и ценных бумаг - 5,99%.

В целом, рекламное агентство является независимой организацией, специализирующейся на разработке, подготовке, производстве и размещении рекламного продукта. Результатом деятельности рекламного агентства являются рекламные услуги и рекламные продукты. Независимость рекламного агентства должна быть не только декларативной. Она в первую очередь означает, что при работе с рекламодателем главными будут только интересы рекламодателя, а не СМИ, поставщиков и других рекламодателей. Сфера рекламной деятельности устроена таким образом, что благосостояние рекламного агентства напрямую зависит от того, насколько ему удастся соблюсти интересы рекламодателя. Независимость рекламного агентства означает объективный подход к потребностям рекламодателя. Опыт и талант его работников - качество услуг.

Зарубежные рекламные агентства обеспечивают клиенту и экономию средств. Большинство СМИ позволяет агентствам оставлять себе комиссионные - примерно 15% от суммы, полученной СМИ. Такие комиссионные сокращают сумму, которую клиент платит за услуги рекламного агентства. В нашей стране ситуация зачастую выглядит по-другому. Рекламные агентства, по существу, торгуют площадями и временем СМИ, а качеством услуг рекламное агент-

ство не может компенсировать лишние затраты рекламодателя. Рекламодателю обойдется дешевле работа со СМИ напрямую, минуя рекламное агентство. Очевидно, с развитием рынка ситуация с рекламными услугами изменится в лучшую сторону.

В настоящее время многие рекламные агентства способны предложить такой уровень рекламных услуг и рекламных продуктов, который способен изменить позицию рекламодателя. Несмотря на то, что у рекламодателей по-прежнему есть претензии к рекламным агентствам (среди них - незнание специфики деятельности клиента, завышенные расценки на рекламу, недостаток творческого потенциала, недоброкачественное выполнение заказа, несоблюдение сроков выполнения заказа), все больше и больше рекламодателей понимают, что нужно обращаться к специалистам. Именно они способны создать качественную, действенную рекламу.

Российское законодательство о рекламе, помимо вышеуказанного федерального закона, включает в себя и ряд принятых в соответствии с ним иных федеральных законов (ст. 3 Закона о рекламе). Отношения, возникающие в процессе производства, размещения и распространения рекламы, могут регулироваться также указами Президента РФ, нормативными правовыми актами Правительства РФ и нормативными правовыми актами других федеральных органов исполнительной власти, издаваемыми в соответствии с Законом о рекламе.

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что система законодательства о рекламе состоит исключительно из актов, издаваемых федеральными органами. Они регулируют отношения, возникающие в процессе производства, размещения и распространения рекламы, т.е. отношения, возникающие между соответствующими субъектами рекламной деятельности после заключения ими гражданско-правовых договоров о производстве, размещении или распространении рекламы.

Отметим, что из Закона о рекламе следует, что он применяется не только к гражданам и юридическим лицам России, находящимся на ее территории, но и к гражданам и юридическим лицам РФ, которые находятся за ее пределами и публикуют там рекламу своих товаров (работ или услуг).

Кроме того, данный закон распространяется и на отношения прошедших государственную регистрацию иностранных юридических лиц, возникающие в процессе производства, размещения и распространения ими рекламы на территории России. Это относится и к иностранным гражданам, и к лицам без гражданства, если

они являются индивидуальными предпринимателями и зарегистрированы в установленном порядке.

Следует обратить внимание, что законодательные акты органов власти субъектов РФ (региональных властей) или органов местного самоуправления (местных властей) не входят в систему законов о рекламе. Поэтому все изданные данными органами акты (законодательные либо нормативные) ни в коем случае не должны вступать в противоречие с Законом о рекламе.

Заметим, что субъекты РФ и органы местного самоуправления все же могут в пределах своей компетенции издавать нормативные и инструктивные акты, регламентирующие порядок размещения рекламы в данном конкретном регионе (например, порядок установки наружной

рекламы (рекламных щитов), выделение мест под наружную рекламу и т. п.).

Таким образом, рекламное законодательство регулирует отношения, возникающие в процессе производства, размещения и распространения рекламы на рынках товаров, работ, услуг, в том числе и международных. При этом регулируются отношения как частного, так и публичного характера, что дает основание классифицировать международные договоры в сфере рекламы на договоры, регулирующие частноправовые и публично-правовые отношения. К числу первых можно отнести руководящие принципы для защиты интересов потребителей, которые устанавливают, что рекламная и торговая практика должна отвечать принципу справедливого обслуживания потребителей и правовым требованиям.

Поступила в редакцию 06.03.2009 г.