

СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕКЛАМНОГО РИНКУ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

THE GOVERNMENT SYSTEM OF ADVERTISING MARKET REGULATIONS IN UKRAINE: THE PROBLEMS OF FUNCTIONING AND DEVELOPMENTAL PERSPECTIVES

У статті проаналізовано показники діяльності органів державного регулювання реклами. З'ясовано особливості функціонування вітчизняної системи регулювання рекламних відносин та запропоновано шляхи її реформування відповідно до сучасних тенденцій розвитку рекламного ринку.

Ключові слова: Антимонопольний комітет України, Державна служба України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, рекламний ринок, державне регулювання реклами.

В статті проаналізовані показники діяльності органів державного регулювання реклами. Выяснены особенности функционирования отечественной системы регулирования рекламных отношений и предложен путь ее реформирования в соответствии с современными тенденциями развития рекламного рынка.

Ключевые слова: Антимонопольный коми-

тет Украины, Государственная служба Украины по вопросам безопасности пищевых продуктов и защиты потребителей, Национальный совет Украины по вопросам телевидения и радиовещания, рекламный рынок, государственное регулирование рекламы.

The results of the government institutions of the advertising market regulations functioning were analyzed. The dynamics of the Ukrainian advertising market development has been researched for the last few years. The peculiarities of the functioning of the Ukrainian regulatory system in advertising affairs were found and the way of reforming them was offered in accordance with the contemporary tendencies of the advertising market development.

Key words: Anti-monopoly Committee of Ukraine, The State Service of Ukraine on Food Safety and Customer Protection, The National Council of Television and Radio Broadcasting of Ukraine, publicity market, state regulation of advertising.

УДК 351:659.1

Леськів О.А.

аспірант кафедри менеджменту
Львівський національний університет
імені Івана Франка

Постановка проблеми. Рекламні відносини, що здійснюються без належного контролю з боку державного регулятора, перетворюються на ефективний інструмент поширення дезінформації та пропаганди серед населення, що, зважаючи на поточну складну військово-політичну ситуацію в Україні, є особливо небезпечно. Негативні тенденції розвитку вітчизняного рекламного ринку, що простежуються в останні роки, засвідчують потребу у виваженому та ефективному державному втручанні в зазначені процеси. Існує нагальна необхідність у перегляді існуючої системи державного регулювання маркетингових комунікацій в Україні, її перебудові відповідно до сучасних особливостей розвитку ринку та залучення до провідних західних тенденцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у вивчення рекламних комунікацій та специфіки управління ними як на макрорівні, так і на рівні окремих підприємств зробила ціла низка вітчизняних науковців: Г. Агарков, В. Васильчук, Н. Горбенко, А. Гринько-Грузневська, М. Грицюта, О. Закусило, В. Корінев, О. Кузнєцова, Т. Лаврик, Л. Микитенко, Т. Ревенко. Сучасні наукові розробки у сфері державного регулювання рекламних відносин здійснюють європейські та американські дослідники: С. Алексєєв, П. Вербрюген, М. Мелло, А. Мілева, Л. Маркаускас, Т. Тихоненко, А. Тірер, Т. Хавінга та ін.

Аналіз вітчизняних та зарубіжних джерел засвідчує відсутність комплексних досліджень, що присвячені особливостям здійснення державного управління та контролю рекламних комунікацій

в Україні. Наявні наукові напрацювання мають доволі фрагментарний характер, не включають цілісних підходів до регулювання рекламних ринків і недостатньо заглиблюються в конкретні практичні аспекти здійснення державної регулятивної політики у цій сфері.

Постановка завдання. Головною метою даної роботи є дослідження української системи державного регулювання реклами, обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення державної політики в галузі регулювання рекламних комунікацій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Негативні тенденції розвитку вітчизняного медійного ринку, що наочно представлені в табл. 1, засвідчують кризу вітчизняної рекламної галузі, яка негативно відбивається не лише на суб'єктах бізнесу, але й на простих споживачах маркетингової комунікації, які потерпають від перенасичення інформаційного простору неякісним та неадекватним рекламним продуктом.

Корінна проблема всієї вітчизняної системи державного контролю над рекламною діяльністю полягає у значній невизначеності меж повноважень державних органів, до сфер компетенцій яких, серед іншого, належить регулювання ринків маркетингових комунікацій. Перелік державних інституцій із коротким зазначенням меж їх повноважень щодо рекламного ринку наведено в ч. 1 ст. 26 Закону України «Про рекламу» [2]. Серед семи державних органів, які у зазначеній статті згадує законодавець, жоден не наділений комплексним обсягом повноважень для системного здійснення функцій регу-

лювання та контролю над учасниками рекламного ринку. До 2014 р. центральним державним органом регулювання рекламних відносин в Україні залишалась Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів. У 2014 р. шляхом реорганізації Державної ветеринарної та фітосанітарної служби, до яких також було приєднано Державну інспекцію з питань захисту прав споживачів і Державну санітарно-епідеміологічну службу України, було створено Державну службу України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів [3].

Держспоживслужба України почала свою роботу лише у квітні 2016 р. внаслідок затяжного процесу реформування та внутрішніх конфліктів. Держспоживслужба перебрала на себе повноваження реорганізованої Держспоживінспекції у сфері регулювання реклами.

Отже, Держспоживслужба проводить контроль над додержанням законодавства про рекламу, здійснює заходи з виробництва та розповсю-

дження соціальної реклами, приймає рішення щодо визнання реклами недобросовісною; може вимагати від рекламодавців, виробників і розповсюджувачів реклами необхідну для своєї діяльності інформацію, зобов'язувати їх публікувати уточнюючу інформацію щодо недобросовісної реклами. Також Держспоживслужба може звертатися з позовом до суду щодо протиправних дій рекламодавців, виробників та розповсюджувачів реклами, заборони відповідної реклами та її публічного спростування.

Для комплексного дослідження регуляторної активності Держспоживслужби України на рекламному ринку необхідно провести аналіз основних показників, які наведені у щорічних звітах цього органу про здійснення державного контролю у сфері реклами. Основні показники згруповано в табл. 2.

Як видно з табл. 1, у 2014 та 2015 рр. прослідковуються негативні тенденції послаблення державного контролю над рекламним ринком. Якщо

Таблиця 1

Динаміка медійного ринку України в 2013–2015 рр. за даними Всеукраїнської рекламної коаліції [8]

	Підсумок 2013 р., млн. грн.	Підсумок 2014 р., млн. грн.	Відсоток з зміни 2014 р. до 2013 р.	Підсумок 2015 р., млн. грн.	Відсоток зміни 2015 р. до 2014 р.
ТБ-реклама	4 940	3 930	- 20%	3986	1.4%
Преса	2 497	1 670	- 33%	1320	-21%
Радіореклама	340	290	-15%	304	5%
Зовнішня реклама	1 500	1030	-31%	952	-7.5%
Реклама в кінотеатрах	40	30	-25%	-20	-20%
Інтернет-реклама	2050	2115	3%	2355	11.3%
Всього медіаринок	11367	9065	-20%	8941	-1.4%

Таблиця 2

Порівняння звітних річних показників діяльності Держспоживслужби України у сфері регулювання реклами [6; 7]

	2013 р.	2014 р.	% 2014 р. до 2013 р.	2015 р.	% 2015 р. до 2014 р.
Загальна кількість перевірених рекламоносіїв (тис. од.)	23, 2	16,9	72,8 %	9,1	53,8%
Об'єкти зовнішньої реклами					
Друковані ЗМІ	Дані не надано	12,8	—	7,0	54,7%
Телебачення та радіо		2,2	—	0,8	36,3%
Транспорт		0,9	—	0,5	55,6%
		0,9	—	0,3	33,3%
Загальна кількість виявлених правопорушень (од.)	2447	1157	47,2%	341	29,4%
Правопорушення у сфері зовнішньої реклами	2146	981	45,7%	267	27,2%
Правопорушення на телебаченні та радіо	128	56	43,8%	28	50%
Правопорушення у друкованих ЗМІ	160	80	50%	16	20%
Правопорушення на транспорті	13	23	176,9%	2	8,7%
Загальна сума штрафних санкцій (млн. грн.)	2,7	1,438	53,3%	0,383	26,6%
Добровільно сплачено порушниками (тис. грн.)	Дані не надано	594,7	—	107,39	18%
Стягнуто у судовому порядку (тис. грн.)		135,8	—	15,8	11,6%
Перераховано до державного бюджету (тис. грн.)		730,5	—	123,9	17%
Розглянуто подань від фіз. та юр. осіб		524	—	209	40%

зменшення кількості перевірених рекламоносіїв на 28% (16 900 од.) у 2014 р. ще можна пояснити загальним падінням обсягу ринку (21% порівняно з 2013 р.), то подальше зменшення цього показника в 2015 р. до 9 100 од. (майже 54% від кількості перевірених рекламоносіїв у 2014 р.) уже не може пояснюватися негативною динамікою ринку, адже в 2015 р. рекламний ринок упав лише на 1,5% порівняно з показником 2014 р.

Ще гірша ситуація з кількістю виявлених правопорушень: у 2014 р. він становив лише 47% від показника 2013 р. (1 157 та 2 447 од. відповідно), а в 2015 р. кількість виявлених правопорушень дорівнювала лише 29,4% від їх кількості в 2014 р. (341 од.). Таку саму негативну ситуацію спостерігаємо із показником загальної суми штрафних санкцій.

Як бачимо, сильне падіння результативних показників діяльності центрального органу державного регулювання рекламного ринку, що відображене в табл. 2, ніяк не пропорційне динаміці розвитку вітчизняного ринку маркетингових комунікацій, наведеної у табл. 1.

На нашу думку, доволі незначна ефективність діяльності Держспоживслужби України в перші три роки існування органу спричинена:

- слабкою організованістю та хаотичністю процесу реформування галузі, що потягнуло за собою значне послаблення державного контролю над рекламним ринком України, особливо в 2014 р.;

- неправильним «напрямом» реформування державних контролюючих установ. Замість того щоб рухатися в напрямі дебіюрократизації, шляхом заснування органу, виняткова компетенція якого стосувалася б лише рекламного ринку та ринків інших маркетингових комунікацій, уряд А. Яценюка пішов на ще більше укрупнення державних інституцій у сфері регулювання безпечності харчових продуктів, захисту прав споживачів та реклами.

Антимонопольний комітет України забезпечує контроль дотримання законодавства про рекламу в межах своїх повноважень щодо контролю додержання законодавства про захист від недобросовісної конкуренції. За порушення законодавства про захист від недобросовісної конкуренції органами Комітету протягом звітного року накладено штрафи у загальній сумі понад 17,2 млн. грн., що становить лише 3% від загальної суми санкцій. Найбільш поширеними способами порушення законодавства про конкуренцію в 2015 р. були поширення інформації, що вводить в оману, та неправомірне використання чужих позначень, рекламних матеріалів та упаковки. Зауважимо, що далеко не в усіх випадках порушення законодавства про конкуренцію тягнуло накладення штрафних санкцій із боку Комітету. У 2015 р. 73% порушень (загалом 315 випадків) було припинено відповідно до наданих органами Комітету реко-

мендацій суб'єктам господарювання, а рішення про накладення штрафів було прийнято стосовно 117 випадків. У 2014 р. частка випадків недобросовісної конкуренції, припинених шляхом надання рекомендацій, до загальної кількості порушень становила 82,5%. Отже, можемо говорити про незначне збільшення адміністративного тиску з боку Комітету на бізнес [4, с. 34–62].

Національна Рада України з питань телебачення та радіомовлення має можливість впливу на рекламний ринок через регулювання діяльності телерадіоорганізацій усіх форм власності. Ознайомившись зі звітом про діяльність Національної ради за 2015 р., нами було з'ясовано, що свою регуляторну діяльність у рекламній галузі згаданий орган здійснює шляхом моніторингу телефіру з метою виявлення порушень рекламного законодавства з наступним складанням відповідних протоколів чи винесення попереджень компаніям-порушникам. Як зазначено у звіті, для українського телевізійного та радіопростору характерні систематичні порушення рекламного законодавства з боку вітчизняних та закордонних телерадіоорганізацій (недотримання рекламної квоти, порушення порядку ідентифікації реклами, трансляція реклами грального бізнесу, порушення порядку рекламування лікарських засобів та ін.). Встановлені факти порушень рекламного законодавства телерадіоорганізаціями Національна Рада надсилає Держспоживінспекції для подальшого аналізу та застосування штрафних санкцій. Водночас Нацрада не накладала жодних санкцій на телерадіоорганізації за порушення рекламного законодавства, крім винесення попереджень [5, с. 48]. Тут необхідно звернути увагу на те, що Закон України «Про телебачення і радіомовлення» (ч. 2 ст. 72) наділяє Національну раду повноваженням застосовувати санкції до телерадіоорганізацій у разі порушення ними вимог цього Закону або ліцензійних умов. Частина 1 ст. 70 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» та ст. 26 Закону України «Про рекламу» наділяє Національну раду повноваженнями щодо контролю над дотриманням Закону України «Про рекламу». Право Національної ради застосовувати санкції за порушення Закону України «Про рекламу» законодавством не передбачено. Натомість таке право ч. 4 ст. 27 Закону України «Про рекламу» передбачено для Антимонопольного комітету та Держспоживслужби, яка, як ми описували вище, внаслідок затяжного процесу реформування не виконує свої обов'язки належним чином. Під час виявлення порушення рекламного законодавства Національна рада має право лише надіслати до Держспоживслужби подання для притягнення телерадіоорганізації до відповідальності, а не самостійно застосовувати санкції, тому діяльність Національної Ради у сфері регу-

лювання рекламного ринку важко назвати ефективною. Крім того, за весь 2015 р. уповноваженими особами Національної ради було складено лише чотири протоколи про порушення законодавства про рекламу. Отже, Національна рада телебачення та радіомовлення самоусунулася від впливу на рекламний ринок України, адже щодо телерадіоорганізацій – порушників рекламного законодавства України не було ухвалено жодного рішення про подання до суду справи про анулювання ліцензії [5, ст. 33–34]. Натомість у даній сфері Національна рада функціонує як суто моніторинговий та дорадчий орган. Зазначимо, що вищевказане стосується діяльності Національної ради саме в рекламній галузі.

Як бачимо, вітчизняна система державного регулювання рекламного ринку функціонує недостатньо ефективно, що пов'язано з її надмірною бюрократизацією та недостатньо чітким розподілом владних повноважень між окремими органами. Державний регулятор не спроможний належним чином впливати на ринок та проводити активні заходи для виводу його із затяжної кризи.

Висновки з проведеного дослідження. Провівши детальний аналіз функціонування вітчизняної системи державного регулювання рекламного ринку, ми можемо визначити, що така діяльність здійснюється неефективно. Послаблення державного контролю пов'язане зі здійсненням низки трансформаційних процесів, створенням Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, а також із обмеженим впливом на ринок Національної ради телебачення та радіомовлення. Як ми пересвідчилися, оновлена система державного регулювання рекламного ринку демонструє ще гірші показники діяльності. Ми вважаємо, що це пов'язано з неправильним напрямом проведеної реформи. Для налагодження державного контролю рекламного ринку необхідно створити окремий спеціалізований орган виконавчої влади, який зосередив би у своїх руках усі інструменти впливу на замовників, посередників та

розповсюджувачів рекламних комунікацій і не розпорошував свої ресурси на виконання функцій, що не пов'язані з рекламним ринком.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Закон України «Про телебачення та радіомовлення» від 21.12.1993 № 3759-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3759-12>.
2. Закон України «Про рекламу» від 03.07.1996 № 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 оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10.09.2014 № 442. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>.
4. Гринько-Грузневська А.В. Система державного управління рекламною діяльністю в Україні: шляхи розвитку / А.В. Гринько-Грузневська // Наукові записки інституту законодавства Верховної Ради України. – 2010. – № 1. – С. 88–93.
5. Звіт Антимонопольного комітету України за 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=122547&schema=main>.
6. Звіт Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення за 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.nrada.gov.ua/ua/zvitnainformacia/zvitnatsrady.html.
7. Звіт про виконання Плану діяльності Держспоживінспекції України на 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.dsiu.gov.ua/files/2014/2/10/zvit2013.docx.
8. Звіт про здійснення державного контролю у сфері реклами та антитютюнового законодавства у 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.consumer.gov.ua/ContentPages/Kontrol_U_Sferi_Reklami_I_Dotrimannya_Antityutyunovogo_Zakonodavstva/54/.
9. Объем рекламного рынка Украины 2015 / Всеукраїнська рекламна коаліція [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.adcoalition.org.ua/adv/statistics>.