

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗОВНІШНЬОЇ РЕКЛАМИ В УКРАЇНІ Й ОКРЕМИХ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Останнім часом доволі значне місце на ринку реклами посідає зовнішня реклама. При цьому визнати рівень вітчизняного правового регулювання відносин із розміщення зовнішньої реклами задовільним не вбачається можливим. У той же час питання правової регламентації отримали належне відображення у праві окремих зарубіжних країн як на рівні законів, так і підзаконних нормативних актів (зокрема, Англія, Франція тощо). Досить вигідно відрізняється зарубіжна система правового регулювання сфери зовнішньої реклами і в частині стимулювання громадського контролю за діяльністю суб'єктів рекламної діяльності, який демонструє високий рівень ефективності. Вказане обумовлює необхідність проведення порівняльно-правового дослідження, результати якого сприятимуть вдосконаленню вітчизняного законодавства з питань зовнішньої реклами.

У цілому питанням державного регулювання рекламної діяльності приділялася увага як з боку вітчизняних, так і зарубіжних вчених і практиків. Зокрема, можна виділити праці Ю. О. Громенко [1], А. Дейян [2], А. Ріхтера [3], Є. В. Ромат [4] тощо. Так, у роботах Ю. О. Громенко та А. Ріхтера акцентується увага на особливостях побудови системи державного регулювання рекламної діяльності в зарубіжних країнах. На окремих аспектах французького досвіду правового регулювання рекламних відносин зупиняється А. Дейян. Специфіка державного регулювання реклами у Великій Британії висвітлюється у дослідженнях Є. В. Ромат. У той же час недостатньо дослідженими і такими, що потребують детального аналізу, залишаються питання визначення подальших перспектив правового регулювання відносин зовнішньої реклами в Україні.

Метою роботи є розробка пропозицій щодо удосконалення правового регулювання відносин, які складаються у сфері зовнішньої реклами.

Для досягнення поставленої мети були вирішені наступні завдання:

проаналізовано існуючі наукові розробки, законодавство України і окремих зарубіжних країн у контексті досліджуваної тематики;

розроблено пропозиції щодо вдосконалення законодавства України в досліджуваній сфері.

Активність правотворчої роботи щодо створення законодавства України про рекламу об'єктивно приходиться на 1996 р., який був ознаменований прийняттям спеціального законодавчого акту — Закону України «Про рекламу». Звісно, не можна відкидати окремих спроб врегулювати питання у сфері реклами у складі окремих актів господарського законодавства. Зокрема, перші згадування про рекламу в законодавстві незалежної України можна зустріти у Законі «Про захист прав споживачів» від 12.05.1991 р. Так, у ч. 2 ст. 7 цього закону мова йдеться про те, що гарантійні зобов'язання у будь-якому випадку включають також будь-які зобов'язання виробника (виконавця) або продавця, які передбачені рекламою.

У цьому ж 1996 р., на місяць раніше від прийняття Закону України «Про рекламу», окремі аспекти реклами, які пов'язані із її використанням у скоєнні правопорушень як прояву недобросовісної конкуренції, були врегульовані в межах Закону України «Про захист від недобросовісної конкуренції» від 07.06.1996 р. Зокрема, даний закон визнавав неправомірним використання рекламних матеріалів без дозволу (згоди) суб'єкта господарювання, який раніше почав використовувати їх у господарській діяльності, що призвело чи може призвести до змішування з діяльністю цього суб'єкта господарювання (ч. 1 ст. 4). Наголошувалося на неприпустимості порівняльної реклами, яка визнавалася як така, що містить порівняння з товарами, роботами, послугами чи діяльністю іншого суб'єкта господарювання (ст. 7); поширенні інформації, що вводять в оману, в рекламі (ст. 15-1). Зазначені питання отримали більшу деталізацію у відповідних статтях Господарського кодексу України (зокрема, ст. 33, 157, 254 тощо).

Звісно, особливої уваги до зовнішньої реклами на початку формування рекламного законодавства не можна було спостерігати, що скоріше обумовлювалося активним розвитком інших форм рекламування товарів, робіт і послуг. Першорядного значення мала реклама на телебаченні та у радіомережах і тільки через два роки після прийняття Закону України «Про рекламу» здійснюються перші кроки щодо регламентації відносин із розміщення зовніш-

ної реклами. Такому регулюванню було надано підзаконний характер, що отримало вияв у затвердженні постановою Кабінету Міністрів України Типових правил розміщення зовнішньої реклами, датованих вереснем 1998 р. Цим документом визначалися порядок розміщення зовнішньої реклами, регулювання діяльності у сфері розміщення зовнішньої реклами, порядок надання дозволів, плата за послуги робочого органу та інші платежі, вимоги до розташування спеціальних конструкцій і реклами на них, визначення площі місця розташування спеціальної конструкції, контроль за дотриманням правил розміщення зовнішньої реклами та відповідальність за їх порушення.

Втім у 2003 р. у зв'язку із викладенням Закону України «Про рекламу» в новій редакції необхідність внесення змін до Типових правил розміщення зовнішньої реклами була очевидною, що у підсумку було і зроблено. Зокрема, у грудні 2003 р. суб'єкти рекламної діяльності отримали нові Типові правила розміщення зовнішньої реклами.

У цих правилах акцентується увага на особливостях розміщення зовнішньої реклами на відповідних об'єктах, проте певною специфікою такої реклами виступає необхідність дотримання містобудівної документації, місцевих правил забудови, а також врахування вимог, які ставляться до використання реклами на дорожньо-вуличних елементах. Останнє отримало окреме правове регулювання в межах Наказу Державної служби автомобільних доріг України «Про затвердження Порядку видачі дозволів на розміщення, будівництво, реконструкцію та функціонування об'єктів сервісу на землях дорожнього господарства і згод і погоджень на об'єкти зовнішньої реклами вздовж автомобільних доріг загального користування» від 29.09.2005 р.

Звісно, до системи правового регулювання рекламних відносин слід віднести норми цивільного та податкового законодавства України, які визначають відповідні аспекти функціонування реклами. Зокрема, Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. розглядає рекламу як і інші пропозиції, адресовані невизначеному колу осіб, в якості запрошення робити пропозиції укласти договір, якщо інше не вказано у самій рекламі або інших пропозиціях. Питання справляння органами місцевого самоврядування податку на рекламу на підвідомчій території досить повно визначені у Законі України «Про систему оподаткування» від 25.06.1991 р. та Декреті Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» від 20.05.1993 р.

У той же час стан правового поля України у сфері реклами слід визнати недостатньо розвинутим. Адже, як свідчить зарубіжний досвід правового регулювання рекламної діяльності, законодавство окремих розвинених країн відзначається більшим

рівнем розгалуженості та нормативно визначеною досить вагомою роллю громадських організацій-рекламистів у здійсненні контролю за діяльністю суб'єктів рекламного ринку.

Зокрема, на даний час правове забезпечення рекламної діяльності Великої Британії визнається одним із найбільш розгалужених у світі. Так, визначальним є те, що у сучасному британському законодавстві налічується близько 250 законів і правил, які тим або іншим чином стосуються регулювання реклами [5, с. 367].

Розгалуженістю законодавства про рекламу яскраво виділяється Франція. Основу правового забезпечення рекламної діяльності у Франції складають декілька основних законів.

Один із найперших таких актів було прийнято 1 серпня 1905 р. Це був Закон «Про відповідальність за шахрайство». Після його доопрацювання у 1963 р. цей акт дістав широко використання у практиці здійснення державного контролю в галузі реклами. Втім положення нової редакції Закону про шахрайство були недостатніми для доказу недобросовісності рекламодавця. У зв'язку з чим та й додатково під впливом громадського тиску на законодавців були прийняті нові акти, які захищали права споживачів. Крім того, законодавчі приписи, які містять вимоги до реклами, є в нормативних актах, які регулюють діяльність у багатьох специфічних сферах. До них відносяться торгівля алкогольними напоями, тютюновими виробами, товарами медичного призначення, дієтичними продуктами; сфера кредитів; туристичний бізнес; енергетичні товари; цінова політика; оголошення про наймання на роботу; продаж нерухомості; етикетування харчових продуктів тощо [6, с. 62].

Визначальною рисою французького законодавства слід визнати приділення особливої уваги правовому регулюванню розміщення зовнішньої реклами. Адже, авторів під час аналізу зарубіжного нормативного матеріалу у сфері реклами тільки в законодавстві Франції вдалося знайти посилання на спеціальний закон щодо досліджуваного питання, а саме на Закон «Про зовнішню рекламу» від 29.12.1979 р. Але через брак відповідної інформації про особливості реалізації цього закону авторів доведеться обмежитися лише згадуванням про нього.

На даний час, як зауважується у наукових джерелах, спостерігаються дві тенденції в розробці зарубіжного рекламного законодавства [7, с. 15]:

по-перше, зусилля докладаються до систематизації рекламних норм шляхом їх об'єднання в одному правовому акті. Як приклад, можна навести іспанський Загальний закон про рекламу (1988 р.);

по-друге, не менш важливим вектором у опрацюванні рекламного законодавства виступає поетап-

не прийняття окремих правових актів, які регулюють рекламну діяльність у різних сферах суспільних відносин. Зокрема, заслуговує на увагу німецьке законодавство в частині спеціалізації правового регулювання окремих груп товарів. Так, у Німеччині діє Закон «Про рекламу лікарських засобів» від 1990 р.

Інтенсифікація правового регулювання відносин у сфері реклами в умовах євроінтеграційних процесів виглядає закономірним наслідком докладання спільних зусиль кожною державою як у межах власної правової системи, так і трансграничному просторі до встановлення більш-менш єдиних правил регламентації рекламної галузі економіки.

Україна також виступає активним учасником світових економічних процесів, перебуваючи у складі авторитетних організацій міжнародного та регіонального рівнів, як-то Світова організація торгівлі, СНД, ГУАМ тощо, намагається сприйняти найкращі напрацювання в галузі правового регулювання рекламних відносин з метою визначення напрямів вдосконалення вітчизняного рекламного законодавства.

Насамперед, мало хто буде сперечатися із приводу актуалізації останнім часом питання розробки єдиних підходів, бачення щодо шляхів розвитку реклами та рекламної діяльності в Україні. Виступати із законодавчою ініціативою щодо вдосконалення законодавства України про рекламу не вивчивши попередньо питання про стан цієї сфери суспільних відносин виглядає недоречним. Адже такі пропозиції не відповідатимуть настановам Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 р. в частині їх економіко-правової обґрунтованості та передбачуваності наслідків вжиття тих або інших заходів.

У зв'язку з цим першочерговим завданням виступає розробка «методики» проведення правотворчої роботи із вдосконалення рекламного законодавства. У даному випадку мова йде про необхідність розробки Концепції розвитку законодавства про рекламу — документу підзаконного характеру, затвердженого на рівні постанови Кабінету Міністрів України. Як раз даний документ має відобразити стан розвитку суспільних відносин у сфері реклами та рівень їх правового забезпечення; мету та завдання правотворчої роботи; пріоритетні напрями вдосконалення законодавства про рекламу з виділенням боку питань, присвячених проблемам зовнішньої реклами; основні шляхи реалізації визначених пріоритетних напрямів; порядок та очікувані результати реалізації заходів, заявлених у Концепції.

Заради справедливості слід наголосити на тому, що у 2003 р., коли було затверджено Положення про Раду з питань реклами Постановою Кабінету Міністрів України, йшлося про не-

обхідність розробки Концепції розвитку та регулювання рекламної діяльності з відповідним поданням її проекту на розгляд Уряду до 30.07.2004 р. Проте через невідомі обставини проект цього документу так і не було розроблено, а отже актуальність його підготовки є беззаперечною.

Під час розробки запропонованого автором проекту Концепції розвитку законодавства про рекламу (далі — Концепція) слід звернути увагу на такий досить важливий момент, як-то методи та засоби вдосконалення. Оскільки Концепція — це документ, який, по суті, виступає техніко-економічним обґрунтуванням майбутніх заходів щодо вдосконалення законодавства у сфері реклами, остільки вкрай необхідно на етапі визначення «відправних точок» дати відповідь на певні питання. Так, питання про *метод вдосконалення* — маємо визначитися з тим, що це буде або повномасштабне вдосконалення рекламного законодавства із відповідною систематизацією правових норм у формі кодифікації або певне фрагментарне вдосконалення чинного Закону України «Про рекламу»; питання про *засоби вдосконалення* — маємо визначитися з тим, який галузевий інструментарій буде використано задля поліпшення нормативного матеріалу. Безсумнівно, можна виділити й інші не менш важливі питання, які мають бути розкриті у проекті Концепції, проте вищенаведені два представляються ключовими і такими, що справлять визначальний вплив на процеси модернізації системи правового регулювання рекламних відносин.

Визначитися з методом вдосконалення рекламного законодавства не така вже і легка справа, якщо взяти до уваги розмаїття думок щодо цього питання. Зокрема, одні науковці пропонують розробити Рекламний кодекс України [8, с. 8], другі — наголосують на необхідності інкорпорації норм про рекламу до складу цивільного законодавства, а, отже, розглядають інститут реклами як систему цивільно-правових норм, треті — взагалі вважають за доцільне залишити рекламне законодавство у тому вигляді як воно є, оскільки, на їх думку, займає самостійне проміжне місце у правовій системі держави.

Звісно, кожна думка має право на життя, проте задля формулювання відповіді на питання про метод вдосконалення рекламного законодавства слід виходити з того, які відносини складають предмет правового регулювання цього законодавства. Вважаємо, що поняття реклами адекватно розкривається лише через його розуміння як елементу підприємницьких відносин, а тому рекламні правовідносини — підприємницькі. У зв'язку з цим напрошується пропозиція визначити під час розробки проекту Концепції доцільності інкорпорації норм про рекламу у текст Господарського кодексу України. До речі, така думка цілковито узгоджується з позицією академіка

НАН України В. К. Мамутова щодо вжиття заходів відносно подальшої компактизації господарського законодавства. Крім того, поділяємо переконання вченого в тому, що кодифікація законодавства України — це шлях до його систематизації та вдосконалення [9]. Особливо це завдання актуалізується стосовно господарського законодавства.

У свою чергу питання розповсюдження інформації некомерційного характеру, зокрема такої, яка підпадає під категорію соціальної реклами, необхідно закріпити на рівні окремого акта.

Отже, звідси прояснюється відповідь на питання про засоби вдосконалення рекламного законодавства — це господарсько-правові інструменти, спрямовані на забезпечення оптимального поєднання ринкового саморегулювання економічних відносин суб'єктів господарювання та державного регулювання макроекономічних процесів, а також збалансування публічних і приватних інтересів суб'єктів рекламної діяльності. Досягнути вищевказаного представляється практично неможливим за умови використання цивільно-правових засобів, які через свою односторонність виглядають неповноцінними.

У найбільш концентрованому вигляді господарсько-правові засоби, які уявляється можливим використати під час формування Концепції, наведені у проекті Концепції модернізації господарського законодавства на базі Господарського кодексу України, розробленому провідними фахівцями Інституту економіко-правових досліджень НАН України [10].

Зокрема, під час розробки проекту Концепції слід врахувати положення, реалізація яких сприятиме поєднанню приватноправового і публічно-правового регулювання рекламних відносин. Таку постановку завдання слід визнати першочерговою, оскільки непоодиноким є думка про те, що відносини у сфері реклами виступають предметом як приватного, так і публічного правового регулювання, вимагають зваженого підходу до збалансування публічних і приватних інтересів їх суб'єктів [11].

У зв'язку з цим квінтесенція Концепції має бути побудована на врахуванні наступної низки вимог:

при проектуванні тих або інших нормативних положень необхідно чітко усвідомлювати і формулювати мету цих положень, а також звірити, наскільки ця мета відповідає загальній меті господарського законодавства — затвердженню суспільного господарського порядку;

націлюватися на вдосконалення правових засобів, що забезпечують рівне підпорядкування суб'єктів господарювання й органів державної влади, наділених господарською компетенцією, закону і суспільному господарському порядку;

удосконалювати правові засоби, які стимулюють ділову активність, інноваційну ініціативу;

розвивати правові форми державного захисту прав усіх суб'єктів власності і господарювання;

забезпечувати реалізацію таких принципів господарювання, як обмеження державного регулювання економічних процесів, яке до певної міри потрібне в цілях забезпечення соціальної спрямованості економіки, добросовісної конкуренції в підприємстві, екологічного захисту населення, захисту прав споживачів і безпеки суспільства і держави, а також заборону незаконного втручання органів державної влади й органів місцевого самоврядування, їх посадовців в господарські відносини;

удосконалювати механізм захисту прав суб'єктів господарювання при здійсненні державного контролю і нагляду за господарською діяльністю;

удосконалювати форми відповідальності органів державної влади й органів місцевого самоврядування за порушення прав і законних інтересів суб'єктів господарської діяльності [10, с. 5–16].

Не виключено, що в разі розробки та затвердження Концепції виникне закономірна потреба у підготовці Програми розвитку законодавства про рекламу на середньостроковий або довгостроковий період.

Як було зазначено, відмінною ознакою правового регулювання рекламних відносин у розвинених зарубіжних країнах виступає надання конкретного правового статусу громадським організаціям рекламистів (суб'єктів рекламної діяльності) із віднесенням до предмету їх відання низки питань, у тому числі налагодження ефективного контролю за діяльністю суб'єктів рекламного ринку.

Дієвість такого контролю забезпечується завдяки наступному:

по-перше, усі суб'єкти рекламної діяльності зобов'язані дотримуватися положень рекламних кодексів, розроблених органами саморегулювання у сфері реклами (тобто громадськими організаціями рекламистів);

по-друге, у разі недотримання суб'єктом рекламної діяльності положень рекламних кодексів йому загрожують відповідні санкції з боку державного контролюючого органу.

При цьому важливим є те, що рекламні кодекси є суто добровільними для виконання актами. Зокрема, у науковій літературі вказується, що британські кодекси реклами і стимулювання збуту — це збірка правил, якими британська рекламна спільнота добровільно погодилася керуватися у своїй діяльності. Вони не мають відповідної юридичної сили, їх невиконання не тягне за собою накладення штрафів або застосування інших санкцій. Разом з тим порушення положень рекламного кодексу означає протистояння всьому рекламному співтовариству, яке дуже зацікавлене в підтриманні позитив-

ного іміджу рекламної галузі в цілому та в довірі до британської реклами з боку населення країни.

Перевагою зазначеної системи контролю за діяльністю суб'єктів рекламної діяльності є те, що органи державної влади втручаються лише в тих випадках, коли внутрішній механізм стримування протиправних дій з боку учасників рекламного ринку, побудований на нормах кодексів, продемонстрував свою неспроможність вирішити відповідну проблему. Але такі ситуації, як свідчать наукові джерела, є скоріше виключенням із правила, аніж правилом.

Можливо саме цей позитивний зарубіжний досвід правового регулювання рекламних відносин обумовив активні дії з боку Рекламної Ради Росії щодо розробки концепції Російського рекламного кодексу. У проекті цього документу наголошено на його диспозитивному юридичному характері і визнанні за ним статусу засобу самодисципліни [12, с. 60–68].

Отже, нам залишається лише рівнятися на наших західних і східних «сусідів» і переймати передовий досвід у забезпеченні високого рівня саморегулювання рекламних відносин. Враховуючи те, що в Україні система самоконтролю в рекламній галузі тільки починає розвиватися і найавторитетніші громадські організації українських рекламистів (Громадська рада з реклами, Всеукраїнська рекламна коаліція, Спілка рекламистів України) ще не отримали у повній мірі визнання з боку рекламного співтовариства, вважаємо за доцільне віднести до повноважень Ради з питань реклами вжиття заходів щодо організації розробки професійних кодексів та активного їх впровадження у практику рекламної діяльності.

Таким чином, підсумовуючи усе вищенаведене, уявляється можливим дійти наступних висновків:

законодавство України у сфері реклами є недостатньо розвинутим і систематизованим, що з погляду на передовий зарубіжний досвід правового регулювання цієї сфери вимагає вжиття відповідних невідкладних заходів;

запропоновано розробити Концепцію розвитку законодавства про рекламу, яка б визначила пріоритетні напрями, методи та засоби вдосконалення правових норм у цій сфері. Наголошено на тому, що найбільшій ефективності рекламного законодавства можна досягти у разі інкорпорації його норм у текст Господарського кодексу України. Саме використання господарсько-правових інструментів дозволить забезпечити баланс публічних і приватних інтересів суб'єктів рекламної діяльності;

підкреслено досить високий рівень саморегулювання рекламних відносин у розвинених державах світу та вагому роль професійних кодексів (реklamних) у забезпеченні дотримання правил і поряд-

ку здійснення рекламної діяльності. За підсумками аналізу доводиться констатувати вкрай низький рівень розвитку вітчизняної системи самоконтролю в рекламній галузі, а також відсутність рекламних кодексів. Зауважується, що наявність останніх могла б сприяти підвищенню правової культури суб'єктів рекламної діяльності, а і підсумку якості рекламного продукту.

Підґрунтя для проведення подальших досліджень можуть скласти питання вдосконалення господарсько-правового регулювання відносин, які складаються у сфері зовнішньої реклами.

Література

1. Громенко Ю. О. Система державного регулювання рекламної діяльності в зарубіжних країнах / Ю. О. Громенко // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності : зб. наук. праць / Донецький юрид. ін-т Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка. — Донецьк : ЛДУВС, 2009. — № 1. — С. 295–304.
2. Дейян А. Реклама : пер. с франц. / А. Дейян. — М. : Прогресс, 1993. — 176 с.
3. Рихтер А. Зарубежный опыт регулирования рекламы / А. Рихтер // Законодательство и практика масс-медиа. — 2008. — № 1. — С. 35–40.
4. Ромат Є. Державне регулювання рекламної діяльності : Досвід Великої Британії / Є. Ромат // Вісник Української академії державного управління при Президентіві України. — 2000. — № 3. — С. 190–196.
5. Джефкінс Ф. Реклама : практ. посіб. : пер. з 4-го англ. вид. / Ф. Джефкінс ; допов. і ред. Д. Ядіна. — К. : Т-во «Знання» України; КОО, 2001. — 456 с.
6. Ромат Є. В. Державне регулювання рекламної діяльності : досвід Франції / Є. В. Ромат // Статистика України. — 2002. — № 3. — С. 60–64.
7. Жуковская Л. М. Гражданско-правовое регулирование рекламной деятельности в Российской Федерации : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право; Предпринимательское право; Семейное право; Международное частное право» / Л. М. Жуковская. — М., 2007. — 30 с.
8. Шишка О. Р. Договір на створення та розповсюдження реклами : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право та цивільний процес; Сімейне право; Міжнародне приватне право» / О. Р. Шишка ; Національний університет внутрішніх справ. — Х., 2005. — 20 с.
9. Мамутов В. К. Важное направление правового обеспечения экономики — кодификация : науч. докл. / В. К. Мамутов ; НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. — Донецк : Юго-Восток, Лтд, 2009. — 34 с.
10. Концепция модернизации хозяйственного законодательства на базе Хозяйственного кодекса Укра-

ины (проект) // Экономика та право. — 2006. — № 2 (15). — С. 5–16.

11. Кузнецова О. Б. Правовое регулирование отношений, возникающих в области рекламы : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право; Семейное право; Гражданский процесс; Международное частное право» / О. Б. Кузнецова ;

Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации. — М., 1999. — 26 с.

12. Баранова М. В. Правовые проблемы саморегулирования в сфере рекламы / М. В. Баранова // Журнал российского права. — 2009. — № 5. — С. 60–68.

Подано до редакції 03.09.2010 р.