

Струневич О. П.,  
 провідний юрист  
 Рекламного агентства «Твіга»

## ІСТОРИЧНИЙ ГЕНЕЗИС РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАДАННЯ РЕКЛАМНИХ ПОСЛУГ

**Анотація.** Наведена авторська періодизація генезису розвитку адміністративно-правового забезпечення надання рекламних послуг, наводиться характеристика особливостей його функціонування на кожному із окреслених етапів.

**Ключові слова:** рекламні послуги, інформація, адміністративно-правове забезпечення, історичний генезис.

**Постановка проблеми.** За останніх декілька десятиліть суспільне розуміння реклами еволюціонувало з вузького, як двигуна торгівлі, до широкого, як важливої економічної, політичної, соціальної, освітньої чи культурної форми інформування, об'єднання громадян навколо спільної ідеї. Стрімкий розвиток рекламного ринку та зростання його впливу на більшість внутрішньодержавних процесів зумовив необхідність розробки ефективної нормативно-правової бази для регулювання даних відносин та їх правового забезпечення. В результаті була створена система контролю за наданням рекламних послуг, керівну роль в якій отримало державне управління рекламою.

**Стан наукового дослідження.** Так, дослідженням правового забезпечення надання рекламних послуг історичного розвитку даного процесу та його особливостям через призму адміністративно-правового регулювання займалися наступні вчені: І. І. Беца, Ю. О. Громенко, К. О. Жирнова, В. Л. Корієв, О. М. Крамаренко, Л. А. Микитенко, К. В. Романчук, Є. В. Ромат, А. В. Стрельников, І. Б. Тацішин, В. Д. Фесенко, А. І. Черемнова та інші.

**Мета статті** полягає у вивченні генезису та сучасного стану адміністративно-правового забезпечення надання рекламних послуг в Україні, з'ясуванні проблемних питань та наданні пропозицій стосовно її удосконалення.

**Виклад основного матеріалу.** Ф. Г. Панкратов стверджує, що одним з перших зразків реклами є єгипетський папірус, за допомогою якого повідомлялось про продаж раба, зазначались його особливі риси та навички. Іншими зразками розвитку рекламної діяльності в Античні часи є написи на стінах та дерев'яні дошки в Стародавніх Римі та Греції, пам'ятки, знайдені в місті Помпеї, також була розвинена так звана «усна реклама», рекламні лозунги [1, с. 13]. А отже, у нас є підстави стверджувати, що реклама як явище вже на той момент набула серйозного розвитку, проте, враховуючи форми, в яких вона існувала, ще не виникло потреби в її законодавчому врегулюванні.

Наступний поштовх в розвитку даної сфери можна пояснити появою газет, зокрема виключно рекламних [2, с. 56]. Незважаючи на швидке поширення, реклама все ще не мала нормативного врегулювання. Проте поступово відбувалось її формування як важливого соціального інституту, що врешті-решт викликало таку необхідність.

В процесі розвитку нормативного (адміністративно-правового) регулювання рекламної діяльності можна умовно виділити наступні етапи:

1. XIV століття до нашої ери – XV століття нашої ери – поява та існування реклами у найпростіших та найпримітивніших формах.

2. XV століття – XVIII століття – стрімкий розвиток промисловості, формування реклами як важливої галузі суспільних відносин.

3. XVIII століття – початок XX століття – формування нормативно-правової бази регулювання рекламних відносин, поява нових рекламних форм, які існують і сьогодні.

4. XX століття – наші дні – рекламна діяльність виступає як невід'ємна частина суспільного життя у різноманітних сферах, остаточне формування як внутрішньодержавних законодавств у сфері реклами, так і міжнародної нормативно-правової бази.

Тож перейдемо до характеристики розвитку рекламної діяльності на українських землях. Відмітимо, що даному питанню приділено замало уваги з боку науковців, проте більшість вітчизняних дослідників схиляються до виділення трьох етапів у розвитку досліджуваного питання:

1. Дорядянський період – до 1917 року;

2. Радянський період – 1917–1991 рр.;

3. Період незалежної України – 1991 рік – наші дні [3, с. 13].

У Лікарському статуті в редакції 1905 року стаття 23 отримала назву «Дозвіл лікарських оголошень». Зокрема, нормами даної статті вся рекламна діяльність стосовно продажу лікарських препаратів була перенесена у відання губернських лікарських Управлінь. Як відмічає Н. П. Аржанов, в 1905 році були видані Правила про цензуру оголошень і реклам місцевими лікарськими Управліннями, згідно яким на місцеві лікарські Управління була покладена цензура оголошень і реклам лікувальних та косметичних засобів [4, с. 34-37].

На підставі вищезазначеного хотілося б підсумувати, що в цілому перший етап розвитку рекламної діяльності на українських землях та його адміністративно-правового регулювання мають спільні часові рамки, проте дещо відрізняються початкові точки їх відліку. Якщо появу перших рекламних форм варто віднести до часів Київської Русі, то адміністративно-правове регулювання даної діяльності почало з'являтися лише в XIX–XX століттях, з розвитком цензурного законодавства Російської Імперії.

Наступним етапом історичного розвитку досліджуваного поняття став радянський період історії України. Так, в результаті подій 1917–1919 років змінилось розуміння, зміст та призначення реклами. Як відмічає О. А. Беляєва, реклама набула двох форм: засобу політичної пропаганди, чи інформаційного явища, оскільки держава монополізувала виробництво, промисловість та торгівлю [5, с. 313].

Як наслідок – змінилось і адміністративно-правове регулювання рекламної діяльності. Наприклад, в 1918 році Рада народних комісарів видала декрет, згідно якому закріплювалась організація прийому рекламних оголошень поштово-телеграфними установами для їх розміщення в друкованих виданнях. Публікація реклами була оголошена виключним правом радянського уряду та місцевих Рад. Проте, як відмічає Ф. Г. Панкратов, громадянська війна майже нівелювала значення торговельної реклами [1, с. 21]. А отже, можемо констатувати, що на українських землях в складі Радянського Союзу на певний

час фактично залишився лише один вид реклами – політична пропаганда.

Тому, підсумовуючи другий етап розвитку адміністративно-правового забезпечення надання рекламних послуг, відмічаємо, що початкові форми законодавства про рекламу запроваджувались за умов низької розвиненості даної сфери. На даному етапі адміністративно-правову базу даного інституту формували нормативно-правові акти, які лише в певній мірі врегульовували дані правовідносини. Тому вже на той момент виникла гостра потреба у розробці необхідних механізмів, спроможних сприяти подоланню недоліків даної сфери, впорядкувати рекламну діяльність та створити необхідний базис для подальшого розвитку галузі. Окрім того, вкрай необхідним було створення системи органів державної влади з метою захисту прав та інтересів держави і її громадян в питаннях недобросовісної реклами.

А отже, вважаємо, що даний перехідний період в історії України, період формування України як незалежної держави, і є третім етапом розвитку адміністративно-правового забезпечення надання рекламних послуг.

Законодавство України про рекламу формувалось повільно та поступово, до 1991 року лише окремі аспекти рекламної діяльності врегульовувались в законодавчому порядку. В деяких нормативно-правових актах містились положення, які тим чи іншим чином регламентували певні моменти надання рекламних послуг. А отже, вітчизняне законодавство потребувало комплексного нормативно-правового акту (системи нормативно-правових актів), щоб подолати прогалини в законодавстві та внутрішню неузгодженість між правовими нормами [6, с. 176].

Закон України «Про захист від недобросовісної конкуренції» [7] визначив поняття неправомірного використання рекламних матеріалів, порівняльної реклами та закріпив можливість вилучення рекламних матеріалів з неправомірного використання. Як і стосовно переднього нормативно-правового акту, вважаємо, що в даному Законі відсутнє визначення розміру відповідальності за правопорушення, залишились невідомими порядок виконання покарання та коло уповноважених органів.

Проте всі вищезазначені чинники були закріплені Указом Президента України «Про заходи щодо запобігання недобросовісної реклами і її припинення» [8]. Так, Указом було встановлено поняття недобросовісної реклами, критерії її визнання такою, механізми розгляду справ. Обов'язки контролю за даним процесом було покладено на Антимонопольний комітет України.

Найголовнішою правовою новелою даного Закону стало практичне формування інституту адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері рекламної діяльності. Як відзначає А. В. Стрельников, на даний момент розвиток рекламної діяльності в Україні перебуває на світовому рівні, проте інститут відповідальності за правопорушення в даній сфері перебуває лише на стадії формування [9, с. 155].

Частково погодимось з дослідником і зі своєї сторони відмітимо, що Кабінет Міністрів України весь цей час активно працює над вирішенням цієї проблеми. Так, 26 травня 2004 року прийнята Постанова про затвердження Порядку накладання штрафів за порушення законодавства про рекламу [10], яка врегулювала питання накладання уповноваженими особами Держспоживстандарту і його територіальних штрафів на рекламодавців, виробників і розповсюджувачів реклами за порушення законодавства про рекламу. Відмітимо, що до сфери регулювання даною Постановою не відносяться штрафи, накладання яких належить виключно до компетенції Антимонопольного комітету і регулюється законодавством з питань авторського

права та суміжних прав. Окрім того, даним підзаконним нормативно-правовим актом були чітко встановлені штрафи за порушення законодавства про рекламу та порядок їх стягнення, а отже, це внесло важливі корективи в інститут адміністративної відповідальності за правопорушення в рекламній сфері.

Коротко підсумовуючи, відзначимо, що прийняття всіх вищезгаданих законів в період з 1991 по 1996 роки сформувало нормативну базу адміністративно-правового регулювання рекламної діяльності. Проте окремі положення законів все ще потребували доповнень та уточнень. З цією метою було прийнято розгалужену систему підзаконних нормативно-правових актів: постановов наказів та листів. Окрім того, ці зміни призвели до перегляду положень Закону України «Про рекламу» [11], починаючи з 1996 року було внесено 28 змін до даного нормативно-правового акту. Як відзначає В. А. Стрельников, найсуттєвіше на інститут адміністративно-правової відповідальності за правопорушення у сфері рекламної діяльності вплинули зміни, внесені в 2003 році, оскільки змінився понятійний апарат Закону, регулювання окремих видів реклами та міри відповідальності за правопорушення, хоча основним видом відповідальності все ж залишився штраф [9, с. 156]. А отже, спостерігається взаємозалежність між рівнем розвитку реклами, державним контролем в даній сфері та суспільними потребами. Державна політика в даній сфері стає все жорсткішою, законодавчо встановлюються її важелі впливу на рекламодавців. Позитивним моментом є поступове усунення на законодавчому рівні недоліків та прогалин у адміністративно-правовому забезпеченні надання рекламних послуг.

А тому вважаємо за необхідне виділити основні етапи розвитку адміністративно-правового регулювання надання рекламних послуг. Відмітимо, що в цілому даний перелік буде суттєво відрізнятися від виділеного нами щодо розвитку рекламної сфери в Україні, адже довгий час на теренах України дана категорія функціонувала без будь-якого нормативного закріплення.

Отже, пропонуємо виділити наступні етапи:

1. Початок XIX століття – 1917 рік, тобто, з моменту появи перших цензурних нормативно-правових актів, які врегульовували в тому числі і рекламну сферу, до приходу радянської влади.

2. 1917–1991 роки – час перебування України в складі Союзу Радянських Соціалістичних Республік.

3. 1991–1996 роки, формування нормативної бази адміністративно-правового забезпечення надання рекламних послуг.

4. 1996 рік – наші дні, постійне вдосконалення вже наявної бази шляхом внесення змін до законодавчих актів та прийняття підзаконних нормативно-правових актів.

Серед головних нормативно-правових актів першого етапу виділяємо цензурні нормативно-правові акти, наприклад Статут про цензуру й пресу 1828 року та Лікарський статуту 1857, 1892 та 1905 років.

Тогочасна правова база взагалі ніяким чином не врегульовувала більшість рекламних сфер, загальна кількість законодавчих актів в даній сфері варто вважати незадовільним. Фактично можна стверджувати, що даний вид діяльності в Україні, як частині Російської імперії, існував окремо від держави. Переважно мало місце саморегулювання всередині галузі.

На другому етапі відмічаємо: Декрет Ради народних комісарів 1918 року щодо організації прийому рекламних оголошень поштово-телеграфними установами для їх розміщення в друкованих виданнях та Наказ голови Держтелерадіо й міністра торгівлі 1975 року про порядок проходження реклами на телебаченні та радіо.

В цей історичний період на українських землях реклама мала переважно однобічний характер – політичної партійної пропаганди, а отже по суті не потребувала особливого законодавчого регулювання. Існувала розгалужена система підзаконних нормативно-правових актів, які і відігравали роль регулятора окремих сфер, необхідних державі.

Третій період є часом максимального розквіту законотворчої діяльності в сфері адміністративно-правового регулювання надання рекламних послуг. Оскільки незалежній Україні в спадщину від Української Радянської Соціалістичної Республіки дістався занадто незначний масив нормативно-правових актів, присвячених управлінню в рекламній галузі. У зв'язку з ринковими потребами дане питання потребувало негайного вирішення. В результаті, на протязі п'яти років була створена достатньо ефективна нормативна база, розроблені важливі механізми і таким чином вся система запрацювала. Звичайно, в кожному з прийнятих актів були свої недоліки, мала місце колізійність норм, все ще існували значні прогалини. Проте основа все ж була закріплена, а всі погіршення поступово виправляються вже на четвертому етапі.

На четвертому етапі ніяких вагомих нормативно-правових актів в цей період не прийнято, проте шляхом внесення змін до вже існуючих та розробки нових механізмів регулювання, покращення адміністративно-правового забезпечення надання рекламних послуг є безперервним процесом.

**Висновок.** А отже, варто зробити висновок, що незважаючи на давню та насичену історію сфери надання рекламних послуг на українських землях, даний правовий інститут все ж тривалий час існував взагалі без будь-якого нормативного закріплення. Навіть в перехідний період після розпаду Радянського Союзу рекламна діяльність переважно базувалась на нормативно-правових актах, що лише частково здійснювали регулювання даних відносин. Тому цього було безумовно недостатньо для функціонування та розвитку сфери надання рекламних послуг. Прийняття Закону України «Про рекламу» стало необхідно передумовою створення нормативної бази адміністративно-правового регулювання рекламною діяльністю. Створення розгалуженої системи державних органів контролю, розробка механізмів їх функціонування та запобігання поширенню недобросовісної реклами сприяло розвитку ринкових відносин, захисту інтересів держави та громадян.

Безсумнівно, детальне дослідження законодавства засвідчило його загальну недосконалість, суперечливість норм всередині інституту, недостатню обґрунтованість окремих положень, недоліки в систематизації нормативно-правової бази. Вважаємо за необхідне, враховуючи вагому роль даного інституту в суспільному житті, виділення окремого розділу Кодексу України про адміністративні правопорушення «Адміністративні правопорушення в галузі надання рекламних послуг», створити більш розгалужену систему саме законів, адже в даній сфері все ж кількісно переважають підзаконні нормативно-правові акти. Кожне важливе питання у адміністративно-правовому регулюванні рекламною діяльністю потребує подальшої деталізації та розширення. Державний контроль в даній сфері повинен бути виділений як окреме важливе питання.

Проте відмітимо, що незважаючи на порівняну молодість даного правового інституту, все ж на даний момент зроблено немало для вдосконалення його адміністративно-правового

регулювання. Вважаємо, що приділення ретельнішої уваги дослідженню даного питання вченими та дослідниками є також вкрай необхідним. А отже, даному інституту ще є куди розвиватись на даний момент і виділені нами етапи не є остаточним та вичерпним переліком.

### Література:

1. Панкратов Ф. Г., Баженов Ю. К. и др. Рекламная деятельность: учебник для студентов высших учебных заведений / Ф. Г. Панкратов, Ю. К. Баженов, Т. К. Серегина, В. Г. Шахурин. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Дашков и К<sup>о</sup>, 2002. – 364 с.
2. Бондарець Б. Б. Еволюційний розвиток реклами: соціально-історичний аспект / Б. Б. Бондарець // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Сер.: Соціологія. – 2014. – Т. 234. – Вип. 222. – С. 55-59.
3. Ромат Є. В. Державне управління рекламною діяльністю в Україні (теоретико-методологічний аспект). Автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Є. В. Ромат; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2004. – 36 с.
4. Аржанов Н. П. Регламентация медицинской рекламы в дореволюционной России: нормы и практика // Провизор. – 2000. – 3 февраля. – № 2. – С. 34-37.
5. Беляева О. А. Предпринимательское право. 2-е изд., испр. и доп. – М.: Инфра-М, Контракт, 2009. – 352 с.
6. Афанасьев М. П. Маркетинг: стратегия и практика фирмы / М. П. Афанасьев. – М.: Світ, 2005. – 289 с.
7. Про захист від недобросовісної конкуренції. Закон України від 07.06.1996 № 236/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 36. – Ст. 164.
8. Про заходи щодо запобігання недобросовісній рекламі та її припинення. Указ Президента України від 05.12.1994 № 723/94 // Урядовий кур'єр від 08.12.1994. – № 189.
9. Стрельников А. В. Деякі питання інституту адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері рекламною діяльності / А. В. Стрельников // Актуальні проблеми держави і права. – 2005. – Вип. 26. – С. 155-159.
10. Про затвердження Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про рекламу. Постанова Кабінету Міністрів України від 26.05.2004 № 693 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 21. – С. 79.
11. Про рекламу. Закон України від 03.07.1996 № 270/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 39. – Ст. 181.

### Струневич А. П. Исторический генезис развития административно-правового обеспечения предоставления рекламных услуг

**Анотация.** Приведенная авторская периодизация генезиса развития административно-правового обеспечения предоставления рекламных услуг, приводится характеристика особенностей его функционирования на каждом из определенных этапов.

**Ключевые слова:** рекламные услуги, информация, административно-правовое обеспечение, исторический генезис.

### Strunevych O. Historical genesis of development of administrative and legal support of advertising services

**Summary.** The author elaborated his own periodization of genesis of administrative and legal support of advertising services, given the characteristic features of its operation on each of the defined stages.

**Key words:** advertising services, information, administrative and legal support, historical genesis.