
РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О РЕКЛАМЕ И ПРОБЛЕМЫ КОДИФИКАЦИИ

Кашеваров Андрей Борисович, канд. экон. наук, зам. рук.

Федеральная антимонопольная служба, Садовая-Кудринская ул., 11, Москва, Россия, 125993; e-mail: delo@fas.gov.ru

Цель: разработка организационно-методических положений кодификации нормативных правовых актов, регулирующих рекламную деятельность в Российской Федерации. *Обсуждение:* анализ направлений развития законодательства о рекламе и нормативной правовой базы, регуливающей рекламную деятельность, приводит к выводу о необходимости выработки предложений по их кодификации. *Результаты:* проведен анализ направлений развития законодательства о рекламе и нормативных правовых актов, регулирующих рекламную деятельность, сформулированы предложения по их систематизации.

Ключевые слова: реклама, рекламная деятельность, Федеральный закон «О рекламе», нормативные правовые акты, регулирующие рекламную деятельность, кодификация законодательства о рекламе.

DOI: 10.17308/meps.2016.4/1420

Введение

Рекламная деятельность занимает важнейшее место в современной российской действительности, что обусловлено ролью рекламы в рыночной экономике. Выполняя важнейшие экономические функции в масштабах общества, рекламная деятельность вместе с тем является для него потенциально опасной, поскольку непосредственно влияя на получение прибыли хозяйствующими субъектами, она нередко представляет собой пример злоупотреблений с их стороны. Данное обстоятельство объективно предопределяет государственное вмешательство в рекламную сферу в виде установления правил осуществления рекламной деятельности, а также публично-правовой, в первую очередь административной, ответственности нарушающих их субъектов.

Вопросам правового регулирования как в целом и административно-правовых отношений, так и отношений, возникающих при производстве, распространении и размещении рекламы посвящены труды российских ученых в области теории государства и права, гражданского, административного и предпринимательского права: Алексеева С.С., Бахрана Д.Н., Дугенца А.С., Еременко В.И., Попова Л.Л., Садикова О.Н., Тихомирова Ю.А., Толстого Ю.К.

и др. В рамках науки уголовного права анализу ответственности за заведомо ложную рекламу посвящено исследование Воронина Н.В.

Одним из фундаментальных документов, определяющих направления развития конкуренции в стране является Федеральный закон «О рекламе», принятый 13 марта 2006 года. Он сформировал новый вектор развития в регулировании российской рекламной деятельности. Практически сразу же после опубликования в прессе появилось большое количество суждений о сложности применения его на практике и необходимости внесения поправок. Результатом этого стало внесение изменений более чем пятнадцатью нормативными правовыми актами за время существования закона. Такое динамичное совершенствование объясняется изменением социокультурной, экономической ситуации в стране, активным развитием рекламного рынка и правовой регламентации рекламной деятельности.

Рекламное право России не межотраслевой институт законодательства и тем более не доктринальный фантом, а полноценная, обширная, динамичная отрасль действующего права. Это подтверждают следующие обстоятельства.

Во-первых, история правового регулирования рекламы весьма длительна. Этот факт малоизвестен, и потому не только массовое правосознание, но и специалисты рекламного дела склонны вести отсчет юридической регламентации рекламы с 1995 года – времени принятия первого в России Федерального закона «О рекламе»¹.

Во-вторых, рекламное дело является одной из наиболее динамично развивающихся сфер российского бизнеса.

В-третьих, рекламное право России имеет собственный предмет регулирования – деятельность по производству и распространению юридически значимой рекламной информации на самых разных рынках товаров, работ, услуг.

Методология исследования

Методологическую основу составляет общенаучный метод познаний – материалистическая диалектика. Объективно обусловленные злоупотребления в рекламном деле, которые приобрели массовый характер еще в начале XIX века, закономерно вызвали потребность в государственном регулировании этого вида деятельности, которое призвано, насколько это возможно, дезавуировать негативные проявления рекламы. Структурный анализ нарушений, выявленных и устранённых антимонопольными органами за период существования норм, регулирующих рекламную деятельность в России, дает нам возможность сделать определённые выводы относительно вектора развития отношений на рынке рекламы и влияния на эти отношения государственного регулирования. Без вмешательства государства сделать это невозможно, учитывать цель, которую в конечном счете преследуют рекла-

¹ О рекламе: Федеральный закон от 13 марта 2006 года № 38 ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 12. – Ст. 1232.

модатели и ту роль, которую играет реклама в современном обществе, в том числе его экономической системе. Кроме того, государство обладает действенным аппаратом принуждения к соблюдению установленных им правил осуществления рекламной деятельности.

Таблица

Статистика нарушений законодательства о рекламе в России за 2015 г.
(в процентах)

Направления	%
Финансовые услуги	12,24
Мед. услуги, лек. средства, БАДы	7,61
Алкоголь, пиво, табак	4,87
Товары, запрещенные к рекламированию	2,15
Недостоверная реклама	9,75
Реклама, вводящая в заблуждение	7,48
Недобросовестная реклама	1,98
Реклама в печатных изданиях	6,28
Неэтичная реклама	1,65
Реклама по сетям электросвязи	31,4

В современной России необходимость правового регулирования рекламной деятельности объективно возникла в связи с переходом к рыночной экономике, поскольку при господстве планового хозяйства и государственного сектора экономики роль рекламы была не столь значительна, реклама преследовала иные цели, а социальные проблемы, обусловленные рекламным воздействием, практически отсутствовали.

В научной литературе сформулированы многочисленные определения рекламы, отражающие те или иные признаки этого общественного явления. Благодаря различным подходам к пониманию и изучению рекламы сам термин «реклама» приобрел в общественных науках многозначность и в настоящее время используется применительно к виду деятельности, разновидности информации, виду коммуникации, а также в иных значениях.

К примеру, американские авторы Уильям Уэллс, Джон Бернет и Сандра Мориарти в своем труде «Реклама: принципы и практика» формулируют следующее определение: «реклама – это оплаченная, неличная коммуникация, осуществляемая идентифицированным спонсором и использующая средства массовой информации с целью склонить (к чему-то) или повлиять (как-то) на аудиторию» [3].

Французский ученый А. Деян определяет рекламу как «платное, одностороннее и неличное обращение, осуществляемое через средства массовой информации и другие виды связи, агитирующие в пользу какого-либо товара, марки, фирмы (какого-то дела, кандидата, правительства)» [2].

Изменение базового Закона привело к совершенствованию понятия «реклама». Реклама в Статье 2 базового Федерального закона «О рекламе»² трактовалась как «распространяемая в любой форме, с помо-

² О рекламе: Федеральный закон от 18.07.1995 № 108-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 30. – Ст. 2864.

щью любых средств информация о физическом или юридическом лице, товарах, идеях и начинаниях (рекламная информация), которая предназначена для неопределенного круга лиц и призвана формировать, или поддерживать интерес к этим физическому, юридическому лицу, товарам, идеям и начинаниям и способствовать реализации товаров, идей и начинаний. Новая редакция Федерального закона существенных содержательных изменений в понятие не принесла. Здесь же ввелись ранее не известные рекламному законодательству понятия: объект рекламирования, товар.

Следует обратить внимание, что под рекламой понимается «информация, распространенная любым способом, в любой форме и с использованием любых средств...». Такой подход является совершенно неоправданным. Употребленная законодательством терминология вызывает сомнения с логико-философской точки зрения. Форма условно может отличаться от содержания. Средство и способ могут противоречить содержанию, а также дискредитировать его.

Совершенствование законодательства в 2010 г. (Ст. 40 ФЗ «О рекламе» была дополнена частью 4 следующего содержания: «Особенности размещения (распространения) рекламы на территории инновационного центра «Сколково» устанавливаются ФЗ «Об инновационном центре «Сколково»³) приводит к его неаргументированному расширению и размыванию границ. Регламентация специфики распространения рекламы в «специальной» зоне неоправданно выводится из базового Закона, нарушая целостность подхода к регулированию рекламной деятельности. Учитывая, что эти нормы могли быть внесены непосредственно в ФЗ «О рекламе».

Существенные изменения, внесенные ФЗ от 28 декабря 2009 г. № 380 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», привели к многократному увеличению норм, регламентирующих рекламную деятельность. Нововведения в КоАП РФ могут повысить ответственность за правонарушения в сфере рекламы.

За годы развития правового регулирования в данной сфере, в первую очередь, изменению подвергались специальные требования, устанавливаемые к рекламе отдельных видов товаров или к отдельным способам распространения рекламы.

В 2015 г. в ФЗ «О рекламе» также был внесен ряд изменений. К наиболее значимым изменениям можно отнести вступление в силу с 25.05.2015 Федерального закона от 04.11.2014 № 338-ФЗ «О внесении изменений в статьи 14 и 15 ФЗ «О рекламе», которым определены органы государственной власти, ответственные за реализацию нормы о том, что при трансляции рекламы уровень громкости её звука, а также уровень громкости звука сообщения о последующей трансляции рекламы не должен превышать сред-

³ Об инновационном центре «Сколково»: Федеральный закон от 28.09.2010 № 244-ФЗ. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105168/.

ний уровень громкости звука прерываемой рекламой теле-, радиопрограммы или теле-, радиопередачи.

Соотношение уровня громкости звука рекламы и уровня громкости звука прерываемой ею теле-, радиопрограммы или теле-, радиопередачи определяется на основании методики измерения уровня громкости звука рекламы в теле-, радиопрограммах и теле-, радиопередачах, утвержденной федеральным антимонопольным органом и разработанной на основе рекомендаций в области нормирования звуковых сигналов в телерадиовещании, утвержденных федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере массовых коммуникаций и средств массовой информации.

Можно предположить, что адекватным решением юридической проблемы изменения правового регулирования в рассматриваемой сфере может стать принятие Кодекса рекламной деятельности Российской Федерации. Имеется в виду полномасштабная проработка содержания, изменение структуры и правовых процедур реализации норм, регулирующих рекламную деятельность.

Ю.А.Тихомиров и Э.В. Талапина подчёркивают пять основных особенностей кодекса:

1. Полнота регулирования отношений в какой-либо сфере.
2. Единообразии регулирования.
3. Закрепление основных юридических принципов, понятий и конструкций.
4. Отражение крупных юридических теорий и концепций.
5. Лидирующее место среди иных законов и особое воздействие на все правовые акты и процесс правоприменения [2].

Считаем, что каждое из указанных направлений может иметь важное самостоятельное значение при разработке Кодекса рекламной деятельности, принятие которого обеспечит совершенствование системы правового регулирования рекламной и медийной индустрии. Представляется важным обеспечить при этом и дальнейшее развитие механизма административной ответственности за нарушение законодательства о рекламе.

Заключение

Несмотря на более совершенную юридическую технику, Закон о рекламе (в новой редакции) недостаточно детально регламентирует отдельные сферы рекламного права.

Проведенный анализ позволил сделать вывод, что закрепленное в действующем Федеральном законе «О рекламе» легальное определение рекламы требует корректировки, в первую очередь, в части ограничения его применения сферой хозяйственной деятельности. Это позволит избежать существующего противоречия между предметом регулирования Федераль-

ного закона «О рекламе» – реклама на рынках, товаров, работ и услуг, основанной на нем позицией Конституционного суда РФ, который рассматривает деятельность по производству, размещению и распространению рекламы как предпринимательскую деятельность, и законодательным выделением отдельных видов рекламы (политическая реклама, социальная реклама), не подпадающих под указанный предмет регулирования Федерального закона «О рекламе».

На наш взгляд, кодификация норм, регулирующих как саму рекламу, так и деятельность по её производству и распространению, исключая существование параллельно нескольких нормативных правовых актов, регулирующих указанные отношения, будет способствовать более эффективному разрешению как проблем, возникающих непосредственно в сфере рекламы, так и развитию конкурентных отношений в целом.

Список источников

1. Ваньков А.В. Кодификация статутного права и нормативных правовых актов исполнительной ветви власти в США: сущность и процедуры // *Юридическая наука*, 2016, no. 1, с. 4-11.
2. Дейян А. *Реклама*. Москва, Сирин, 2002.
3. Еременко В.И. Новые поправки в законодательство о рекламе // *Биржа интеллектуальной собственности*, 2011, т. 10, no. 10, с. 1-8.
4. Иваныш С. Кодификация нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации // *Закон и право*, 2010, no. 12, с. 38-39.
5. Карягина А.В. Правовая экспертиза как фактор повышения качества законодательства о рекламе и рекламной деятельности в России // *Вестник Таганрогского института управления и экономики*, 2014, no. 2 (20), с. 40-42.
6. Нифаева О.В. Совершенствование законодательства о социальной рекламе // *Экономические науки*, 2012, no. 89, с. 83-87.
7. Терещенко Л.К. Некоторые аспекты соотношения законодательства о связи и законодательства о рекламе // *Вестник УрФО. Безопасность в информационной сфере*, 2015, no. 4 (18), с. 67-73.
8. Тихомиров Ю.А., Талапин Э.В. О кодификации и кодексах // *Журнал российского права*, 2003, no. 3, 48.
9. Уэллс У., Бернет Дж., Мориарти С. *Реклама: принципы и практика*. Санкт-Петербург, Питер, 2001.
10. Хабриева Т.Я., Тихомиров Ю.А., Орловский Ю.П. *Концепции развития российского законодательства*. Москва, 2004, с. 32-37.
11. Числов А.И., Карнаухова Е.В. К вопросу о кодификации локальных нормативных правовых актов // *Юридическая наука и правоохранительная практика*, 2010, no. 2, с. 4-16.
12. Шафигуллин Э.Н. Законодательство Российской Федерации о рекламе // *Реклама и право*, 2013, no. 1, с. 25-30.

DEVELOPMENT OF LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION ON ADVERTISING AND PROBLEMS OF CODIFICATION

Kashevarov Andrey Borisovich, Cand. Sc. (Econ.), deputy head

Federal Antimonopoly Service of the Russian Federation, Sadovaya-Kudrinskaya st., 11, Moscow, Russia, 125993; e-mail: delo@fas.gov.ru

Purpose: development of organizational and methodological provisions of codifying normative legal acts which regulate advertising activities in the Russian Federation. *Discussion:* analysis of trends in the development of advertising and regulatory and legal framework of legislation regulating the advertising activity leads to the conclusion that the formation of the rules of their codification. *Results:* trends in the development of advertising legislation and regulations governing the advertising activities were analyzed, their systematization proposals were formulated.

Keywords: advertising, promotional activities, the Federal Law «On Advertising», regulatory legal acts regulating advertising activities, the codification of the law on advertising.

References

1. Van'kov A.V. Kodifikatsiia statutnogo prava i normativnykh pravovykh aktov ispolnitel'noi vetvi vlasti v SShA: sushchnost' i protsedury. *Iuridicheskaiia nauka*, 2016, no. 1, pp. 4-11. (In Russ.)
2. Deijan A. *Reklama*. Moscow, Sirin, 2002. (In Russ.)
3. Eremenko V.I. Novye popravki v zakonodatel'stvo o reklame. *Birzha intelektual'noi sobstvennosti*, 2011, t. 10, no. 10, pp. 1-8. (In Russ.)
4. Ivanysh S. Kodifikatsiia normativnykh pravovykh aktov sub"ekta Rossiiskoi Federatsii. *Zakon i pravo*, 2010, no. 12, pp. 38-39. (In Russ.)
5. Kariagina A.V. Pravovaia ekspertiza kak faktor povysheniia kachestva zakonodatel'stva o reklame i reklamnoi deiatel'nosti v Rossii. *Vestnik Taganrogskogo instituta upravleniia i ekonomiki*, 2014, no. 2 (20), pp. 40-42. (In Russ.)
6. Nifaeva O.V. Sovershenstvovanie zakonodatel'stva o sotsial'noi reklame. *Ekonomicheskie nauki*, 2012, no. 89, pp. 83-87. (In Russ.)
7. Tereshchenko L.K. Nekotorye aspekty sootnosheniia zakonodatel'stva o sviazi i zakonodatel'stva o reklame. *Vestnik UrFO. Bezopasnost' v informatsionnoi sfere*, 2015, no. 4 (18), pp. 67-73. (In Russ.)
8. Tikhomirov Iu.A., Talapin E.V. O kodifikatsii i kodeksakh. *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2003, no. 3, 48. (In Russ.)
9. Uells U., Bernet Dzh., Moriarti S. *Reklama: printsipy i praktika*. Sankt Peterburg, Piter, 2001. (In Russ.)
10. Khabrieva T.Ia., Tikhomirov Iu.A., Orlovskii Iu.P. *Kontseptsii razvitiia rossiiskogo zakonodatel'stva*. Moscow, 2004, pp. 32-37. (In Russ.)
11. Chislov A.I., Karnaukhova E.V. K voprosu o kodifikatsii lokal'nykh normativnykh pravovykh aktov. *Iuridicheskaiia nauka i pravookhranitel'naia praktika*, 2010, no. 2, pp. 4-16. (In Russ.)
12. Shafigullin E.N. Zakonodatel'stvo Rossiiskoi Federatsii o reklame. *Reklama i pravo*, 2013, no. 1, pp. 25-30. (In Russ.)