

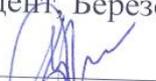
Министерство науки и высшего образования РФ
Автономная некоммерческая организация высшего образования
Самарский университет государственного управления
«Международный институт рынка»
(АНО ВО Университет «МИР»)

Факультет юридический
Кафедра Государственного и муниципального управления и правового
обеспечения государственной службы
Программа высшего образования
Направление подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное
управление»
Профиль «Проектная деятельность в государственном
и муниципальном управлении»

ДОПУСКАЕТСЯ К ЗАЩИТЕ

Заведующий кафедрой:

к.ю.н., доцент, Березовский Д.В.



(подпись)

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА БАКАЛАВРА
«ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЕКЛАМНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Выполнила:

Тарасова П.С., гр. ГМУ-41

Научный руководитель:

к.ю.н., доцент Березовский Д.В.

Консультант:

старший преподаватель Юрин А.Ю.

Самара

2018

Оглавление

Введение.....	3
1. Общая характеристика рекламной деятельности в Российской Федерации.....	6
1.1. Понятие, субъектный состав и способы распространения рекламы.....	6
1.2. Механизм правового регулирования рекламной деятельности.....	16
2. Анализ системы государственного регулирования рекламной деятельности.....	29
2.1. Органы по государственному регулированию рекламной деятельности.....	29
2.2. Анализ особенностей регулирования рекламной деятельности в Самарской области.....	39
2.3. Предложения по совершенствованию деятельности Управления федеральной антимонопольной службы по Самарской области в сфере контроля рекламного законодательства.....	48
Заключение.....	54
Список использованной литературы.....	57

Введение

Реклама - это особый вид деятельности, сопровождающий человечество на протяжении всей его истории развития. Понятие «реклама» в последние дни стало термином, вызывающим и определяющим конкретные экономические, политические и правовые ассоциации в сознании людей.

Реклама является одним из основных социальных и экономических явлений нашего времени, играющее все возрастающую роль в развитии основных сфер жизнедеятельности государства и общества. Реклама - часть информационной системы общества, а информация, как технология воздействия на массовое сознание потребителей, является на данный момент основным фактором развития общественной системы. При рациональной организации рекламной деятельности, реклама может не просто формировать определенные ценности и модели поведения людей, потенциальных потребителей, но и обеспечивать беспроблемную реализацию рекламируемых товаров, работ или услуг.

Учитывая динамичное развитие рекламной отрасли, можно уверенно сказать, что уже на данном этапе реклама является одной из важнейших движущих сил экономики, а соответственно, нуждается в регулировании. Предоставляемая целевым аудиториям реклама может быть распространена с использованием средств манипулирования сознанием ее потребителей. Рекламная информация может вводить людей в заблуждение о рекламируемом товаре, а также давать ложные представления о предмете рекламирования. С развитием информационных технологий появляется все больше возможностей для распространения рекламы, а соответственно, методики государственного регулирования рекламного рынка должны идти успевать в ногу со временем.

Актуальность выбранной темы обусловлена тем, что рекламная отрасль – одна из наиболее стремительно развивающихся. За внимание потребителей сражаются тысячи конкурирующих организаций, и зачастую данная борьба ведется с применением нечестных методов, способных ослабить положение не только организации-конкурента на рынке, но и ухудшить состояние самого рынка в целом.

Ввиду этого необходимо грамотное правовое и государственное регулирование рекламной деятельности, обеспечивающие бесперебойную работу субъектов на рынке рекламных услуг.

Регулирование отношений, возникающих при производстве и распространении рекламы, призвано, во-первых, способствовать поддержанию конкурентной рыночной среды и не допускать использование рекламы как средства недобросовестной конкуренции. Во-вторых, нормирование рекламной деятельности направлено на защиту потребителей, предотвращение причинения им вреда. Законодательство должно создавать гарантии получения потребителями достоверной информации о товарах (работах, услугах) Нормативные положения, регулирующие отношения в сфере рекламы, должны обеспечивать необходимый баланс, позволяющий субъектам экономической деятельности использовать средства коммуникации с потребителем, но при этом создать гарантии защиты интересов потребителей, устанавливая требования к содержанию рекламной информации и к средствам и интенсивности ее распространения. А органы власти должны обеспечить исполнения рекламного законодательства, выявляя и своевременно их предотвращая, а также привлекая к ответственности нарушителей.

Объектом исследования выпускной квалификационной работы выступают общественные отношения, формирующиеся в сфере рекламной деятельности на территории Российской Федерации, рассмотренные в двух аспектах: теоретическом и практическом.

Предметом выпускной квалификационной работы являются органы государственного регулирования рекламной деятельности.

Цель данного исследования заключается в разработке предложений по усовершенствованию деятельности антимонопольных органов в сфере контроля за исполнением рекламного законодательства.

Для достижения поставленной цели в ходе исследования решаются следующие **задачи**:

- Исследовать теоретические основы рекламной деятельности;
- Проанализировать нормативные правовые акты, составляющие

рекламное законодательство;

- Проанализировать особенности функционирования органов государственного регулирования рекламной деятельности в Российской Федерации и отдельно на примере Самарской области;
- Внести предложения практического характера по решению выявленных проблемных аспектов в деятельности контрольных органов рекламной деятельности.

Для реализации поставленных задач в выпускной квалификационной работе автором анализировались работы различных авторов. Таких как Назаров В.И. Кроткова Е.А., Шахаева А.М., Лукина А.Г., Милева А.А., Борецкий Е. А., Егорова М. С.

В выпускной квалификационной работе систематизировалась, анализировалась и обобщалась информация научных статей различных авторов по теме исследования, анализировалась нормативная правовая база рекламной деятельности Российской Федерации, а также обобщались материалы судебной практики.

Выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух глав и заключения. В первой главе дается общая характеристика рекламной деятельности, раскрывается определение понятия «реклама», исследуется субъектный состав рекламной деятельности и способы распространения рекламы, а также раскрываются особенности рекламирования отдельных видов товаров. Во второй главе анализируются вопросы, связанные с особенностью государственного регулирования рекламной деятельности в Российской Федерации на примере Самарской области.

В заключении подводятся итоги, выделяются проблемные аспекты темы исследования, делаются выводы, а также вносятся предложения по решению выделенных проблем.

В апреле 2018 года тема дипломной работы была апробирована на студенческой научной конференции Самарского университета государственного управления «Международный институт рынка».

1. Общая характеристика рекламной деятельности в Российской Федерации

1.1. Понятие, субъектный состав и способы распространения рекламы

Исторически так сложилось, что на протяжении длительного времени понятие рекламы подразумевало все, что связано с распространением в обществе информации о товарах или услугах с использованием всех имеющихся на тот момент средств коммуникации. Постепенно, с развитием рекламы, от нее отделились и стали самостоятельно развиваться такие коммуникационные направления, как связи с общественностью (Public Relations — PR), прямой маркетинг (Direct Marketing), продвижение товара (Sales Promotion), реклама в местах продаж (Point of Sale -POS), выставочная и ярмарочная деятельность, спонсорство, брендинг (создание популярных марок), упаковка и фирменный стиль. Вся совокупность коммуникационных направлений, связанных с информированием и воздействием на потенциального потребителя, стала называться системой маркетинговых коммуникации (СМК) [27].

Термин «реклама» произошло от латинского слова *Reclamare*, означающие «воскликать, утверждать, взывать», которое отображает бытование первичной маркетинговой коммуникации, то есть устной словесной рекламы. Данная лексема сохранилась в ряде западноевропейских языков и сквозь французское воздействие укоренилась в России. Понятие *Werbung*, применяемое в немецком языке, акцентирует внимание на воздействующую функцию рекламы, собственно, что и видно по схожему корню данного слова — прекрасно знакомому русскому глаголу «вербовать». В английском языке в начале XIX века стал обширно использоваться глагол *Advertise*, который в XV–XVI веках, как показано в Оксфордском словаре, означал известие о чем-либо, тем самым выделяя информационную функцию рекламы. Романские языки (итальянский, испанский, французский) добавили к понятию *Publicite* (французский), *Publicidad* (испанский) указание на массовость рекламного адресата. В целом, понятие «реклама» как термин, определяющий конкретный вид деятельности, а именно рекламную деятельность, окончательно сформировался и закрепился во 2 половине XVIII века [21].

Первое определение понятия «реклама» было дано Американской маркетинговой ассоциацией, а именно «Реклама — каждая платная форма неличного представления и продвижения идеи или услуг от имени популярного спонсора». В данном определении можно увидеть основную и самую важную функцию рекламы — возможность передать информацию от рекламодателя конкретной целевой аудитории, не устанавливая при этом прямого контакта с вероятным покупателем. Собственно, это означает, что реклама неличностна [29].

На территории Российской Федерации более обширное и исчерпывающее определение рекламы сформулировано в Федеральном законе от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе» (далее - Закон), который является основным законодательным регулятором рекламной деятельности на территории России: «Реклама — информация, распространенная любым способом, в любой форме и с использованием любых средств, адресованная неопределенному кругу лиц и направленная на привлечение внимания к объекту рекламирования, формирования или поддержания интереса к нему и его продвижение на рынке» [5].

Ведущей целью рекламной деятельности считается убеждение потребителя исполнить желаемое рекламодателем действие. К примеру, убедить потребителя купить продукт, воспользоваться услугой, содействовать известности политического деятеля, придать известность организации или внушить аудитории социально значимые мысли [33].

Осветим базовые задачи рекламы:

- Информирование. Данная задача заключается в формировании знания и осведомленности о новом товаре, конкретном событии, о фирме;
- Увещевание. Под данной задачей понимается постепенное, последовательное формирование предпочтения, соответствующего восприятию потребителем образа фирмы и ее товаров; убеждение покупателя совершить покупку; поощрение факта покупки;
- Напоминание. Данная задача заключается в поддержании осведомленности, удержание в памяти потребителей информации о товаре в

промежутках между покупками; напоминание, где можно купить данный товар;

- Позиционирование (перепозиционирование, репозиционирование) товара или фирмы;
- Удержание покупателей, лояльных к рекламируемой марке;
- Имиджирование, то есть создание образа фирмы, отличного от образов конкурентов [28].

Существуют четыре, так называемые, универсальные функции, которые выполняет реклама:

1. Экономическая функция. Она заключается в стимулировании рыночных отношений спроса и предложения, которое производится через предоставление потребительским аудиториям информационных моделей вынесенных на рынок предложений, содействует регулированию спроса и предложения, помогая достичь гармонии продавцов и покупателей.

2. Социальная функция заключается в формировании и закреплении в сознании людей определенных потребительских моделей, ценностей и норм данного общества. Несмотря на то, что сфера рекламы является достаточно узкой, она оказывает определенное влияние на характер общественных отношений. Рекламная информация, обращенная к потребителям, помимо собственно рекламирования тех или иных товаров (услуг), воздействует на массовое общественное сознание и общественные отношения в целом.

3. Маркетинговая функция заключается в формировании спроса на товары или услуги, а так же стимулировании их сбыта. Маркетинг принято определять как деятельность, направленную на достижение гармонии продавцов и покупателей на рынке, которая устанавливается посредством взаимовыгодных отношений обмена. Он имеет место тогда, когда люди для удовлетворения своих потребностей используют обмен — акт получения от кого-либо желаемого объекта с предложением чего-либо взамен. Реклама является ключевым элементом продвижения товаров или услуг на рынок. Без рекламы маркетинговые усилия в

стремлении вызвать желаемую ответную реакцию со стороны целевого рынка не будут иметь логического завершения и желаемой эффективности.

4. Коммуникационная функция заключается в информировании потребителей о товарах и услугах. Реклама не только информирует о товарах или услугах, но и одновременно трансформирует информацию в определенный образ, который становится в сознании потребителя связанным с фактическими сведениями о качествах рекламируемого объекта, тем самым предоставляя потребителям информационные модели рекламируемых объектов, и связывая рекламодателей и потребительскую аудиторию на рынке [14, 31].

Определим основные черты рекламной коммуникации:

- Четкое обозначение рекламодателя;
- Неличность (наличие в цепочке рекламодатель-потребитель обязательных посредников);
- Платность;
- Односторонняя направленность (отсутствие или запаздывание обратной реакции на рекламное обращение);
- Неопределенность эффекта (вероятность всех методик определения эффективности);
- Общественный характер (соответствие законодательству и морально-этическим нормам общества);
- Небеспристрастность (любое рекламное обращение стремится выделить преимущества и не упомянуть недостатки).[17]

С правовой точки зрения на основании Закона и Гражданского кодекса Российской Федерации можно выделить следующие виды рекламной информации:

1. По содержанию и направленности:

- Коммерческая реклама. В свою очередь подразделяется на несколько подгрупп: реклама алкогольной продукции; реклама пива и напитков, изготавливаемых на его основе; реклама табака, табачных изделий и курительных принадлежностей; реклама лекарственных средств, медицинской техники, изделий медицинского назначения и медицинских услуг, в том числе

методов лечения; реклама продукции военного назначения и оружия; реклама финансовых услуг; реклама ценных бумаг и др. Особой разновидностью коммерческой рекламы выступает спонсорская реклама;

- Политическая реклама. На нее действие Закона не распространяется. К политической рекламе относятся: предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума и иные формы;

- Социальная реклама – информация, распространенная любым способом, в любой форме и с использованием любых средств, адресованная неопределенному кругу лиц и направленная на достижение благотворительных и иных общественно полезных целей, а также обеспечение интересов государства.

В литературе предложены и иные основания для разграничения отдельных разновидностей рекламы. Так, например, Ю.В. Черячукин разграничивает рекламу:

1. По направленности на аудиторию (реклама, направленная на несовершеннолетних и реклама, направленная на остальные категории потребителей).

2. По территории распространения:

- Международная реклама;
- Национальная реклама;
- Региональная реклама;
- Реклама местного значения.

3. По условиям рекламы:

- Реклама – публичная оферта. Этот вид в свою очередь имеет две разновидности:

- реклама, содержащая все существенные условия договора, из содержания которой следует, что рекламодатель заключит договор с любым, кто ответит (пункт 2 статьи 437 ГК РФ);

- реклама, сделанная на месте продажи товаров, если она представляет собой «выставление на месте продажи (на прилавках, в

витринах и т.п.) товаров, демонстрацию их образцов или предоставление сведений о продаваемых товарах (описаний, каталогов, фотоснимков товаров и т.п.) в месте их продажи, за исключением случая, когда продавец явно определил, что соответствующие товары не предназначены для продажи» (пункт 2 статьи 494 ГК РФ);

- Реклама – приглашение делать оферты (пункт 1 статьи 437 ГК РФ).

Этот вид имеет три разновидности:

– реклама, содержащая все существенные условия договора, но из которой не усматривается воля лица, делающего предложение заключить договор на указанных в предложении условиях с любым, кто отзовется (например, реклама о проведении торгов в форме конкурса – организатор торгов вправе отказаться от их проведения до наступления даты торгов (статья 448 ГК РФ);

– реклама, содержащая не все существенные условия договора (например, «Гречка оптом. Цена за килограмм такая-то. Скидки»);

– реклама, не содержащая ни одного существенного условия договора (например, «Арбузы. Дешево») [2].

Следует отметить, что понятие рекламы, которое установлено законодательством, на практике охватывает собой ещё и творческую деятельность, связанную с ее созданием и доведением до потенциального потребителя в целях продвижения объекта рекламирования на рынке.

Несмотря на то, что 38-ФЗ дано определение понятия «реклама», отсутствует его единое понимание. Это связано не только несовершенством конструкции приведенного Законом определения, но в первую очередь тем, что реклама выступает объектом различных правоотношений, а не только не только гражданско-правовых. В связи с этим судьи, регулирующие органы и иные заинтересованные лица понимают и толкуют термин «реклама» в одних случаях как сведения/информация, а в других – как процесс распространения данных сведений.

Согласно Закону, правовые отношения, возникающие на рекламном рынке, включают в себя 4 основных субъекта, каждый из которых выполняет свои функции. К их числу относятся:

1. Рекламопроизводитель;
2. Рекламораспространитель;
3. Рекламодатель;
4. Потребитель рекламы [5].

Помимо этого, можно отметить и дополнительных участников, которые не принимают непосредственного участия в рекламных отношениях, хотя оказывают определенное воздействие на них. На рынке рекламы действует регулирующий (специальный) субъект. В качестве этого субъекта выступает государство в лице уполномоченных органов. Оно считается специфическим субъектом рынка рекламы - его невозможно отнести, в силу специфики и силы воздействия его функций, ни к основным, ни к дополнительным субъектам.

Рекламным законодательством определен правовой статус и обязанности вышеперечисленных субъектов. В соответствии с этим, статус каждого субъекта установлен 38-ФЗ. Следует отметить, что при этом субъекты рекламной деятельности по функциям и сфере ответственности различны.

В статье 3 Закона о рекламе дана характеристика основных субъектов рекламного рынка.

В соответствии с пунктом 5 статьи 3 Закона рекламодатель - изготовитель или продавец товара либо иное определившее объект рекламирования и (или) содержание рекламы лицо (рекламодатель, как правило, выступает в единственном числе).

Рекламодатель - это рынокообразующий субъект рынка рекламы, инициатор рекламного процесса, который создает спрос на рекламные услуги и выполняет функцию заказчика рекламных услуг. Характеризуя правовой статус рекламодателя, следует указать, что на него Законом возложена ответственность за достоверность передаваемой информации. Это касается качественных характеристик товаров, оказываемых услуг, выполняемых работ, их стоимости, наличия на рынке и т.п.

Согласно пункту 6 статьи 3 Закона рекламопроизводитель - лицо, осуществляющее полностью или частично приведение информации в готовую для распространения в виде рекламы форму.

Рекламопроизводитель создает предложение на рекламные услуги и оказывает их по заказу рекламодателей. На рекламопроизводителя 38 Законом также возложены ряд обязанностей, исполнение которых обеспечивает защиту интересов потребителей рекламы.

Рекламораспространитель - лицо, осуществляющее распространение рекламы любым способом, в любой форме и с использованием любых средств (пункт 7 статьи 3 Закона).

При этом рекламораспространитель при размещении рекламы непосредственно обязан соблюдать требования, установленные рекламным законодательством. Подобные требования относятся, в частности, к содержанию рекламы, способу, месту и времени ее размещения. Обязанностью рекламораспространителя является также указание на рекламный характер распространяемой информации. Рекламораспространителями выступают юридические или физические лица, которые размещают и (или) распространяют рекламную информацию путем представления и (или) использования определенных видов имущества, в том числе технических средств радиовещания, телевизионного вещания, каналов связи, в том числе Интернета, и иными способами.

На основании пункта 8 статьи 3 Закона потребители рекламы - лица, на привлечение внимания которых к объекту рекламирования направлена реклама.

Другими словами, потребители рекламы - юридические или физические лица, до сведения которых доводится или может быть доведена реклама с целью оказания на них соответствующего воздействия.

Следует подчеркнуть, что функции рекламопроизводителя и рекламораспространителя способен исполнять как один субъект хозяйственной деятельности (юридическое или физическое лицо), так, например, и 2 самостоятельных субъекта [19].

Как уже было сказано выше, ответственность участников рекламных отношений будет различна. Хотя стоит вывести одно общее правило: рекламодатель несет ответственность за соблюдение требований к содержанию рекламы, а рекламораспространитель - за соблюдение требований к ее распространению.

Называя непосредственных участников предпринимательских правоотношений в сфере рекламной деятельности, необходимо сказать о спонсорах. Законодательство о рекламе рассматривает спонсора в качестве рекламодателя, а спонсируемого - в качестве рекламораспространителя.

В статье 3 Закона спонсор определяется как лицо, предоставившее средства либо обеспечившее предоставление средств для организации и (или) проведения спортивного, культурного или любого иного мероприятия, создания и (или) трансляции теле- или радиопередачи либо создания и (или) использования иного результата творческой деятельности. Соответственно, спонсорская реклама - реклама, распространяемая на условии обязательного упоминания в ней об определенном лице как о спонсоре.

Наряду с основными субъектами на рынке рекламы действуют и второстепенные - это вспомогательные организации, выступающие в качестве субподрядчиков, поставщиков отдельных элементов рекламного продукта, и посредники, позволяющие сделать рекламный продукт более качественным [5].

Основные субъекты рекламного рынка, как правило, создают собственные профессиональные объединения для координации своей деятельности и защиты корпоративных интересов – всевозможные ассоциации и союзы рекламодателей, рекламных агентств, СМИ, потребителей. В данном случае речь идет об объединениях рекламодателей, рекламопроизводителей, рекламораспространителей, в том числе саморегулируемых организаций, создаваемых в форме ассоциаций, союзов или некоммерческих партнерств в целях представительства и защиты интересов своих членов, выработки требований соблюдения этических норм в рекламе и обеспечения контроля за их выполнением [18].

Следует учитывать, что элементом рекламы являются и некоторые публичные отношения, в которых участвуют государственные и муниципальные

органы, общественные объединения. Таким образом, участниками рекламных отношений также являются публичные образования: Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования. Функция государства на рынке рекламы – законодательная и контролирующая. Государство устанавливает правила поведения на рынке рекламы и контролирует их соблюдение [16].

Наглядная схема основных субъектов рекламы представлена на Рисунке 1.



Рисунок 1 - Схема субъектов рекламы

Участниками рекламных отношений выступают также саморегулируемые организации в области рекламы. К ним относятся общественные организации (объединения), ассоциации и союзы юридических лиц, наделенные определенной компетенцией в области рекламы. На них возлагаются функции по оказанию помощи государственным органам при контроле за рекламной деятельностью. Органам саморегулирования в области рекламы предоставлено право защищать в судебном порядке интересы потребителей рекламы [26].

Рекламная информация имеет возможность достигнуть потребителя разными способами и по различным каналам. Наиболее распространенным, действенным и достоверным каналом считаются средства массовой информации, это может быть:

- Реклама в печатных изданиях;
- Реклама в теле- и радиопередачах.

Также нередко используют прямой канал распространения рекламной информации: по почте, телефонному звонку или же смс, а также с использованием компьютерной сети. Невозможно убрать из этого списка такой канал как

распространение рекламы на месте непосредственных продаж. Это всевозможные выставки, общественный и личный транспорт, места непосредственной реализации товаров [33].

Наглядная схема каналов распространения рекламы представлена на рисунке 2.

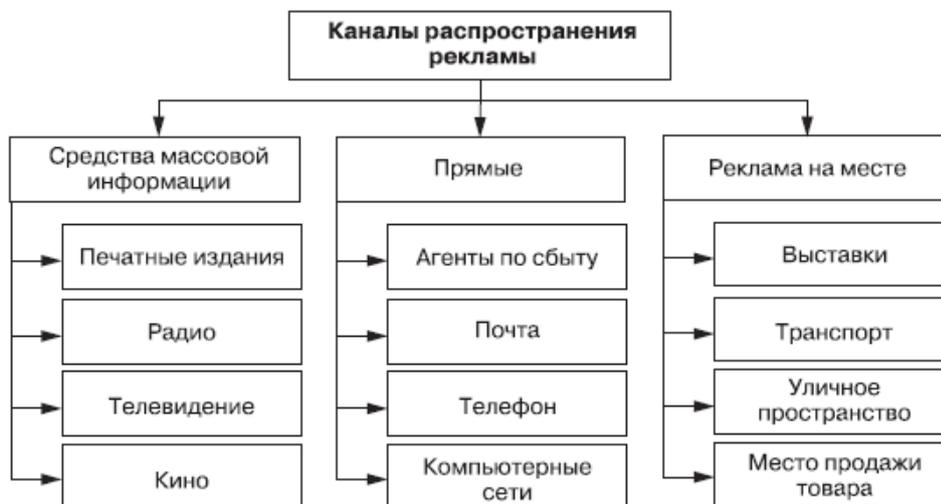


Рисунок 2 – Каналы распространения рекламной информации

Федеральным законом о рекламе установлены особенности отдельных способов распространения рекламы, которые подробно рассмотрены в следующем параграфе.

1.2. Механизм правового регулирования рекламной деятельности

Говоря о правовом механизме регулирования рекламной деятельности следует отметить, что основным правовым регулятором рекламной деятельности на территории Российской Федерации является Федеральный закон от 13.03.2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе». Данным законом даны, как уже было сказано в предыдущем параграфе, основные определения, связанные с рекламной деятельностью, определен субъектный состав и способы распространения рекламной информации. Также Законом установлены требования, предъявляемые к рекламе. Статьей 5 Закона определены основные требования к рекламе. Реклама, несоответствующая данным

требованиям признается нежелательной. Согласно пункту 1 статье 5 реклама должна быть добросовестной и достоверной. В пункте 2 данной статьи непосредственно определено, что недобросовестная реклама – это реклама, которая наносит вред деловой репутации конкурентов и (или) других лиц, нарушает требования законодательства о рекламе, размещая рекламу запрещенным способом, в запрещенном месте или запрещенное время, а также под видом рекламы иного товара. Недостоверная реклама – это реклама, содержащая не соответствующие реальности сведения о рекламируемом продукте. Также законом установлена, что реклама не может быть неэтичной и скрытой.

При этом некоторые товары вообще не подлежат рекламированию. Перечень таких товаров установлен в статье 7 Закона. Примером такого рода товаров, рекламирование которых запрещено на территории Российской Федерации являются табачная продукция, наркотические и психотропные вещества, медицинские препараты по искусственному прерыванию беременности [5].

Помимо общих требований к рекламе могут быть установлены специальные требования. Специальные требования к рекламе установлены в отношении отдельных видов рекламы и не распространяются на всю рекламную продукцию. В законодательстве предусмотрен ряд ограничений, относящихся к содержанию рекламы, месту, времени, способу ее размещения. Эти требования связаны, прежде всего, с видом продукции, но также могут быть связаны со способом распространения рекламы.

Законодательством, регулирующим рекламную деятельность, установлен перечень отдельных видов товаров, реклама которых должна подчиняться специальным правилам. К числу таких товаров причислены:

- Алкогольная продукция, пиво и напитки, изготавливаемые на его основе;
- Лекарственные средства, медицинские изделия и услуги, методы профилактики, диагностики, лечения и медицинской реабилитации, методы народной медицины;
- Биологически активные и пищевые добавки, продукты детского питания;

- Продукция военного назначения и оружие.

Кроме того, специальные правила установлены для рекламы основанных на риске игр, пари, рекламы финансовых услуг и ценных бумаг, рекламы услуг по заключению договоров ренты, в том числе договора пожизненного содержания с иждивением.

Рассмотрим указанные правила подробнее.

Выделим общие правила, предъявляемые Законом к рекламе представленных выше видов товаров. Согласно статьям 21-25 Закона реклама данных видов товаров не должна содержать информацию:

1. Утверждающую важность данных товаров для достижения общественного признания, успеха в различных сферах жизни людей, а также о свойствах, способствующих улучшению физического или эмоционального состояния;
2. Осуждающую воздержание от потребления данных товаров;
3. О том, что данные товары безвредны или же, наоборот, полезны для здоровья человека (кроме лекарственных средств, медицинской техники, изделий медицинского назначения и медицинских услуг, а также продукции военного назначения);
4. Обращенная к несовершеннолетним и (или) использующую их образы (кроме лекарственных средств, медицинской техники, изделий медицинского назначения и медицинских услуг).

При рекламировании алкогольной продукции запрещено упоминать о том, что употребление данной продукции является одним из способов утоления жажды, а также не должны быть использованы образы людей и животных, в том числе мультипликационные.

Согласно Закону реклама алкогольной продукции не может быть размещена в периодических печатных изданиях, в телепередачах и радиопрограммах, на рекламных конструкциях наружной рекламы. Однако в местах непосредственной продажи реклама допускается. В каждом случае реклама алкоголя должна сопровождаться предупреждением о вреде его чрезмерного потребления.

Согласно статье 24 Закона реклама лекарственных средств, а также медицинской техники не должна содержать ссылки на конкретные случаи излечения от заболеваний; содержать выражение благодарности физическим лицам в связи с использованием рекламируемого товара; утверждать или предполагать о наличии у потребителей рекламы тех или иных заболеваний; способствовать созданию у здорового человека впечатления о необходимости применения рекламируемого товара. Необходимо сделать акцент на том, что на рекламу лекарственных средств, применяемых для профилактики заболеваний данный запрет не распространяется. Также запрещена реклама, создающая у здорового человека впечатление о необходимости применения рекламируемого товара, впечатление ненужности обращения к врачу, а также гарантирующая положительное действие объекта рекламирования, его безопасность, эффективность и отсутствие побочных действий.

Реклама лекарственных средств, медицинских услуг, в том числе методов лечения, медицинской техники, должна сопровождаться предупреждением о наличии противопоказаний к их применению и использованию, необходимости ознакомления с инструкцией по применению или получения консультации специалистов.

Реклама лекарственных средств в формах и дозировках, отпускаемых по рецептам врачей, методов лечения, а также изделий медицинского назначения и медицинской техники, для использования которых требуется специальная подготовка, не допускается иначе как в местах проведения медицинских или фармацевтических выставок, семинаров, конференций и иных подобных мероприятий и в предназначенных для медицинских и фармацевтических работников специализированных печатных изданиях.

Реклама лекарственных средств, содержащих разрешенные к применению в медицинских целях наркотические средства или психотропные вещества, внесенные в список наркотических средств и психотропных веществ, оборот которых в РФ ограничен и в отношении которых устанавливаются меры контроля, и список психотропных веществ, оборот которых в РФ ограничен и в отношении которых допускается исключение некоторых мер контроля, запрещается, за исключением

рекламы таких лекарственных средств в местах проведения медицинских или фармацевтических выставок, семинаров и иных подобных мероприятий и в предназначенных для медицинских и фармацевтических работников специализированных печатных изданиях.

Что касается продукции военного назначения и оружия, то статьей 26 Закона установлены особенности рекламы данной продукции и оружия. Согласно Закону запрещается реклама продукции военного назначения и оружия. Следует отметить, что реклама в целях осуществления военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, а также реклама специального, боевого ручного стрелкового и гражданского оружия Законом допускается с установлением дополнительных требований. Например, Реклама служебного оружия, патронов к нему, боевого ручного стрелкового оружия, патронов к нему, холодного оружия допускается только в специализированных печатных изданиях для пользователей такого оружия, в местах производства, реализации и экспонирования такого оружия, а также в местах, отведенных для стрельбы из оружия.

Особенности рекламы финансовых услуг и ценных бумаг определены статьей 28 Закона. В соответствии со статьей 28 Закона реклама банковских страховых и иных финансовых услуг должна содержать наименование или имя лица, оказывающего эти услуги. При этом реклама указанных услуг не должна:

- Содержать гарантии или обещания в будущем эффективности деятельности (доходности вложений), в том числе основанные на реальных показателях в прошлом, если такая эффективность не может быть определена на момент заключения соответствующего договора;
- Умалчивать об иных условиях оказания, соответствующих услуг, влияющих на сумму доходов, которые получают воспользовавшиеся услугами лица, или на сумму расходов, которые понесут воспользовавшиеся услугами лица, если в рекламе сообщается хотя бы одно из таких условий.

Если реклама услуг, связанных с предоставлением кредита, использованием им и погашением кредита, содержит хотя бы одно условие, влияющее на его стоимость,

такая реклама должна содержать все остальные условия, определяющие фактическую стоимость кредита для заемщика и влияющие на нее.

Реклама услуг, связанных с осуществлением управления, включая доверительное управление, активами, должна содержать:

1. Источник информации, подлежащий раскрытию в соответствии с Федеральным законом;
2. Сведения о месте или об адресе, где до заключения соответствующего договора заинтересованные лица могут ознакомиться с условиями управления активами, получить сведения о лице, осуществляющем управление активами, и иную информацию, которая должна быть представлена в соответствии с действующим законодательством.

При этом реклама услуг, связанных с осуществлением управления, не должна содержать:

1. Документально не подтвержденную информацию, если она непосредственно относится к управлению активами;
2. Информацию о результатах управления активами, в том числе об их изменении или о сравнении в прошлом и (или) в текущий момент, не основанную на расчетах доходности, определяемых в соответствии с нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти в области финансовых рынков, а в случаях, установленных федеральным законом, — определяемых в соответствии с нормативными правовыми актами Центрального банка РФ;
3. Информацию о гарантиях надежности возможных инвестиций и стабильности размеров возможных доходов или издержек, связанных с указанными инвестициями;
4. Информацию о возможных выгодах, связанных с методами управления активами и (или) осуществлением иной деятельности;
5. Заявления о возможности достижения в будущем результатов управления активами, аналогичных достигнутым результатам.

Требования, предъявляемые к рекламе ценных бумаг, определены статьей 29 Закона. Как и в случаях рекламы иных разновидностей товара, указанные требования формулируются законодателем в позитивной и негативной формах.

Так, согласно пунктам 3 и 4 названной статьи реклама ценных бумаг должна содержать сведения о лицах, обязавшихся по рекламируемым ценным бумагам. Реклама эмиссионных ценных бумаг должна содержать наименование эмитента, а также источник информации, подлежащей раскрытию в соответствии с законодательством РФ о ценных бумагах.

Не допускается реклама ценных бумаг, предложение которых неограниченному кругу лиц не предусмотрено федеральными законами и иными нормативными актами, например, реклама акций закрытого акционерного общества. Законом налагается запрет на рекламу имущественных прав, не удостоверенных ценными бумагами, под видом рекламы ценных бумаг и, кроме того, на рекламу эмиссионных ценных бумаг до осуществления регистрации их проспекта, за исключением случая, если в соответствии с федеральным законом для публичного размещения или публичного обращения; эмиссионных ценных бумаг осуществление регистрации их проспекта не требуется.

В соответствии с пунктом 5 статьи 29 Закона реклама ценных бумаг не должна содержать обещание выплаты дивидендов по акциям, а также дохода по иным ценным бумагам, за исключением дохода, обязанность выплаты которого предусмотрена решением о выпуске или дополнительном выпуске эмиссионных ценных бумаг, правилами доверительного управления паевыми инвестиционными фондами или правилами доверительного управления ипотечным покрытием либо зафиксирована в ценных бумагах; прогнозы роста курсовой стоимости ценных бумаг.

Помимо особенностей рекламирования отдельных видов товаров главой 2 Закона определены правила отдельных способов распространения рекламы. К ним относятся:

- Реклама в телепередачах и телепрограммах.;
- Реклама в радиопередачах и радиопрограммах. ;

- Реклама, распространяемая при видео- и кинообслуживании;
- Реклама в периодических печатных изданиях;
- Реклама, распространяемая по сетям электросвязи;
- Наружная реклама и реклама на транспортных средствах.

Согласно статьям 14-15 прерывание рекламой теле-радиопрограммы или передачи обязательно должно быть предварено информацией о последующей рекламе. Установлены требования, предъявляемые к рекламной информации, совмещенной с телепрограммой или телепередачей. Ее наложение на кадр программы или передачи не должен превышать 7 процентов от площади кадра и быть наложен на субтитры и разъясняющие надписи. Как на деле видении, так и на радио нельзя прерывать рекламой религиозные передачи и передачи с длительностью меньше 5 минут. При трансляции детских телепередач реклама допускается перед началом передачи или программы и непосредственно перед ее окончанием. Также Законом установлен положенный уровень громкости рекламы, который не должен быть выше среднего уровня громкости программы или передачи. Не допускается распространение рекламы в дни траура. Спортивные теле-радиопередачи и программы могут прерываться как в прямом эфире, так и в записи могут прерываться рекламой в перерывах. Если перерывы не предусмотрены, то передача может прерваться на рекламу только в том случае, если не произойдет существенной потери информации. Следует отметить также, что рекламой не могут быть прерваны агитационная информация о выборах и референдуме.

Если говорить о рекламе при кино- и видеообслуживании, то статьей 17 Закона запрещено прерывание фильма рекламной информацией любыми способами.

Согласно статье 17 38-ФЗ при размещении рекламной информации в периодических печатных изданиях, то подобный текст должен быть помечен «реклама» или «на правах рекламы». Объем рекламной информации должен быть не больше 45% от общего объема номера. Следует отметить, что данное ограничение распространяется исключительно на издания, не специализирующиеся на сообщении информации рекламного характера.

Говоря о рекламе по сетям электросвязи следует выделить виды подобной рекламы, установленных статьей 18 Закона:

- Телефонная связь;
- Факсильная связь;
- Подвижная радиотелефонная связь;
- Иная связь.

Распространение рекламной информации при помощи сетей электросвязи допускается только с согласия адресата. При отсутствии такого согласия, если рекламораспространитель получит обращение о прекращении распространения рекламного сообщения, то он, в свою очередь, обязан прекратить рекламу в адрес обратившегося.

Рассмотрим еще один особый способ распространения рекламной информации – наружная реклама и установка рекламных конструкций. Данный способ распространения рекламы регулируется 19 статьей 38-ФЗ. Согласно данной статье, рекламная конструкция должна соответствовать техническому регламенту размещения. Для установки рекламной конструкции необходимо заключить договор на ее установку и эксплуатацию между владельцем рекламной конструкции и собственником или лицом, уполномоченным собственником недвижимого имущества. Если рекламная конструкция планируется быть установлена в местах общего имущества, например, в подъезде многоквартирного дома, то согласно пункту 3 статьи 44 Жилищного Кодекса Российской Федерации договор заключается с лицом, выбранным голосованием на общем собрании граждан. [3]. При установке рекламных конструкций на имуществе, находящемся в государственной и муниципальной собственности, договор на размещение рекламных конструкций заключается на основании результатов торгов. Однако следует отметить, что органы местного самоуправления утверждают схемы размещения рекламных конструкций, в соответствии с которой и будут проводиться торги.

Если говорить о рекламе, размещаемой на транспортных средствах, то стоит отметить, что подобная реклама размещается путем заключения договора с владельцем транспортного средства и не должна создавать угрозу безопасности движения. Законом запрещено размещение рекламных конструкций на

транспортных средствах скорой помощи, полиции и других специальных и оперативных служб, на машинах федеральной почтовой связи, а также транспортных средств, предназначенных для перевозки опасных грузов, а также запрещена звуковая реклама и ее звуковое сопровождение.

Несмотря на то, что проанализировав законодательство о рекламе, можно заметить, что Законом охвачено множество аспектов, связанных с видами рекламы и способами ее распространения, однако с каждым днем мы можем видеть все больше и больше новых форм размещения и видов рекламных конструкций, которые еще не нашла свое отражение в Законе и зачастую приводят к двойственной трактовке Закона. К таким видам рекламы можно отнести рекламу в интернете. В 2015 году Федеральная антимонопольная служба опубликовала разъяснения о рекламе, размещенной в сети «Интернет». Теперь, согласно данному разъяснению, можно определить является ли информация рекламой или же нет, а также определить законность рекламных объявлений на платформе всемирной сети. Например, информация о товарах, услугах и о скидках на них, размещенная на сайте производителя или на страницах в социальных сетях. Но и тут существуют нюансы. Если информация направлена на привлечение внимания к какому-то конкретному товару, выделяя его из общего ассортимента, например, всплывающий баннер, то она может быть расценена как реклама. Одним из интересных видов информации, признанной ФАС рекламой, является контекстная реклама – вид интернет-рекламы, при котором реклама показывается в соответствии с содержанием (контекстом) интернет-страницы (запроса). Конечно, следует отметить, что при выявлении признаков нарушения законодательства о рекламе антимонопольный орган вправе зафиксировать факт выявления нарушения любым способом для дальнейшего привлечения к административной ответственности.

Другая форма рекламы, которая уже не один год вызывает споры как между сотрудниками антимонопольных органов с рекламодателями, так и между органами судебной власти, - реклама на асфальте. В Законе отдельно о рекламе на асфальтовом покрытии ничего не сказано и даже более того, изображение на асфальте не признается наружной рекламой. Исходя из определения

рекламы, данной 38-ФЗ, при наличии всех признаков можно считать рекламой. При анализе видов рекламы наиболее подходящим, к которому можно было бы отнести рекламу на асфальтовом покрытии является все-таки наружная реклама, однако согласно Закону, одним из требований, предъявляемый к рекламе для отнесения ее к наружной является распространение информации с использованием технических средств стабильного территориально пользования. Соответственно, изображения на асфальте не является наружной рекламой. Некоторые муниципальные образования локальными нормативными правовыми актами относили подобную информацию к наружной рекламе. Примером является отнесение рекламы на асфальте к наружной рекламе Постановлением Главы муниципального образования «Ленинский район» Московской области от 15.02.2005 г. № 11 «Об утверждении порядка распространения наружной рекламы и информации, размещения и эксплуатации их технических носителей на территории Ленинского района Московской области» и Правилами размещения и эксплуатации средств наружно рекламы и информации в городе Ижевск. Однако, согласно 19 статье Закона для классификации изображения на асфальте должны быть использованы исключительно нормы данного Закона. Также при размещении рекламы должен быть заключен договор с собственником/управомоченным собственником недвижимого имущества. Судебная практика в отнесении асфальтового покрытия к объектам недвижимого имущества неоднозначна. Исходя из представленной информации, необходимо четкое разъяснение о признании/не признании информации на асфальтовом покрытии рекламой, а при признании ее четкой классификации на законодательном уровне [8].

Требования к рекламе могут быть установлены не только Законом, но и иными правовыми актами. В качестве примера можно привести:

- Требования Федерального закона от 29 декабря 2010 года № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию». Статье 6 данного закона установлен запрет на рекламу без указания, к какой возрастной категории относится информация, содержащиеся в рекламе [5];
- Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации»;

- Федеральный закон от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»;
- Федеральный закон от 22 июня 1998 года № 86-ФЗ «О лекарственных средствах».

За нарушение требований рекламного законодательства рекламодатель, рекламопроизводитель и рекламораспространитель могут быть привлечены к гражданской и административной ответственности. Гражданская ответственность выражается в возмещении убытков, компенсации морального вреда, публичном опровержении ненадлежащей рекламы. Административная ответственность представляет собой штрафы, накладываемые в соответствии со ст. 14.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях за ненадлежащую рекламу или отказ от контррекламы. Для граждан размер штрафа варьируется в пределах от 2000 до 2500 рублей; для должностных лиц – от 4 000 до 20000 рублей; на юридически оформленные организации – от 100 000 до 500 000 рублей [4].

Таким образом, на территории Российской Федерации основным нормативным правовым актом, регламентирующим рекламную деятельность, является Федеральный закон от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе». Законом установлены общие требования, предъявляемые к рекламе, определены субъекты рекламирования, коими являются рекламодатель, рекламопроизводитель, потребитель рекламы, также обозначены органы государственного регулирования рекламной деятельности. На территории Российской Федерации органом, осуществляющим контрольно-надзорную функцию в сфере рекламы является Федеральная антимонопольная служба России и ее территориальные подразделения. Также Законом закреплен ряд товаров, которые не подлежат рекламированию: табачная продукция, наркотические и психотропные вещества, медицинские услуги по искусственному прерыванию беременности, человеческих органов, товаров без лицензии и сертификата (если данная продукция подлежит лицензированию или сертификации), товары, которые запрещено производить на территории Российской Федерации. Законодательством определен ряд ограничений, связанный с видом

товаров и способов распространения рекламы. Алкогольная продукция; лекарственные средства, биологически активные и пищевые добавки, продукты детского питания, продукция военного назначения и оружие, услуги, основанных на риске игр, пари, финансовые услуги и ценных бумаг, реклама услуг по заключению договоров аренды – товары и услуги, реклама которых регулируется отдельными статьями Закона. Также отдельному регулированию подлежат отдельные способы рекламирования товаров: Реклама в телепередачах и телепрограммах.; реклама в теле-радиопередачах и программах, реклама, распространяемая при видео- и кинообслуживании, в периодических печатных изданиях, по сетям электросвязи, а также наружная реклама и реклама на транспортных средствах.

На данный момент также возникают и требуют разъяснений и более точного законодательного регулирования новые виды и формы распространения рекламной информации.

За нарушение требований рекламного законодательства нарушители могут быть привлечены к гражданской или административной ответственности. Согласно Гражданскому Кодексу Российской Федерации, гражданская ответственность выражается в возмещении убытков, компенсации морального вреда, публичном опровержении ненадлежащей рекламы. Согласно Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях неисполнение, требований законодательства о рекламе влечет за собой привлечение к административной ответственности в виде штрафа. ФАС и его территориальные подразделения в некоторых случаях могут вынести предупреждение в сторону нарушителя и постановить проведение контррекламы. Размер штрафа различен между физическими, должностными лицам и юридически оформленными организациями.

2. Анализ системы государственного регулирования рекламной деятельности

2.1. Органы государственного регулирования рекламной деятельности

Система органов государственного регулирования рекламной деятельности в Российской Федерации состоит из следующих элементов:

- Деятельность административных органов по контролю за соблюдением законодательства и применению административной ответственности к нарушителям;
- Деятельность судебных органов по разрешению споров в сфере рекламной деятельности и применению ответственности за нарушение законодательства о рекламе;
- Деятельность органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных органов по регулированию соответствующих аспектов рекламной деятельности на своих территориях;
- Государственная регистрация участников экономических отношений, отдельных сделок и прав;
- Государственная регистрация отдельных видов товаров;
- Государственная регистрация товарных знаков, знаков обслуживания и наименований мест происхождения товаров;
- Лицензирование отдельных видов экономической деятельности;
- Обязательная сертификация отдельных товаров;
- Управление государственной собственностью;
- Государственная защита нарушенных прав и интересов;
- Налоговое регулирование [24].

Государственное регулирование рекламной деятельности базируется на важнейших целях, непосредственно указанных в статье 1 Закона. А именно:

1. Развитие рынков товаров, работ и услуг на основе соблюдения принципов добросовестной конкуренции;
2. Обеспечение в Российской Федерации единства экономического пространства;

3. Реализация права потребителей на получение добросовестной и достоверной рекламы;
4. Предупреждение нарушения законодательства о рекламе;
5. Пресечение фактов ненадлежащей рекламы.

Нормативное регулирование играет ведущую роль в государственном регулировании рекламной деятельности на территории нашей страны. Оно заключается в принятии законов и подзаконных нормативных правовых актов, которые регулируют отношения между различными субъектами рекламной деятельности.

Если говорить о государственной регистрации, сертификации, лицензировании и так далее, то данные аспекты государственного регулирования играют важное экономическое значение. Они относятся к рекламной деятельности потому, что непосредственно затрагивают правовой статус субъектов рекламных отношений, а также устанавливают обязанности по отношению в отношении отдельных объектов рекламной деятельности на территории Российской Федерации.

Что касается контроля за исполнением законодательства о рекламе, то на территории российской Федерации полномочиями наделена Федеральная антимонопольная служба России (далее-ФАС) и ее территориальные подразделения. Согласно 33 статье Закона, антимонопольный орган уполномочен осуществлять государственный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации о рекламе.

30 июля 2004 года Постановлением Правительства Российской Федерации было утверждено Положение о Федеральной антимонопольной службе № 331. Согласно данному Положению полномочиями контроля соблюдения законодательства о рекламе наделено одно из структурных подразделений ФАС – Управление контроля и надзора за соблюдением рекламного законодательства. Данное Управление занимается предупреждением, выявлением, пресечением нарушений законодательства о рекламе; возбуждением и рассмотрением дел по порезкам нарушения Закона, а также проведением административного расследования [7,12].

Для реализации перечисленных функций ФАС и ее территориальные подразделения вправе осуществлять следующие действия:

1. Выдавать рекламодателям, рекламопроизводителям, рекламодателям, рекламодателям предписания о прекращении нарушения законодательства. Антимонопольный орган устанавливает сроки исполнения нарушителем данного предписания, которое является обязательным для исполнения.

2. Выдавать государственным органам и органам местного самоуправления обязательные для исполнения предписания об отмене или изменении актов, изданных ими и противоречащих законодательству о рекламе;

3. Предъявлять в суд иски о запрете распространения рекламы, нарушающей законодательство о рекламе осуществляемого;

4. Предъявлять в суд иски о проведении нарушителем контррекламы в случаях, предусмотренных;

5. Обращаться в арбитражный суд с заявлениями о признании недействительными (недействующими) полностью или в части противоречащих законодательству Российской Федерации о рекламе ненормативных и нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, ненормативных актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, ненормативных актов органов местного самоуправления;

6. Применять меры административной ответственности в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях;

7. Обращаться в арбитражный суд с заявлениями о признании недействительным разрешения на установку рекламной конструкции в случае, предусмотренном пунктом 1 части 20 статьи 19 Закона о рекламе;

8. Издавать индивидуальные правовые акты по кругу вопросов, причисленных к компетенции антимонопольных органов, в случаях, предусмотренных Законом [7].

Следует отметить, что по требованию антимонопольных органов субъекты рекламной деятельности обязаны предоставить запрашиваемую контролирующим органом информацию, в том числе и составляющую коммерческую, служебную и

иную охраняемую законом тайну. Однако субъектам рекламной деятельности не стоит беспокоиться о ее разглашении, так как при непосредственной реализации своих полномочий сотрудники антимонопольных органов согласно законодательству Российской Федерации о рекламе не в праве разглашать данные сведения.

Самой частой мерой, к которой прибегает контролирующий орган в сфере рекламной деятельности это выдача предписаний субъектам о прекращении нарушений законодательства о рекламе. Все решения антимонопольного органа обязательны к размещению на официальном сайте ФАС и (или) ее структурных подразделений и абсолютно доступны для ознакомления. Выдача предписаний – мера, предшествующая возбуждению дела о нарушении законодательства о рекламе и проведении административного расследования по делу. Порядок возбуждения дел о нарушении рекламного законодательства установлен Правилами рассмотрения антимонопольным органом дел, возбужденных по признакам нарушения законодательства о рекламе.

ФАС и ее территориальные органы согласно 38 ФЗ наделены полномочия выдавать также предписания органам власти об изменении или отмене нормативных актов, которые противоречат законодательству о рекламе. Также контролирующий орган может обратиться в Арбитражный суд с ходатайством о признании данных актов недействительными.

При направлении подобного предписания органам власти антимонопольный орган обязан подробно указать те изменения, которые необходимо внести в тот или иной нормативный акт, а также указать срок, в которой данное предписание органами власти должно быть исполнено (согласно Закону такой срок не может быть меньше месяца со дня получения предписания).

Контрольный орган непосредственно участвует в совершенствовании Российского законодательства о рекламе. В качестве примера подобного участия можно привести тот факт, что в Правительство РФ была представлена разработанная ФАС Концепция изменения 38-ФЗ [25].

Для более эффективного и объективного выполнения стоящих перед ФАС России задач в области контроля за исполнением рекламного законодательства при контрольном органе создан Экспертный совет. Данный орган является консультационно-совещательным и все его решения носят исключительно рекомендательный характер. Перед принятием решения о соответствии/несоответствии рекламы требованиям Закона ФАС запрашивает и анализирует мнение членов Экспертного совета, после чего выносится решение. Членами Экспертного совета являются деятели образования и науки, квалифицированные юристы, работники СМИ и органов власти, специалисты в области социологии, а также представители саморегулируемых организаций. Члены Экспертного совета активно участвуют в разработке предложения по усовершенствованию рекламного законодательства [43].

Экспертный совет при ФАС организует свою деятельность на основе следующих стоящих перед ним задач:

- Проведение экспертизы и оценка содержания рекламы, представленной на рассмотрение Экспертного совета;
- Оценка воздействия рекламы на потребителей;
- Проверка достоверности сведений рекламной информации
- Разработка рекомендаций по усовершенствованию государственного контроля соблюдения законодательства о рекламе;
- Взаимодействие с органами саморегулирования рекламной деятельности в России;
- Подготовка методических, аналитических и информационных материалов для субъектов рекламной деятельности;
- Подготовка материалов для публикации в средствах массовой информации по актуальным вопросам регулирования и государственного контроля рекламной деятельности;

Экспертный совет при ФАС создан не с целью выявления большего числа нарушителей и привлечения их к ответственности, а скорее даже наоборот. Его деятельность направлена на более объективную оценку рекламных материалов,

вызывающих спорное мнение, так как в состав Экспертного совета входят квалифицированные специалисты из разных сфер деятельности, которые в массе своей являются активными участниками рекламной деятельности.

По праву решения контролирующего органа субъектами рекламной деятельности могут быть обжалованы в судебном порядке. Около 10-20 % решений ФАС и ее территориальных органов обжалуются в суде. Стоит отметить, что решения суда не всегда выносятся в пользу контролирующего органа по причине невозможности предоставить доказательства обоснованности вынесенных антимонопольным органом решений.

Говоря о государственном регулировании, невозможно не отметить органы судебной власти, которые активно вовлекаются в процесс регулирования рекламного рынка. Как уже было сказано выше, в процессе исполнения своих непосредственных полномочий контрольными органами зачастую приходится сталкиваться со спорными случаями, которые решаются путем обращения участников рекламной деятельности в суд. Следует отметить, что решения, вынесенные судебным органом создают так называемый прецедент. Судебный прецедент в России, как известно, не является источником права, однако в сфере рекламы субъектами рассмотренное дело внимательно изучается и учитывается в своей деятельности. Кроме того, судебные органы издаются информационные письма, обобщают судебную практику, что помогает и судьям, и субъектам рынка регулировать свое поведение с учетом авторитетного мнения судебной власти [34].

Конституционный суд Российской Федерации является судебным органом конституционного контроля. Согласно статье 125 Конституции, он разрешает дела о соответствии Конституции нормативных актов, а также по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле. Можно выделить два решения Конституционного суда, сыгравших важную роль в регулировании отношений в сфере рекламы.

В постановлении Конституционного суда Российской Федерации от 4 марта 1997 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности статьи 3 Федерального

закона от 18 июля 1995 года «О рекламе» дан ответ на главный вопрос: относится ли законодательство о рекламе к предмету федерального ведения. В постановлении подчеркивается, что правовое регулирование рекламной деятельности в той части, в какой это регулирование связано с установлением правовых основ единого рынка, относится к компетенции именно федерального законодателя. Единство экономического пространства не может быть достигнуто без создания единой информационной системы рынка, а реклама (рекламная информация) составляет основу такой информационной системы. Правовое регулирование вопросов в области рекламы, относящихся к общенациональному законодательству, иными видами законодательства способно создать препятствия для перемещения товаров, услуг и финансовых средств, ограничить добросовестную конкуренцию, что несовместимо с обязанностью государства гарантировать единство экономического пространства.

Вместе с тем Конституционный суд отметил, что рекламная деятельность является объектом комплексного нормативного правового регулирования. Если те или иные вопросы рекламы выходят за рамки гражданско-правовых отношений, не относятся к основам единого рынка, т.е. не являются предметом ведения Российской Федерации, субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления могут осуществлять их законодательное регулирование в рамках, определенных Конституцией.

Конституционный суд признал статью 3 Федерального закона от 18 июля 1995 г. «О рекламе», поскольку она распространяется на регулирование тех отношений в области рекламной деятельности, которые относятся к сфере гражданского законодательства и составляют основы единого рынка, соответствующей Конституции Российской Федерации.

Арбитражные суды наиболее вовлечены в регулирование деятельности субъектов рекламного рынка. Данный орган судебной власти компетентен в вопросах разрешения экономических споров и споров с участием органов власти

В соответствии со статьями 28, 29 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации арбитражные суды рассматривают в порядке искового

производства возникающие из гражданских правоотношений экономические споры и другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

Арбитражные суды также рассматривают в порядке административного судопроизводства возникающие из административных и иных публичных правоотношений экономические споры и иные дела, связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности:

1. Об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда;

2. Об оспаривании ненормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

3. Об административных правонарушениях, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда;

4. О взыскании с организаций и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, обязательных платежей, санкций, если федеральным законом не предусмотрен иной порядок их взыскания;

5. Другие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда.

Рекомендации арбитражных судов по применению законодательства о рекламе были обобщены в информационном письме президиума Высшего арбитражного суда от 25 декабря 1998 г. № 37 «Обзор практики рассмотрения споров, связанных с применением законодательства о рекламе».

Краткое изложение данных рекомендаций приводится ниже.

1. Антимонопольный орган вправе обращаться в суд с требованием о взыскании с юридического лица штрафа за ненадлежащую рекламу.

2. При обжаловании организацией в суд постановления о наложении штрафа антимонопольный орган вправе предъявить встречное требование о взыскании этого штрафа.

3. Решения антимонопольного органа могут быть оспорены в арбитражном суде и в том случае, когда они не связаны с осуществлением контррекламы.

4. Нарушение антимонопольным органом установленного порядком рассмотрения дел срока вынесения постановления о наложении штрафа за неисполнение предписания не влечет недействительности такого постановления.

5. При обращении в суд с требованием о признании недействительным постановления о наложении штрафа за неисполнение предписания антимонопольного органа заявитель вправе оспорить законность предписания, которое не обжаловалось ранее в судебном порядке.

6. Акты антимонопольного органа, которыми установлено отсутствие нарушения Закона о рекламе, могут быть оспорены в суде.

7. Непредставление обязанным лицом достаточных доказательств исполнения предписания не может рассматриваться как его неисполнение.

8. Предписание, не содержащее указаний о прекращении конкретного нарушения закона, не влечет ответственности за его неисполнение.

9. Антимонопольный орган вправе применить ответственность в виде штрафа за каждый факт неисполнения своего предписания или решения об осуществлении контррекламы.

10. Антимонопольный орган вправе направить рекламораспространителю предписание о прекращении рекламы лицензируемой деятельности без указания номера лицензии и органа, ее выдавшего.

11. При опубликовании рекламной информации без сообщения типа «на правах рекламы» меры административного воздействия применяются к рекламораспространителю.

12. При распространении рекламы товара без пометки об обязательной сертификации меры административного воздействия применяются к рекламодателю, кроме случаев отсутствия его вины в этом нарушении.

13. Оповещение читателя не рекламной печатной продукции о рекламном характере информации допустимо в форме, позволяющей распознать материал как рекламу в момент его прочтения.

14. Применение ограничений, установленных законом для рекламы определенных видов товаров и услуг, к рекламной информации о товарах и услугах иного рода признано судом неправомерным.

15. Вопрос о наличии в информации признаков рекламы решается с учетом конкретных обстоятельств дела.

16. Информация, очевидно ассоциирующаяся у потребителя с определенным товаром, должна рассматриваться как реклама этого товара.

17. При оспаривании в суде факта распространения рекламы с нарушением требований закона в защиту несовершеннолетних соответствующая реклама должна оцениваться по тому воздействию, которое она может оказать.

18. Указание юридическим лицом своего наименования (фирменного наименования) на вывеске в месте нахождения не является рекламой.

19. Реклама организации, созданной вне коллегии адвокатов, об оказании ею услуг как юридической консультацией является ненадлежащей.

20. Ненадлежащая реклама товаров может затрагивать деловую репутацию лица, известного на территории распространения рекламы в связи с этим товаром.

21. Информация о спонсоре либо о его товарах, соответствующая условиям спонсорского договора, является рекламой.

22. Существенное искажение наименования спонсора не может считаться надлежащей рекламной информацией о спонсоре.

Существенная часть рекомендаций посвящена регулированию отношений субъектов рекламного рынка с антимонопольными органами.

Говоря о деятельности судебных органов, невозможно не оценить их роль в регулировании рекламной деятельности в России. Суды помогают разрешить споры по вопросам неясности тех или иных затруднений и неоднозначности трактовки нормативных актов о рекламе.

2.2. Анализ особенностей государственного регулирования рекламной деятельности в Самарской области

В виду стремительно развивающихся технологий, а так же бизнес-среды обострилась необходимость регулирования рекламной деятельности не только нормами права, но и наделением отдельных органов власти полномочиями по регулированию и контролю рекламной деятельности на территории субъектов Российской Федерации.

В наши дни люди встречаются с рекламой абсолютно везде: на улицах города размещено огромное количество рекламных конструкций, в поездках в машине можно услышать рекламные паузы во время прослушивания любимой радиопередачи, перерывы на рекламу во время просмотра фильма, смс-рассылки, рекламы в подъездах, лифтах, интернете.

Рассмотрим государственное регулирование рекламной деятельности на примере Самарской области.

Нормативной правовой базой регулирования рекламной деятельности в Самарской области является:

- Федеральный закон от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе»;
- Гост Р 52044-2003 «Наружная реклама на автомобильных дорогах и территориях городских и сельских поселений»;

- Закон Самарской области от 29 декабря 2014 года № 134-ГД «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти Самарской области в сферах градостроительной деятельности и рекламы на территории Самарской области, определении полномочий органов государственной власти Самарской области по предметам ведения отдельными государственными полномочиями в сфере градостроительной деятельности на территории Самарской области и внесении изменений в статью 1 Закона Самарской области «О закреплении вопросов местного значения за сельскими поселениями Самарской области»;
- Постановление Правительства Самарской области от 29 ноября 2013 года № 712 «О порядке согласования схем размещения рекламных конструкций в муниципальных районах и городских округах Самарской области»;
- Постановление Правительства Самарской области от 16 февраля 2015 года № 70 «Об утверждении порядка осуществления демонтажа рекламных конструкций, установленных и (или) эксплуатируемых на территории Самарской области с нарушением требований Федерального закона «О рекламе»;
- Постановление Администрации городского округа Самара от 14 августа 2012 года № 1075 «Об утверждении основных требований к средствам наружной рекламы и информации на территории городского округа Самара и признании утратившими силу отдельных муниципальных правовых актов».

На территории Самарской области с 2009 года при Министерстве имущественных отношений действует Государственное казенное учреждение Самарской области «Центр размещения рекламы». Его основными функциями является работа с социальной рекламой, проведение торгов на заключение договора по установке рекламных конструкций на земельном участке или недвижимом имуществе, которое находится в собственности Самарской области. Также Центр

размещения рекламы выявляет нарушения требований законодательства о рекламе и демонтирует незаконно установленные рекламные конструкции. Данное Учреждение определяет типы, виды и требования к внешнему виду рекламных конструкций, допустимых к установке. Согласует схемы размещения рекламных конструкций. Стоит отметить, что дополнительной деятельностью Учреждения является обеспечение сохранности объектов культурного наследия региона [41].

Основным контрольным органом в сфере рекламной деятельности в Самарской области является Управление Федеральной антимонопольной службы Самарской области (далее – Самарское УФАС). Самарское УФАС – территориальный орган Федеральной антимонопольной службы России, полномочия которого распространяются исключительно на территорию Самарской области.

Самарское УФАС представляет собой уполномоченный региональный орган исполнительной власти. УФАС по Самарской области осуществляет функции по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору за соблюдением законодательства в сфере конкуренции, деятельности субъектов естественных монополий и рекламы. Оно создано с целью предупреждения и пресечения нарушений законодательства Российской Федерации о рекламе, антимонопольного законодательства на рынках средств массовой информации, выставочной деятельности, рекламной деятельности, игорного бизнеса, а также актов недобросовестной конкуренции.

Самарской УФАС осуществляет свою деятельность под миссией: «Свобода конкуренции и эффективная защита предпринимательства ради будущего России».

Основными целями деятельности УФАС по Самарской области являются создание благоприятной конкурентной среды, обеспечение равного доступа к товарам, работам или услугам, а также развитие конкуренции. Самарское УФАС создано с целью прекращения антиконкурентного вмешательства органов власти в функционирование рынков. Девиз Самарского УФАС: «Законность. Равенство. Справедливость» [42].

При Управлении создан Экспертный совет по применению законодательства о рекламе. Экспертный совет является консультационно-совещательным органом. В его состав входят работники Самарского УФАС, представителей других органов исполнительной власти, представителей участников рекламного рынка, научных организаций, экспертов и специалистов в отдельных областях знаний. Его решения предоставляются в Самарское УФАС с целью принятия решений о соответствии той или иной рекламы нормам законодательства, подготовке предложений по совершенствованию законодательства, а также его эффективного контроля. Решения Экспертного совета носят исключительно рекомендательный характер.

Рассмотрим порядок рассмотрения дел Самарским УФАС. Он включает в себя следующие этапы.

1. Возбуждение дела. Согласно пункту 2 статьи 36 Закона дело может быть возбуждено по инициативе самого антимонопольного органа, представлению прокурора, обращению других органов государственной власти или органов местного самоуправления, а также по заявлению физических или юридических лиц.

2. Рассмотрение дела антимонопольным органом. Следующим шагом является непосредственное подробное рассмотрение дела Самарским УФАС. Следует отметить, что лицами, участвующими в деле, являются стороны, заинтересованные лица, эксперты, переводчики.

Стороны и заинтересованные лица со дня возбуждения дела вправе:

- Знакомиться с материалами дела и делать выписки из них. Следует отметить, что запрещено ознакомление со сведениями, которые составляют государственную и иную охраняемую законом тайну и делать выписки из них;

- Давать устные и письменные объяснения;
- Представлять доказательства по делу и участвовать в их исследовании;
- Заявлять ходатайства;
- Делать заявления;
- Возражать против заявлений и доводов других лиц;
- Пользоваться другими правами, предусмотренными законодательством Российской Федерации.

Как правило, рассмотрение дела Самарским УФАС длится в течение месяца со дня его возбуждения. В отдельных случаях рассмотрение дела может быть отложено или приостановлено.

Антимонопольный орган обязан принимать все необходимые меры для всестороннего, полного и объективного выяснения всех обстоятельств дела.

3. Вынесение решения по делу. При установлении факта нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе антимонопольный орган выдает лицу, обязанному устранить выявленное правонарушение, предписание о прекращении нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе либо об отмене или изменении противоречащего законодательству Российской Федерации о рекламе правового акта.

4. Оспаривание решений и предписаний антимонопольного органа в суде или арбитражном суде. При не согласии с правомочностью решения Самарского УФАС, согласно пункту 1 статьи 37 Закона, лица, в чью сторону было вынесено решения, в течение 3 месяцев со дня вынесения решения, выдачи предписания вправе обратиться в Арбитражный суд с жалобой о неправомерности вынесенного решения.

5. Исполнение предписания. Предписание, вынесенное УФАС России по самарской области должно быть исполнено в срок, указанный антимонопольным органом в предписании. Согласно пункту 4 статье 36 Федеральному Закону «О рекламе» такой срок не может быть меньше пяти дня со дня получения нарушителем предписания. Предписание антимонопольного органа о прекращении нарушения законодательства о рекламе должно исполняться в срок, указанный в предписании [11].

Наибольшее количество заявлений по признакам нарушения законодательства о рекламе, поступивших на рассмотрение в Самарское УФАС, приходится на 2017 год. В прошлом году количество заявлений превысило отметку 200 и составило 213 штук. Однако следует отметить, что далеко не по всем заявлениям в дальнейшем Самарское УФАС возбуждает дело по причине отсутствия явных признаков нарушения Закона и (или) иных нормативных

правовых актов. Явно это прослеживается на гистограмме, представленной ниже. Например, в 2014 году из заявленных 86 возможных случаев ненадлежащей рекламы дела были возбуждены по 62. В 2015 в Самарское УФАС поступило 106 заявлений, из которых 35 было отказано в возбуждении, в 2016 из 75 заявленных нарушений только 58 случаев были признаны, нарушающими законодательство о рекламе. В 2017 году из рекордного количества жалоб и заявок Самарское УФАС смогло диагностировать нарушения только в 65 заявках. Из сравнительной гистограммы, представленной ниже, видно, что наибольшее количество нарушений приходится на 2015 год и составляет 87 единиц, а наибольшее количество заявлений о нарушении рекламного законодательства Российской Федерации приходится, как уже было отмечено выше, на 2017 год.

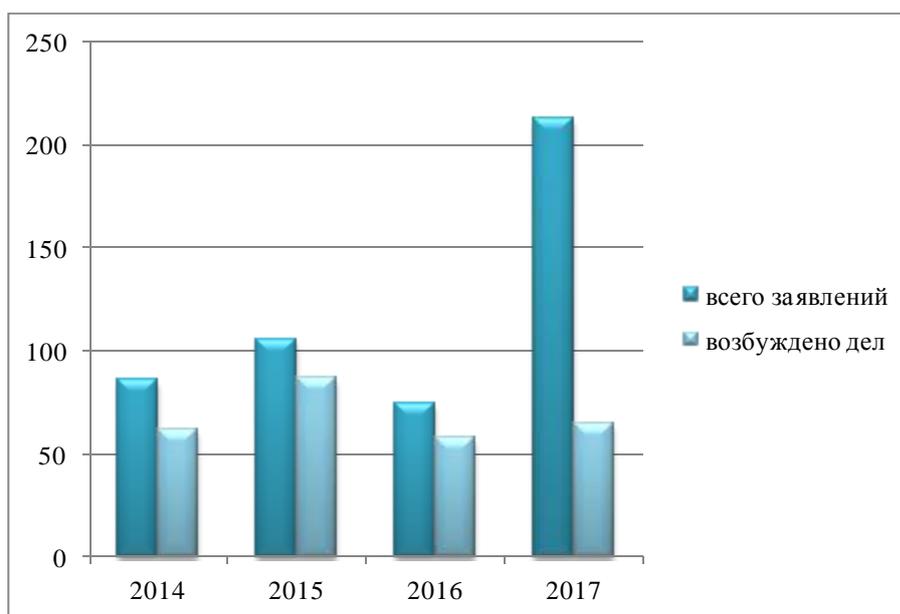


Рисунок 3 - Общая статистика дел Самарского УФАС по рекламе по годам

Наиболее частыми нарушениями в сфере рекламной деятельности являются нарушения рекламного законодательства Российской Федерации, связанные с отсутствием существенной информации в рекламе, с недостоверной рекламой, а также с рекламой, распространяемой по сетям электросвязи. В 2017 году преобладающие нарушения связаны с оскорбительной рекламой. Это видно из гистограммы, представленной ниже.

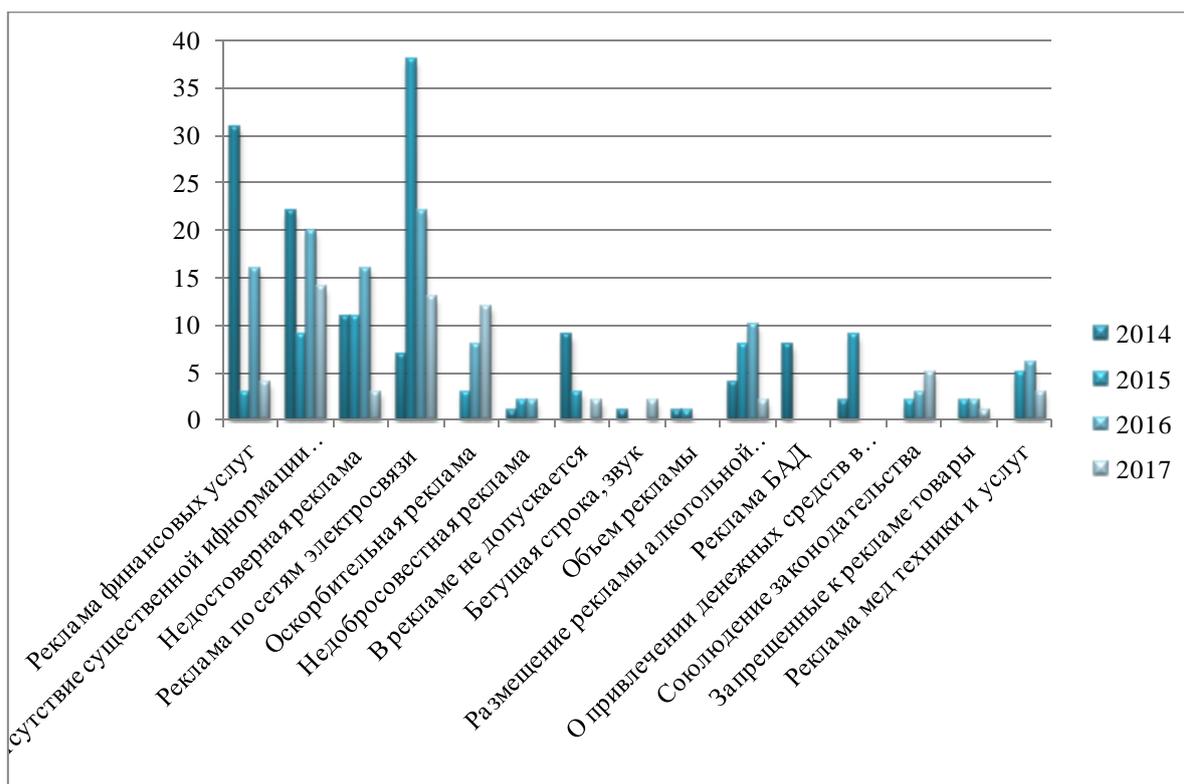


Рисунок 4 - Количество дел Самарского УФАС по видам нарушения

Как уже было сказано, решения Самарского УФАС могут быть обжалованы в суде. Ежегодно обжалуют 2-3 подобных решения. За последние 4 года ни одно решение Самарского УФАС не было признано судом неправомерным.

Анализируя административную практику Самарского УФАС, приведем пример. В 2015 году в территориальный орган ФАС России по Самарского области обратился гражданин с заявлением о возможном нарушении Обществом с ограниченной ответственностью «Метида» требований законодательства Российской Федерации о рекламе. В Самаре и Тольятти были размещены рекламный конструкции с изображением ученических розг с указанием их стоимости и текстом: «Розги ученические. 99,9 р». В данной рекламе гражданином был усмотрен призыв к насилию по отношению к детям. Помимо размещения рекламы розг с помощью наружных рекламных конструкций, реклама также проводилась на радиостанциях. В начале рекламы присутствует звук взмаха розги и текст: «Учебники, тетради, канцтовары. Ученический розги 99,9 рублей. Внедряем знания». Ученические розги 99,9р. Внедряем знания...» Самарское УФАС провело

запрос членам Экспертного совета и других компетентных структур для объективной оценки. Членами Экспертного совета были выявлены подтверждения нарушения законодательства о рекламе в части призыва к насилию над детьми.

9 сентября 2015 года УФАС по Самарской области возбудило дело по признакам нарушения законодательства о рекламе в отношении ООО «Метида».

25 декабря 2015 года Комиссией Самарского УФАС были выявлены о нарушения данной рекламой требований законодательства о рекламе. В соответствии с пунктами 1 и 2 статьи 5, по мнению Самарского УФАС, подобная реклама товара может быть воспринята как призыв к насилию: применению рекламируемых розг, которые действительно поступили в розничную продажу магазинов «Метида». УФАС по Самарской области усмотрело факт возможной пропаганды насилия и жестокости по отношению к детям через размещение данной рекламы. Управление указало, что помимо вышеперечисленных пунктов данная реклама, прежде всего, оказывает негативное влияние на психоэмоциональное состояние ребенка, вызывая панику и страх перед наказанием. А также согласно пункту 1 части 3 статьи 5 Федеральным Законом «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» запрещено распространять информацию, представляемую в виде изображения или описания жестокости, физического и (или) психологического насилия, преступления или иного антиобщественного действия. ООО «Метида» было выдано предписание о прекращении штрафа и о наложении на Общество штрафа в размере 200 000 рублей.

ООО «Метида» вынесенным решением Самарского УФАС не согласилось и в январе 2016 года подало в Арбитражный суд Самарской области жалобу о признании действий Самарского УФАС неправомерными. В ходе судебных разбирательств по инициативе ООО «Метида» проводилась экспертиза материалов на образы, которые вызывают данная реклама у ее потребителей, в особенности детей. Экспертиза показала отсутствие в рекламных материалах призыва к насилию, однако суд вынес решение об отказе в удовлетворении заявленных Обществом требований и признании Решения УФАС правомерными [39]. Общество с решением суда не согласилось и подало жалобу в Одиннадцатый Арбитражный

апелляционный суд. Суд вынес решение об оставлении жалобы без удовлетворения и оставлении решения Арбитражного суда Самарской области без изменения [40]. Далее ООО «Метида» подало кассационную жалобу в Арбитражный суд Поволжского округа. Итог – решения Самарского УФАС и судов низших инстанций признаны правомерными [38]. Общество подало еще одну кассационную жалобу в Верховный суд Российской Федерации. Верховный суд Российской Федерации отказался рассматривать жалобу ООО «Метида». В конце 2017 года Общество с ограниченной ответственностью выплатила установленный Самарским УФАС штраф.

Из приведенной статистики, можно сделать вывод, что количество заявлений и жалоб в отдел контроля рекламного законодательства Самарского УФАС достаточно высоко. Причем в 2017 году количество обратившихся выросло более чем в 2 раза по сравнению с прошлым годом. Такое значительное увеличение обращений ни как не повлияло на количество сотрудников в УФАС. Отдел контроля рекламного законодательства состоит из 4 сотрудников: начальника отдела, 2 специалиста по делам ненадлежащей реклам и один специалист по делам недобросовестной конкуренции. То есть надзором за рекламной деятельностью занимаются только 2 человека.

Мероприятия по контролю за рекламной деятельностью осуществляют сотрудники УФАС в соответствии с Административным регламентом.

На уровне муниципалитета, в городском округе Самара при Департаменте городского хозяйства и экологии Администрации городского округа Самара создан Комитет по наружной рекламе. Комитет уполномочен выдавать разрешения на размещение рекламных конструкций в соответствии с установленной Схемой размещения, организовывать торги, осуществлять контроль за исполнением рекламного законодательства, осуществлять демонтаж незаконно установленных рекламных конструкций [37].

Более подробная схема органов власти, осуществляющих государственное управление рекламной деятельностью в Самарской области представлена на рисунке 5.

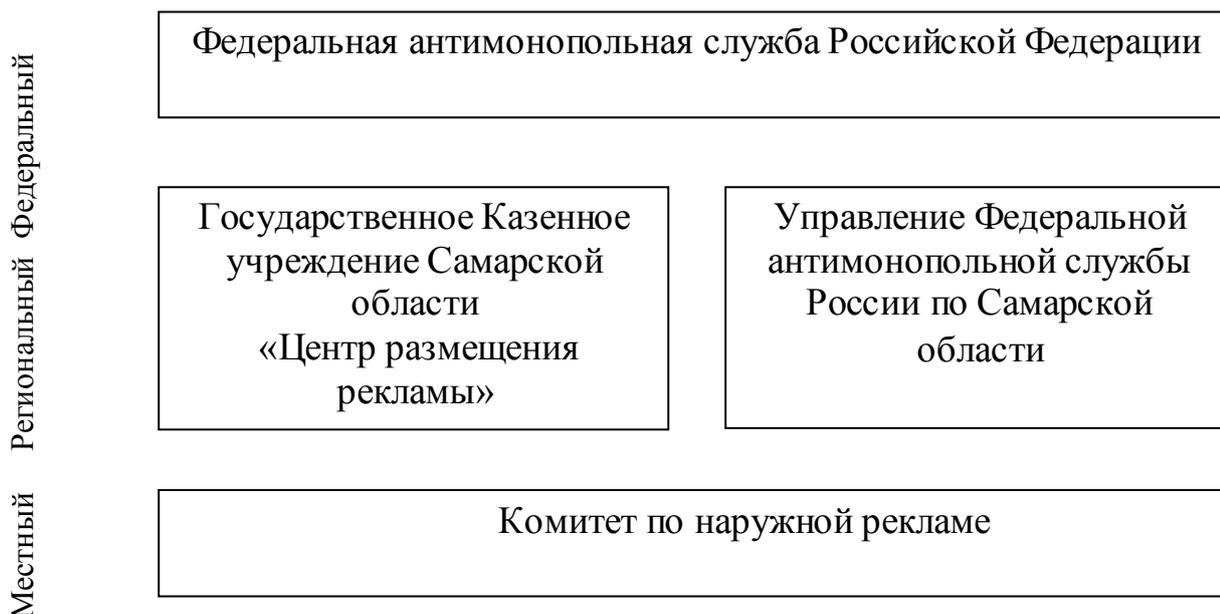


Рисунок 5 - Органы регулирования рекламной деятельности в Самарской области по уровням власти

2.3. Предложения по совершенствованию деятельности Управления федеральной антимонопольной службы по Самарской области в сфере контроля рекламного законодательства

Говоря о системе государственного регулирования рекламной деятельности невозможно не остановиться на существующих проблемах этой отрасли, которая все набирает обороты. Проблемных аспектов на самом деле множество, поэтому следует остановиться на определённом направлении регулирования (в данном случае это будет конкретный орган) и рассмотреть его более детально и подробно. В данном параграфе будут рассмотрены трудности, с которыми сталкивается один из органов государственного контроля за рекламной деятельностью, причины их возникновения и предложения автора по возможным путям решения существующих на данном этапе проблем.

В ходе анализа деятельности органов, занимающихся регулированием рекламной деятельности на территории Российской Федерации, особое внимание было уделено деятельности Управлению Федеральной антимонопольной службы

России по Самарской области, как основному контролирующему органу в сфере рекламной отрасли.

При помощи таких способов анализа, как наблюдение, изучение специализированной документации, прямой коммуникации с руководством Самарского УФАС были выделены и подробно изучены следующие проблемные аспекты в деятельности контролирующего органа:

1. Качество подготовки некоторых официальных документов находится на низком уровне из-за недостаточного профессионализма отдельных исполнителей документов, что приводит к ошибкам, снижению эффективности решений Самарского УФАС, а также затрудняет их использование как внутри антимонопольного органа, так и во внешней среде. Зачастую принятые Управлением по Самарской области решения и постановления требуются дополнительными пояснениями

2. Не все исходящие из УФАС официальные документы проходят лингвистическую экспертизу, что существенно влияет на их качество и возможность возврата, чем зачастую и сталкивается Управление.

3. Не все специалисты службы УФАС занимающиеся контролем за рекламой имеют соответствующее профессиональное образование. В связи с чем возникают проблемы при реализации своих непосредственных полномочий, так как установлены определённые требования к представителям интересов органов власти в суде, по которым данные представители обязаны иметь специализированное юридическое образование.

4. Наряду с электронным документооборотом в УФАС большая часть информации продолжает передаваться в виде документов на бумажном носителе, что значительно снижает эффективность деловых процессов, связанных с документооборотом, требует привлечения значительных материальных и технических ресурсов (подготовка и тиражирование документов, пересылка, хранение и поиск документов, управление движением и контроль за исполнением документов).

Для решения проблем, с которыми сталкивается Самарское УФАС при реализации своих непосредственных полномочий, автором были выдвинуты возможные пути их решения.

Итак, если говорить о проблеме качества документации, то эту проблему можно решить, обучая специалистов основным навыкам не только в сфере их непосредственных полномочий, но и в сфере делопроизводства. Это поможет не только повысить уровень качества внутренней и исходящей документации, но и сократить сроки ее подготовки, а соответственно, сроки ведения и расследования дела и вынесения решения по нему. Конечно, на однократном обучении данная проблема искоренена не будет. Для максимального эффекта необходимо регулярное повышение квалификации специалистов не только по их непосредственным направлениям работы, но и, как уже было сказано, по основам делопроизводства. Конечно, данный метод требует достаточного количества ресурсов как финансовых, так и временных, так как на время курсов работники Управления будут временно отсутствовать на рабочем месте. Однако метод действенный и стоящий вложенных сил и средств – на выходе руководитель получит квалифицированную команду, сроки рассмотрения дел могут быть уменьшены.

Говоря о документации, следует отметить, что часть проблем может быть решена максимальной унификацией документов, что поможет снизить время их подготовки и количество ошибок в их содержании.

Следующая проблема, связанная с кадрами, более глобальна и требует серьезных и обдуманных шагов при ее решении, она решается сложнее предыдущих по причине необходимости больших временных и материальных затрат, а также существенных рисков, связанных с возможной потерей кадров после повышения уровня их профессионализма. По мнению автора, она может быть решена следующими способами:

- Мотивация сотрудников;
- Документальное оформление обязательства сотрудников, не имеющих специализированного образования, получить его;

- Улучшение качества отбора кадров при принятии на работу новых сотрудников в УФАС.

При реализации данных рекомендаций эффективность деятельности Самарского Управления Федеральной Антимонопольной Службы должен повыситься в разы.

И снова вернемся к документам. На данный момент сотрудники Самарского УФАС тратят огромное количество времени на дублирование документов на бумажном носителе. И не просто дублировании, но и отправке множество документов по Почте России, что приводит к всевозможным ошибкам, так как задействовано третье лицо при передаче материалов, увеличения сроков рассмотрения дела. Соответственно, закупка и установка электронного архива, создание общей сети между структурными подразделениями одного Управления Федеральной антимонопольной службы России, а также другими территориальными подразделениями ФАС, максимальный отказ от бумажного документа оборота между участниками возникающих административных отношений увеличит скорость рассмотрения заявлений, жалоб и проведения административных расследований. А также позволит в минимальные сроки найти всю необходимую информацию по прошлым делам в общей базе.

Однако самой основной и глобальной проблемой в деятельности контролирующих органов является неспособность выявить, предотвратить и пресечь все нарушения в сфере деятельности рекламного рынка, так как количество нежелательной рекламы порядком выше контролирующих возможностей ФАС и ее территориальных органов. Данная проблема может быть решена путем развитием саморегулирования рекламной деятельности и частичным делегированием саморегулируемым организациям полномочий по предупреждению нарушений и контролю соблюдением субъектами рекламной деятельности законодательства о рекламе.

Таким образом, государственное регулирование рекламной деятельности в России представлено следующими органами: Федеральная антимонопольная служба и ее территориальные подразделения (в Самарской области – Управление

Федеральной антимонопольной службы по Самарской области), исполняющими контрольные функции. Данные органы контролируют исполнение законодательства Российской Федерации о рекламе и применяют нормы административной ответственности к нарушителям в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Также государственное регулирование рекламной деятельности осуществляют органы судебной власти Российской Федерации, налоговые органы, органы по государственной регистрации и сертификации субъектов и объектов рекламной деятельности; органы управления государственной собственностью.

Следует отметить деятельность органов власти субъектов Российской Федерации по регулированию рекламной деятельности на подведомственной территории. В Самарской области государственное регулирование рекламной деятельности представлена Управлением Федеральной антимонопольной службы России по Самарской области, Государственное казенное учреждение Самарской области «Центр размещения рекламы» при Министерстве имущественных отношений, а также деятельность местных органов по регулированию рекламной деятельности на уровне городского округа Самара: Комитета по наружной рекламе при Администрации городского округа Самара.

Самыми частыми видами нарушений в области рекламного законодательства, по которым Самарское УФАС ежегодно получает большее количество заявлений, являются нарушения, связанные с отсутствием существенной информации в рекламе, с недостоверной рекламой, а также с рекламой по сетям электросвязи.

Следует отметить, что все решения органов власти в отношении нарушителей рекламного законодательства могут быть обжалованы в суде. В Самарской области за последние 4 года ни одно решение Самарского УФАС органами судебной власти признаны неправомерными не были.

В своей деятельности Управление Федеральной антимонопольной службы сталкивается с проблемными аспектами, связанными с реализацией полномочий по контролю рекламного законодательства. Данные проблемы связаны с внешним и

внутренним документооборотом, с подбором кадров, а также трудностью охватить все случаи, связанные с нежелательной рекламой. Они могут быть решены путем обучения, переобучения сотрудников, а также повышения их квалификации на специализированных курсах, более качественным отбора кадров и развитием саморегулирующих организаций на рекламном рынке.

Заключение

В результате проведенного исследования были обобщены теоретические и практические материалы по вопросам темы, выделены проблемные аспекты темы и пути из возможного решения. Таким образом, государственное регулирование рекламной деятельности представляет собой одно из важнейших направлений деятельности государства.

На территории Российской Федерации основным нормативным правовым актом, регламентирующим рекламную деятельность, является Федеральный закон от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе». 38 Федеральным законом обобщены требования к рекламной информации, которая должна быть добросовестной и достоверной; определены субъекты рекламирования: рекламодаделец (заказчик рекламы); рекламопроизводитель (разработчик концепции рекламной компании, которую в дальнейшем воплощает в жизнь); потребитель рекламы (целевая аудитория, на которую направлена рекламная информация).

Законом установлены особенности рекламирования отдельных видов товаров и особенности отдельных способов распространения рекламы, а также перечень товаров, реклама которых не допускается, например таких как табачная продукция, наркотические средства, взрывчатые вещества.

Требования к рекламе установлены не только нормами Федерального закона «О рекламе», но и такими нормативными правовыми актами, как Федеральный закон от 29. Декабря 2010 года № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»; Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации»; Федеральный закон от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции».

За несоблюдение норм, установленных рекламным законодательством Российской Федерации, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность в виде штрафа,

размер которого зависит от юридического статуса нарушителя. Органы контроля рекламной деятельности перед привлечением нарушителя к ответственности зачастую выносят обязательные для исполнения предупреждения, а также постановления о проведении контррекламы.

Согласно Федеральному закону «О рекламе» контрольно-надзорную функцию в сфере рекламной деятельности осуществляет антимонопольный орган - Федеральная антимонопольная служба России и ее территориальные подразделения. В Самарской области контроль за соблюдением рекламного законодательства исполняет Управление федеральной антимонопольной службы России по Самарской области. Антимонопольные органы рассматривают заявления о нарушении законодательства, при выявлении нарушений антимонопольный орган, как уже было сказано, уполномочен выдавать предупреждения о прекращении нарушения, постановления о проведении контррекламы, а также заводить дело о нарушении рекламного законодательства и проводить административное расследование.

Органы государственной регистрации и сертификации субъектов и объектов рекламной деятельности, органы управления государственной собственностью, налоговые органы также активно принимают участие в регулировании деятельности рекламного рынка. Антимонопольному органу для вынесения объективного и обоснованного решения при проведении административного расследования необходима информация, которую он запрашивает у данных органов, с территориальными органами ведется постоянная официальная переписка.

Ввиду возникающих спорных ситуаций многие решения антимонопольного органа обжалуются в суде. Поэтому, говоря о государственном регулировании рекламной деятельности нельзя недооценивать работу органов судебной власти. Тем более, что решения, вынесенные судебными органами в дальнейшем послужат своеобразным прецедентом для всех участников рекламного рынка. Если говорить, о решениях, вынесенных антимонопольным органом в Самарской области, то в течение 4 лет все судебные решения были вынесены в пользу Самарского УФАС России

В Самарской области контроль за исполнением рекламного законодательства как уже отмечалось, осуществляет Управление Федеральной антимонопольной службы России по Самарской области. Также регулирование рекламной деятельности осуществляют такие органы, как Государственное казенное учреждение Самарской области «Центр размещения рекламы» при Министерстве имущественных отношений, в непосредственные полномочия которого входят проведение торгов на заключение договора по размещению рекламных конструкций, работа социальной рекламой, а также согласование схем размещения рекламных конструкций. На местном уровне при Департаменте городского хозяйства и экологии Администрации городского округа Самара создан и функционирует Комитет по наружной рекламе, основными полномочиями которого являются выдача разрешений на установку и размещение рекламных конструкций, организация торгов на заключение договора о размещении рекламной конструкции, вместе с сотрудниками правоохранительных органов выявляет и осуществляет демонтаж незаконно установленной наружной рекламы.

В своей деятельности Самарское УФАС сталкивается с рядом проблем, связанных с внутренним и внешним документооборотом, которые могут быть решены путем обучения сотрудников базовым навыкам делопроизводства, в том числе электронного. Также в Управление требуется грамотное управление кадрами и их качественный отбор. Однако самой глобальной проблемой в деятельности антимонопольных органов является неспособность пресечь все случаи нарушения рекламного законодательства и эта проблема может быть решена лишь частично путем развитием саморегулирования рекламной.

Список использованной литературы

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (1993 г.). // СПС «Консультант Плюс»
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ// СПС «Консультант Плюс»;
3. Жилищный Кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. №188-ФЗ// СПС «Консультант Плюс»;
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ// СПС «Консультант Плюс»;
5. «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»: Федеральный закон от 29.12.2010 г. № 436-ФЗ // СПС «Консультант Плюс»;
6. «О рекламе»: Федеральный закон от 13.03.2006 г. № 38-ФЗ// СПС «Консультант Плюс»;
7. «Об утверждении Положения о Федерально антимонопольной службе»: Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 г. № 331// СПС «Гарант»;
8. «Об утверждении Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению дел, возбужденных по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе»: Приказ Федеральной антимонопольной службы от 28.12.2007 № 453» // СПС «Гарант»;
9. «Об утверждении Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства»: Приказ Федеральной антимонопольной службы от 25.05.2012 г. № 339 // СПС «Гарант»;

10. «Об утверждении Положения об Управлении контроля рекламы и недобросовестной конкуренции Федеральной антимонопольной службы»: Приказ Федеральной антимонопольной службы от 16.03.2018 г. № 322// СПС «Гарант»;

11. «Об утверждении порядка распространения наружной рекламы и информации, размещения и эксплуатации их технических носителей на территории Ленинского района Московской области»: Постановление Главы муниципального образования «Ленинский район» Московской области от 15.02.2005 г. № 11// СПС «Гарант»;

12. «В удовлетворении заявления о признании недействительным решения налогового органа о доначислении налога на прибыль»: Постановление Федеральной антимонопольной службы Московского округа от 11.03.2009 г. № КА-А40-1269-09 // СПС «Гарант»;

13. «О признании необоснованным определением ИФНС»: Постановление Федеральной антимонопольной службы Северо-Западного округа от 21.08.2007 г. по делу № А42-8386/2006// СПС «Гарант».

Литература

14. Аксенова К.А. Реклама и рекламная деятельность: Конспект лекций. - М: Приор-издат, 2016;

15. Антонов Л.В. Специфика государственного регулирования рекламного рынка в современных условиях // Социально-экономические явления и процессы. 2012. № 2. С. 12-19;

16. Афонасьева М.И. Реклама: правовое регулирование. М.: Редакция «Российской газеты». 2015. № 10. С. 9;

17. Беляева О.А. Предпринимательское право: учебное пособие – М.:Инфра-М. 2009. С. 352;

18. Григорьева А.Г. Реклама и право // ЭЖ-Юрист. 2015. № 35. С. 36;

19. Джафаров К.А. Исследование в рекламе: учебное пособие – М.: Инфра-М, 2015. С 291;

20. Зинченко С.А., Шапсугов Д.Ю., Корх С.Э. Предпринимательство и статус его субъектов. М.: Юристъ, 2014. С. 187-193;
21. Карягина А.В. Правовой режим рекламной деятельности: теоретический аспект // Реклама и право. 2011. № 1. С. 33-38;
22. Кирилин А.В., Сернаков И.В. Правовое регулирование рекламы и вопросы ее классификации // Реклама и право. 2014. № 2. С. 15-20;
23. Короткова Е.А. Закон о рекламе как основной инструмент государственного регулирования рекламной деятельности // Международный научный журнал «Символ науки». 2014. № 11. С. 5-7;
24. Лазуков А.С., Майоров В.И., Особенности государственного контроля и надзора в сфере рекламной деятельности // Проблемы Права. 2015. №2. С. 114-119;
25. Лукин А.Г., Милева А.А. Совершенствование правового механизма государственного регулирования рекламы // Основы экономики, управления и права. 2015. № 3. С. 7-11;
26. Максуров А.А. Общее понятие о правовом маркетинге // Реклама и право. 2014. № 1. С. 10-12;
27. Миреев Ю.Л. Об исторических корнях и сущности рекламы // Реклама и право. 2010. № 1. С. 51-54;
28. Мухадисова Р.Ф. Организация управления рекламной деятельностью на предприятиях // Менеджмент и маркетинг в различных сферах деятельности. 2015. С. 217-220;
29. Назаров В.И. Законодательные механизмы государственного регулирования рекламной деятельности в Российской Федерации // Международный научный журнал «Символ науки». 2016. № 4. С. 48-50;
30. Росситер Дж. Р., Перси Л. Реклама и продвижение товаров. СПб.: Питер. 2017;
31. Свиридова Е.А. Реклама как индивидуализирующее творческое представление // Законодательство и экономика. 2013. № 15. С. 10 – 11;
32. Свит Ю.П. Ненадлежащая реклама и защита прав потребителей // Законы России. 2014. № 5. С. 36;

33. Сорочайкин А.Н., Тасеев В.Г. Экономика и управление в XXI веке // Изд-во «Самарский университет». 2012. С 284;

34. Хромов Л.Н. Рекламная деятельность: искусство, теория, практика // Экономика и право. 2016. С. 71-78;

35. Шахаева А.М. Проблемы правового регулирования предпринимательской деятельности на рекламном рынке // Менеджмент и маркетинг в различных сферах деятельности. 2015. С 77-80.

Интернет-ресурсы

36. Информационно-правовой портал «Гарант». – URL: [https:// www.garant.ru](https://www.garant.ru);

37. Официальный сайт Администрации городского округа Самара. – URL: <http://samadm.ru>.

38. Официальный сайт Арбитражного суда Поволжского округа. – URL <http://faspo.arbitr.ru>;

39. Официальный сайт Арбитражного суда Самарской области. – URL: <http://samara.arbitr.ru>;

40. Официальный сайт Одиннадцатого Арбитражного апелляционного суда Самарской области. – URL: <http://11aas.arbitr.ru>;

41. Официальный сайт Министерства имущественных отношений Самарской области. – URL: <http://mio.samregion.ru>;

42. Официальный сайт Управления Федеральной антимонопольной службы России по Самарской области. – URL: <http://samara.fas.gov.ru>;

43. Официальный сайт Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации РФ. – URL: <https://fas.gov.ru>;

44. Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – URL: <https://www.consultant.ru>;