

Леськів О.А.,
аспірант кафедри менеджменту,
Львівський національний університет імені Івана Франка

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕКЛАМНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті проаналізовано зміст основних нормативно-правових актів в галузі регулювання рекламних відносин та визначено ряд їх основних недоліків. Вивчено динаміку розвитку українського рекламного ринку. Досліджено вітчизняну систему державного регулювання рекламного ринку та запропоновано шлях її реформування.

Ключові слова: рекламне законодавство, рекламний ринок, державне регулювання реклами, Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів.

Постановка проблеми. Рекламна діяльність, що проводиться без чітко відпрацьованих механізмів регулювання рекламного ринку та належного нормативно-правового забезпечення, перетворюється на небезпечний інструмент поширення дезінформації та пропаганди серед населення, значно перенасичує інформаційний простір і призводить до безлічі інших несприятливих політичних, економічних, соціальних та етичних наслідків. Ось чому питання організації належного державно-правового регулювання рекламної діяльності в Україні є особливо актуальним. Чи не найважливішим способом управління рекламною діяльністю підприємств є відповідне нормативно-правове регулювання. Зазначимо, що в науковій статті неможливо розгорнуто розглянути всі проблеми вітчизняного рекламного законодавства, в змісті даної роботи наведено лише деякі, на погляд автора, найбільш важливі недоліки вітчизняних нормативно-правових актів, що регулюють відносини в сфері реклами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Українське законодавство в сфері рекламних відносин виступає предметом досліджень низки вітчизняних науковців. Значний внесок у сферу дослідження адміністративно-правового регулювання реклами внесла Л. Микитенко. Наукові роботи А. Гринько-Гузевської стосуються проблеми вдосконалення системи державного регулювання рекламного ринку в Україні. Детальному аналізу ЗУ «Про рекламу» присвятили свої праці П. Бесага, О. Крамаренко та ряд інших українських науковців.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. На сьогодні проблема вдосконалення українського законодавства, що регулює відносини в сфері реклами, все ще потребує поглибленого комплексного вивчення, зокрема, існує потреба в критичному аналізі змісту законів та підзаконних актів, що безпосередньо визначають механізм здійснення регулювання рекламних відносин в Україні. Необхідне вироблення рекомендацій щодо вдосконалення роботи системи органів державного регулювання ринку реклами та відповідної нормативно-правової бази, що забезпечує їх роботу.

Мета статті полягає у дослідженні українського законодавства, що регулює здійснення рекламної діяльності в Україні, а також з'ясуванні організаційних аспектів державного регулювання рекламної діяльності українських підприємств, обґрун-

туванні пропозицій щодо вдосконалення державної політики в галузі регулювання рекламних комунікацій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Законодавча база, що регулює дане питання, почала формуватися в перші роки після здобуття Україною незалежності. Важливими віхами стали прийняття законів України «Про інформацію» від 02.10.1992 р., «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16.11.1992 р., «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг» від 15.12.1993 р., «Про телебачення та радіомовлення» від 21.12.1993 р. [1], «Про авторське право і суміжні права» від 23.12.1993 р. та «Про рекламу» від 03.07.1996 р., який визначає державну політику в галузі регулювання найпопулярнішого виду комунікацій – реклами [2]. Механізм державного регулювання реклами визначає Постанова КМУ від 26.05.2004 р. № 693 «Про затвердження Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про рекламу» [3]. Важливе значення мають також Типові правила розміщення зовнішньої реклами, затверджені Постановою КМУ від 29.12.2003 р., № 2067 [4].

Дослідження проблеми правового регулювання рекламної діяльності в Україні доцільно розпочати з аналізу відповідної термінології. Вже на цьому етапі стикаємося з першими недоліками вітчизняної нормативно-правової бази, що регулює відносини в сфері реклами. Так, Закон України «Про рекламу» у його чинній редакції визначає рекламу як «інформацію про особу чи товар, що розповсюджена в будь-якій формі та в будь-який спосіб і призначена сформувати або підтримати обізнаність споживачів реклами та їх інтерес щодо таких особи чи товару». На наш погляд, таке визначення є не надто вдалим, адже в ньому не згадано про одну з ключових рис реклами – її комерційне спрямування, тобто направленості на отримання прибутку рекламодавцем. Окремо зазначимо, що сама по собі реклама має на меті лише поширення інформації про той чи інший товар, послугу чи особу, а прибуток є вже метою фізичної чи юридичної особи, що її замовляє. Таким чином, можемо говорити про дві цілі, які переслідує рекламне звернення – проміжну (інформування споживачів) та кінцеву (отримання прибутку роботодавцем). На наш погляд, законодавцю необхідно обов'язково зазначити як проміжну, так і кінцеву мету реклами, це дасть змогу значно зменшити кількість порушень в рекламній сфері. Адже саме комерційна спрямованість відрізняє звичайну рекламу від реклами соціальної, яка спрямована на досягнення суспільно корисних цілей, популяризацію загальнолюдських цінностей і розповсюдження якої не має на меті отримання прибутку [2]. Відсутність чіткого розмежування цих понять вже довгий час призводить до численних маніпулювань з боку недобросовісних рекламодавців, які під виглядом соціальної реклами поширюють рекламні матеріали з чіткою комерційною та пропагандистською направленістю.

Ще одна проблема ЗУ «Про рекламу», що пов'язана з термінологією, криється у визначенні прихованої реклами. Прихо-

вана реклама в Україні, відповідно до ст. 9 згаданого Закону, є забороненою. Законодавство трактує приховану рекламу як інформацію про особу чи товар у програмі, передачі, публікації, якщо така інформація слугує рекламним цілям і може вводити в оману осіб щодо дійсної мети таких програм, передач, публікацій [2]. Наведене визначення важко назвати точним та вичерпним. По-перше, воно фактично ототожнює приховану рекламу з недобросовісною рекламою. По-друге, не бере до уваги приховану рекламу у формі Product Placement, тобто представлення торгової марки у художньому творі (фільмі, серіалі, тощо), без супровідної інформації та будь-яких коментарів.

Що стосується термінології ЗУ «Про телебачення та радіомовлення», то її детальний критичний аналіз було проведено європейськими незалежними фахівцями Німеччини та Великобританії для Підрозділу Ради Європи з питань медіа й викладено в окремому звіті [5]. Головні зауваження експертів стосовно термінології пов'язані з нечіткістю понять «ефірний час», «мовник», «телебачення».

Проаналізувавши невирішені проблеми термінології, що використовується в ЗУ «Про рекламу», перейдемо безпосередньо до аналізу його змісту. Значним недоліком зазначеного закону є ч. 4 ст. 22, відповідно до якого дозволяється спонсорвання теле-, радіопередач, театральних-концертних, спортивних та інших заходів з використанням знаків для товарів та послуг, під якими випускаються алкогольні напої [2]. Фактично цією нормою законодавець легітимізував приховану рекламу алкогольних напоїв. Як наслідок, безліч розважальних телепередач, випусків спортивних новин зараз спонсоруються відомими алкогольними брендами, такими як: «Хортиця», «Nemiroff» та ін. Безумовно, все це веде до надзвичайно несприятливих соціальних наслідків, спричиняє зростання рівня алкогольної залежності в суспільстві. Доречно нагадати, що щороку в Україні від зловживання алкоголем помирає близько 40 тис. осіб [6, с. 19–20].

Ще одним суттєвим недоліком українського рекламного законодавства є майже повна відсутність у ньому норм щодо регулювання реклами харчових продуктів. В ч. 9 ст. 21 ЗУ «Про рекламу» згадується про те, що в рекламі харчових продуктів для спеціального дієтичного споживання, функціональних харчових продуктів та дієтичних добавок забороняється посилатися на те, що вони мають лікувальні властивості. Зважаючи на великий ризик для здоров'я, на який можуть наражатися споживачі недобросовісної реклами харчових продуктів, було б доцільно окремо передбачити в законодавстві, що реклама продуктів харчування не може вводити споживача в оману стосовно походження, властивостей, складу, тривалості зберігання продуктів, шляхом присвоєння рекламним продуктам властивостей, яких вони не мають [7, с. 118].

Необхідно також затвердити уніфіковані форми актів (протоколів), що складаються представниками Державної інспекції України з питань захисту прав споживачів за результатами перевірок за дотриманням законодавства про рекламу, а також плани такого державного контролю [8]. Відповідно до постанови КМУ від 26.05.2004 р. «Про затвердження Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про рекламу», такі протоколи складаються уповноваженою посадовою особою Антимонопольного комітету, Національної ради з питань телебачення і радіомовлення або Держспоживінспекції. Зазначені протоколи є виключними підставами для розгляду справ про порушення законодавства про рекламу Держспоживінспекцією. Таким чином, пряме звернення до органів Держспоживінспекції окремих осіб чи громадських організацій законодавець не вважає достатньою

підставою для розгляду справ про порушення законодавства про рекламу. Це значний недолік, що значно бюрократизує механізм державного регулювання рекламної діяльності [3].

Аналіз змісту «Типових правил розміщення зовнішньої реклами», що затверджені Постановою КМУ від 29.12.2003 р. № 2067, дає змогу нам виділити як позитивні, так і негативні аспекти даного нормативно-правового акту. Так, беззаперечними здобутками є уніфікація правил розміщення зовнішньої реклами та значне скорочення переліку документів, які необхідно подати для одержання дозволу на розміщення зовнішньої реклами. Проте, на наш погляд, існує й ряд недоліків, серед яких подовження максимального терміну розгляду заявки на розміщення зовнішньої реклами з 10 до 15 днів, також неоднозначним є пункт про скасування дозволу на розміщення реклами у разі невикористання місця розташування рекламного засобу безперервно протягом шести місяців [4].

Перед тим як перейти до аналізу державної системи регулювання ринку реклами та інших засобів маркетингової комунікації, доречно попередньо ознайомитися з показниками розвитку вітчизняного рекламного ринку за останні роки (табл. 1).

Таблиця 1
Динаміка медійного ринку України в 2013–2014 рр.
і прогноз розвитку на 2015 р.,
за даними Всеукраїнської рекламної коаліції [9]

	Підсумок 2013 р., млн. грн.	Підсумок 2014 р., млн. грн.	Відсоток зміни 2014 р. до 2013 р.	Прогноз 2015 р., млн. грн. від ВРК	Відсоток зміни 2015 р. до 2014 р., згідно з прогнозом
ТБ-реклама, всього	4 940	3 930	- 20%	3696	-6%
Пряма реклама	4 440	3 555	- 20%	3377	-5%
Спонсорство	500	375	- 25%	319	-15%
Преса	2 497	1 670	- 33%	1217	-27%
Радіо- реклама	340	290	-15%	300	4%
Спонсорство	62	55	-11%	55	0
Зовнішня реклама	1 500	1030	-31%	912	12%
Щитова зовнішня реклама	1250	875	-30%	788	-10%
Транспортна реклама	125	70	-44%	56	-20%
Indoog реклама	125	85	-32%	68	-20%
Реклама в кінотеатрах	40	30	-25%	24	-20%
Інтернет-реклама	2050	2115	3%	2367	12%
Всього медіа ринок	11367	9065	-20%	8516	-6%

Як бачимо, показники динаміки розвитку вітчизняного медійного ринку є негативними. Отже, питання розбудови ефективної сучасної системи державного регулювання рекламної діяльності та встановлення дієвих форм державного контролю за рекламним ринком є особливо актуальними.

Виходячи з вищезазначеного, необхідно окремо зупинитися на корінній проблемі всієї вітчизняної системи державного регулювання рекламної діяльності, а саме на значній невизначеності меж повноважень державних органів, що займаються регулюванням рекламного ринку. Така невизначеність бере свій початок саме з недосконалої нормативно-правової бази. Пере-

Порівняння змісту ст. 26 Закону України «Про рекламу» з авторським варіантом реформування системи державного регулювання відносин у сфері маркетингових комунікацій

Існуюча система державного регулювання рекламного ринку, відповідно до ЗУ «Про рекламу» від 03.07.1996 р.	Реформована система державного регулювання ринку маркетингових комунікацій, запропонована автором
Контроль дотримання законодавства України про рекламу здійснюють у межах своїх повноважень:	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів – щодо захисту прав споживачів реклами. 2. Антимонопольний комітет України – щодо дотримання законодавства про захист економічної конкуренції. 3. Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення – щодо телерадіоорганізацій усіх форм власності. 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 питань житлового будівництва. 7. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного нагляду та контролю дотримання законодавства про зайнятість населення, – щодо реклами про вакансії (прийом на роботу). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Державна комісія з регулювання ринку маркетингових комунікацій – здійснює державний контроль дотримання законодавства про рекламу та ін. види маркетингових комунікацій за виключенням контролю дотримання законодавства про захист від недобросовісної конкуренції. 2. Антимонопольний комітет України здійснює державний контроль реклами щодо дотримання законодавства про захист від недобросовісної конкуренції.

лік державних органів із коротким описом сфер їх повноважень щодо рекламного ринку наведено в ч. 1 ст. 26 ЗУ «Про рекламу». Серед семи державних інституцій жодна не має комплексних повноважень для повноцінного, системного здійснення функцій регулювання та контролю учасників рекламного ринку. До того ж така кількість державних установ, задіяних в процесах регулювання ринку реклами, є занадто великою, це ще більше ускладнює та бюрократизує відповідні процеси державного контролю. Діюча система державного регулювання рекламного ринку та запропонований автором варіант її реформування представлені в таблиці 2.

Зважаючи на те, що загальносвітові тенденції свідчать про поступову інтеграцію різноманітних засобів маркетингової комунікації, ми вважаємо за доцільне створення центрального органу державної влади, сфера компетенції якого не обмежувалась б лише рекламним ринком, але й поширювалась на інші ринки маркетингової взаємодії (ринки зв'язків з громадськістю, прямого маркетингу, виставок, ярмарків, Інтернет-маркетингу, event-маркетингу).

Пропоновані зміни дозволять значно спростити складну систему органів, що займаються регулюванням рекламної діяльності, зменшити ступінь бюрократії та невизначеності в відносинах, пов'язаних з регулюванням не лише рекламного, але й інших видів ринків маркетингових комунікацій. Зазначимо, що запропоновані заходи необхідно втілювати в життя якнайшвидше, адже, як ми вже пересвідчилися, останні дослідження українського рекламного ринку засвідчили негативну динаміку його розвитку.

Висновки. Поточне вітчизняне нормативно-правове забезпечення рекламної діяльності має багато недоліків і потребує значного вдосконалення. Необхідно здійснити уточнення термінології, що використовується в законодавстві, переглянути й деталізувати механізм регулювання рекламного ринку відповідними державними органами. Система державного управління рекламним ринком та іншими видами ринків маркетингової комунікації на сьогодні є занадто заплутаною та бюрократизованою. Основними проблемами є розпливчатість меж повноважень окремих державних органів в сфері регулювання реклами, значна обмеженість адміністративного впливу на порушника рекламного законодавства, відсутність єдиного

органу, на які покладалися б широкі та виключні повноваження щодо регулювання українського рекламного ринку. Отже, необхідна побудова нової цілісної, чітко визначеної системи органів регулювання реклами й інших засобів маркетингової комунікації, заснування центрального органу державної влади, сфера повноважень якого виключно і комплексно стосуватиметься питань регулювання українського ринку маркетингових комунікацій. Успішний розвиток українського рекламного ринку можливий лише за умов проведення чітких системних, реформ, направлених на його дебіюрократизацію та демократизацію.

Література:

1. Закон України «Про телебачення та радіомовлення» від 21.12.1993 р. № 3759-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3759-12>.
2. Закон України «Про рекламу» від 03.07.1996 р. № 3253-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/270/96-%D0%B2%D1%80/page2>.
3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про рекламу» від 26 травня 2004 р. № 693 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/693-2004-%D0%BF>.
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами» від 29 грудня 2003 р. № 2067 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2067-2003-%D0%BF>.
5. Саломон І. Аналіз та коментарі до Закону України «Про телебачення та радіомовлення» / І. Саломон, Б. Мьовес. – Страсбург, 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.telekritika.ua/doc/images/news/70044/Modified%20Final%20Analysis%20and%20Comments%20on%20Ukr.Br-g%20Law_01.03.2012.pdf?
6. Бесага П.О. Аналіз деяких недоліків Закону України «Про рекламу» та ефективність рекламної комунікації / П.О. Бесага // Управління розвитком. – 2014. – № 1. – С. 19–21.
7. Микитенко Л. Правовий аналіз спеціальних вимог українського та європейського законодавства про рекламу / Л. Микитенко. – К.: КНТЕУ, 2011. – № 1. – С. 111–120.
8. Державна регуляторна служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrp.gov.ua/info/2858>.
9. Объем рекламного рынка Украины-2014 и прогноз объемов рынка-2015 / Всеукраїнська рекламна коаліція [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.adcoalition.org.ua/news/50>.

Леськів О.А. Актуальные проблемы государственно-правового регулирования рекламной деятельности в Украине

Аннотация. В статье проанализировано содержание основных нормативных правовых актов в отрасли регуляции рекламных отношений и определен ряд их основных недостатков. Изучена динамика украинского рынка рекламы. Исследована отечественная система государственной регуляции рекламного рынка и предложен путь ее реформирования.

Ключевые слова: рекламное законодательство, рекламный рынок, государственная регуляция рекламы, Государственная инспекция Украины по вопросам защиты прав потребителей.

Leskiv O.A. Actual problems of state legal regulation of advertising activity in Ukraine

Summary. Basic legal acts in industries of publicity relations adjusting were analysed and its principal imperfections were determined. The dynamic of the Ukrainian advertisement market was studied. The domestic state regulation system of advertising market was investigated and the way to reform.it was offered.

Keywords: publicity legislation, publicity market, state regulation of advertising, The State Inspection of Ukraine for Consumer Rights Protection.