

Некоторые социальные аспекты ненадлежащей рекламы



Зяббарова Л.И.

соискатель кафедры социологии, политологии и менеджмента
Казанского государственного технического университета

Реклама в современной России становится все более значимым социальным фактором, оказывающим все большее влияние на важнейшие социальные параметры условий и образа жизни членов социума и на само общество. Общество вынуждено пристрастно анализировать и оценивать этот феномен, пытаться корректировать рекламный процесс в направлении большей приемлемости социальных результатов рекламного воздействия.

Государством создан механизм защиты общества от ненадлежащей рекламы. В данной статье автором проведен анализ эффективности существующей в России системы защиты от ненадлежащей рекламы.

Известно, что появление рекламы на российском рынке породило множество связанных с этим проблем, и одной из наиболее острых является проблема присутствия ненадлежащей рекламы. Это подтверждает практика проведения многих рекламных кампаний, которые неоднократно упирались в неприятие со стороны аудитории и нарушали действующее законодательство о рекламе. Работа по изучению социальных аспектов ненадлежащей рекламы в России стала весьма актуальной и востребованной социологической наукой и практикой. Тем более, что реклама – социальный феномен современного общества, оказывающий влияние на разнообразные сферы функционирования социума.

В литературе существует множество определений понятия «реклама». Это свидетельствует, с одной стороны, о сложности самого явления, с другой стороны – о существовании различных точек зрения на его системообразующие характеристики [6].

Несомненно, что реклама, при всем разнообразии ее функций, представляет собой самостоятельную социально-экономическую реальность.

По мнению ряда ученых, реклама в современном обществе играет четыре основные роли: маркетинговую, коммуникационную, экономическую и социальную [7]. В данной работе под понятием «реклама» подразумеваются все виды и формы рекламных сообщений и все виды рекламной деятельности.

На сегодняшний день рекламный рынок представляет собой индустрию с миллиардными оборотами и хорошо развитой структурой. По данным, опубликованным в «Российском рекламном ежегоднике 2006», суммарный объем российского рекламного рынка в 2006 году составил 250-260 миллиардов рублей, при этом объем российского медиа рекламного рынка составил 176 миллиардов рублей (6,5 млрд. долларов США). По данному показателю в 2006 году Россия заняла шестое место в Европе и двенадцатое место в мире [5].

Несмотря на то, что качественные характеристики российского рекламного рынка (например: объем рекламных затрат на душу населения, доля рекламных расходов в объеме розничной торговли) еще значительно усту-

пают показателям США, европейских стран и даже стран Латинской Америки, российский рекламный рынок на протяжении шести лет, начиная с 2000 года, характеризуется высокой динамикой прироста объемов.

Приведенные данные подтверждают присутствие рекламы на российских рынках товаров и услуг в объемах, несомненно оказывающих влияние на важнейшие социальные параметры условий и образа жизни членов социума и на само общество.

Поскольку реклама является сложной и постоянно совершенствующейся системой, направленной на детерминацию потребления в обществе, последнее вынуждено пристрастно анализировать и оценивать этот феномен, пытаться корректировать рекламный процесс в направлении большей приемлемости социальных результатов рекламного воздействия. Так, одна из главных проблем социологии рекламы связана с исследованием механизмов, закономерностей функционирования рекламы как общественного института, ее влияния на общество и обратного воздействия общества на рекламу.

Сложность создания эффективной системы государственного регулирования рекламного рынка заключается в необходимости одновременного решения двух задач: создания надежного механизма защиты законных прав потребителей от возможного негативного воздействия рекламы и обеспечения благоприятных условий для формирования и развития цивилизованного рынка рекламы.

В целях решения данных задач государством была создана система правового обеспечения функционирования и развития рекламного рынка. В рамках данного регулирования были определены статусы основных субъектов рекламной деятельности, их права и обязанности, установлена административная ответственность субъектов рекламной деятельности.

Механизм государственного регулирования рекламной деятельности представляет собой систему мер законодательного, исполнительного и судебного характера, направленную на цивилизованное развитие и регулирование рекламной деятельности.

В качестве объекта государственного регулирования рекламы выступают отношения,

складывающиеся между участниками рынка рекламных услуг в процессе производства и распространения рекламы.

Субъектами регулирования данного механизма являются как государство в целом и (или) его отдельные органы, наделенные соответствующими полномочиями, так и сам рынок рекламных услуг.

Методы, используемые в процессе регулирования рекламной деятельности, можно разделить на методы экономического и административного регулирования.

Экономические методы регулирования представляют собой методы косвенного регулирования, их целью является создание условий осуществления деятельности хозяйствующими субъектами, при этом выбор осуществления деятельности остается за самими хозяйствующими субъектами.

Административные методы представляют собой методы прямого воздействия, определяющие саму возможность функционирования субъектов рекламного рынка.

Механизм государственного регулирования рынка рекламных услуг включает комплекс законодательных и иных правовых актов гражданского, административного и муниципального права, образующих в своей совокупности единую нормативную базу рекламного законодательства.

Важнейшим в данной группе законодательных актов является специальный Федеральный закон, закрепляющий основные направления государственного регулирования в сфере рекламы, — это Федеральный закон № 38-ФЗ от 13 марта 2006 года «О рекламе», с 01.07.2006 года, пришедший на смену отслужившему 10 лет Федеральному закону № 108-ФЗ от 18 июля 1995 года «О рекламе».

В соответствии со ст. 1 Федерального закона № 38-ФЗ от 13 марта 2006 года «О рекламе» (далее — Закон «О рекламе») «Целями настоящего Федерального закона являются развитие рынков товаров, работ и услуг на основе соблюдения принципов добросовестной конкуренции, обеспечение в Российской Федерации единства экономического пространства, реализация права потребителей на получение добросовестной и достоверной рекламы, предупреждение

дение нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, а также пресечение фактов ненадлежащей рекламы» [8].

Согласно п.4 ст. 3 Федерального закона № 38-ФЗ от 13 марта 2006 года «О рекламе» «Ненадлежащая реклама – реклама, не соответствующая требованиям законодательства Российской Федерации».

Рассмотрим более подробно содержание ненадлежащей рекламы и возможности ее негативного влияния на потребителей рекламы и общество в целом. Ненадлежащей признается реклама, нарушающая общие и специальные требования к содержанию, оформлению и распространению рекламы, установленные Законом «О рекламе».

Так, например, ненадлежащей признается реклама, нарушающая установленные Законом «О рекламе» общие требования к добросовестности рекламы:

- в связи с наличием в рекламе некорректных сравнений рекламируемого товара с находящимися в обороте товарами, которые произведены другими изготовителями или реализуются другими продавцами. Подобная реклама способна предоставить необоснованные конкурентные преимущества недобросовестному рекламодателю и, следовательно, принести ущерб его конкурентам, дезориентировать потребителя, лишив его возможности обоснованного выбора товара;

- в случае, если реклама порочит честь, достоинство или деловую репутацию лица, в том числе конкурента. Подобная реклама способна нанести значительный моральный и материальный вред опороченному юридическому или физическому лицу;

- в случае, если она представляет собой рекламу товара, реклама которого запрещена данным способом, в данное время или в данном месте, если она осуществляется под видом рекламы другого товара, товарный знак или знак обслуживания которого тождествен или сходен до степени смешения с товарным знаком или знаком обслуживания товара, в отношении рекламы которого установлены соответствующие требования и ограничения, а также под видом рекламы изготовителя или продавца такого товара. Подобная реклама также способна предоставить необоснованные конкурентные

преимущества рекламодателю в связи с использованием несанкционированных каналов распространения рекламы, эксплуатацией наработанной иными юридическими и физическими лицами репутации;

- в случае, если реклама является актом недобросовестной конкуренции в соответствии с антимонопольным законодательством.

Ненадлежащей также признается реклама, нарушающая, установленные Законом «О рекламе», общие требования к достоверности рекламы.

Так, недостоверной признается реклама, которая содержит не соответствующие действительности сведения:

- о преимуществах рекламируемого товара перед находящимися в обороте товарами, которые произведены другими изготовителями или реализуются другими продавцами;

- о любых характеристиках товара, в том числе о его природе, составе, способе и дате изготовления, назначении, потребительских свойствах, ...сроках службы, сроках годности товара;

- об ассортименте и о комплектации товаров, а также о возможности их приобретения в определенном месте или в течение определенного срока; о стоимости или цене товара, порядке его оплаты, размере скидок, тарифов и других условиях приобретения товара; об условиях доставки, обмена, ремонта и обслуживания товара;

- о гарантийных обязательствах изготовителя или продавца товара;

- об исключительных правах на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации юридического лица, средства индивидуализации товара;

- о правах на использование официальных государственных символов (флагов, гербов, гимнов) и символов международных организаций; об официальном или общественном признании, о получении медалей, призов, дипломов или иных наград;

- о рекомендациях физических или юридических лиц относительно объекта рекламирования либо о его одобрении физическими или юридическими лицами; о результатах исследований и испытаний;

- о предоставлении дополнительных прав или преимуществ приобретателю рекламируе-

мого товара; о фактическом размере спроса на рекламируемый или иной товар;

- об объеме производства или продажи рекламируемого или иного товара;

- о правилах и сроках проведения стимулирующей лотереи, конкурса, игры или иного подобного мероприятия, в том числе о сроках окончания приема заявок на участие в нем, количестве призов или выигрышей по его результатам, сроках, месте и порядке их получения, а также об источнике информации о таком мероприятии; о правилах и сроках проведения основанных на риске игр, пари, в том числе о количестве призов или выигрышей по результатам проведения основанных на риске игр, пари, сроках, месте и порядке получения призов или выигрышей по результатам проведения основанных на риске игр, пари, об их организаторе, а также об источнике информации об основанных на риске играх, пари;

- об источнике информации, подлежащей раскрытию в соответствии с федеральными законами;

- о месте, в котором до заключения договора об оказании услуг заинтересованные лица могут ознакомиться с информацией, которая должна быть предоставлена таким лицам в соответствии с федеральными законами или иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

- о лице, обязавшемся по ценной бумаге;

- об изготовителе или о продавце рекламируемого товара.

Недоверная реклама вводит потребителей в заблуждение, лишает их возможности обоснованного выбора товара и способна причинить убытки введенным в заблуждение лицам. Недоверная реклама также способна предоставить рекламодателю необоснованные конкурентные преимущества.

Ненадлежащей признается реклама, побуждающая к совершению противоправных действий; призывающая к насилию и жестокости; имеющая сходство с дорожными знаками или способно иным образом угрожать безопасности движения автомобильного, железнодорожного, водного, воздушного транспорта; формирующая негативное отношение к лицам, не пользующимся рекламируемыми товарами, или

осуждающая таких лиц. Очевидно, что подобная реклама способна нанести вред здоровью граждан, материальный ущерб юридическим и физическим лицам, государству, вызвать социальную напряженность в обществе и т.п.

Ненадлежащей также признается:

- реклама, использующая иностранные слова и выражения, которые могут привести к искажению смысла информации. Данное требование направлено на обеспечение потребителя достоверной информацией о рекламируемом товаре;

- реклама, содержащая указание на то, что объект рекламирования одобряется органами государственной власти или органами местного самоуправления либо их должностными лицами, т.е. реклама, способная привести к необоснованным конкурентным преимуществам на рынках товаров и услуг;

- реклама, демонстрирующая процессы курения и потребления алкогольной продукции, а также пива и напитков, изготавливаемых на его основе, то есть реклама способная нанести вред здоровью граждан путем формирования у них стереотипа поведения, допускающего потребление вредных для здоровья товаров;

- реклама, нарушающая ограничения на использование образов медицинских и фармацевтических работников в рекламе товаров, не являющихся медицинскими услугами, средствами личной гигиены...; реклама, содержащая указание на лечебные свойства, то есть положительное влияние на течение болезни, объекта рекламирования, за исключением такого указания в рекламе лекарственных средств, медицинских услуг, в том числе методов лечения, изделий медицинского назначения и медицинской техники. Данные требования направлены на защиту здоровья потребителей и имеют важное социальное значение в связи с ограничением возможности рекламодателя манипулировать потребителями, используя инстинкт самосохранения.

Закон «О рекламе» не допускает использование в рекламе бранных слов, непристойных и оскорбительных образов, сравнений и выражений, в том числе в отношении пола, расы, национальности, профессии, социальной категории, возраста, языка человека и гражданина, офи-

циальных государственных символов (флагов, гербов, гимнов), религиозных символов, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, а также объектов культурного наследия, включенных в Список всемирного наследия. Данные требования направлены на защиту чести и достоинства граждан и обеспечение благоприятной морально-психологической обстановки в обществе.

На защиту потребителей от рекламы, способной ввести в заблуждение, направлено требование о недопустимости рекламы, в которой отсутствует часть существенной информации о рекламируемом товаре, об условиях его приобретения или использования, если при этом искажается смысл информации.

На защиту благополучия, безопасности и здоровья граждан, а также окружающей среды направлены требования Закона «О рекламе» о запрете распространения в рекламе товаров, в отношении которых в установленном порядке утверждены правила использования, хранения или транспортировки либо регламенты применения, сведений, не соответствующих правилам или регламентам.

Общими требованиями к рекламе также установлен запрет на использование и распространение в радио-, теле-, видео-, аудио- и кинопродукции или в другой продукции скрытой рекламы, то есть рекламы, которая оказывает не осознаваемое потребителями рекламы воздействие на их сознание. Данное требование обеспечивает защиту потребителей от манипулирования их сознанием.

В целях защиты учащихся от несанкционированного воздействия рекламы в период обучения, установлен запрет на размещение рекламы в учебниках, предназначенных для обучения детей по программам начального общего и основного общего образования, школьных дневниках, а также в школьных тетрадях.

Одновременно, Закон «О рекламе» содержит запрет на рекламу товаров, способных причинить вред безопасности и здоровью граждан, окружающей среде; специальные требования к рекламе для несовершеннолетних и рекламе отдельных видов товаров и услуг (реклама товаров при дистанционном способе их продажи;

реклама о проведении стимулирующих мероприятий; реклама алкогольной продукции; пива и табачных изделий; лекарственных средств, медицинской техники, изделий медицинского назначения и медицинских услуг, в том числе методов лечения; биологически активных добавок; реклама продукции военного назначения и оружия; реклама основанных на риске игр, пари; реклама финансовых услуг и ценных бумаг).

Законом «О рекламе» регламентированы отдельные способы распространения рекламы:

- реклама в телепрограммах и телепередачах;
- реклама в радиопрограммах и радиопередачах;
- реклама в периодических печатных изданиях;
- реклама, распространяемая при кино- и видеообслуживании;
- реклама, распространяемая по сетям электросвязи и размещаемая на почтовых отправлениях;
- наружная реклама;
- реклама на транспортных средствах и с их использованием.

Таким образом, требования действующего Закона «О рекламе» направлены на обеспечение защиты потребителей от ненадлежащей рекламы, способной нанести материальный и моральный вред, ввести в заблуждение относительно рекламируемого товара, работы, услуги, манипулирующей сознанием и поведением потребителей, а также на обеспечение соблюдения принципов добросовестной конкуренции в рекламе.

Закон «О рекламе» устанавливает в качестве органа, осуществляющего в пределах своих полномочий государственный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации о рекламе, антимонопольный орган.

В соответствии с п.12 ст. 3 Федерального закона № 38-ФЗ от 13 марта 2006 года «О рекламе» под антимонопольным органом понимается федеральный антимонопольный орган и его территориальные органы. На сегодняшний день таковыми являются Федеральная антимонопольная служба России (далее ФАС России) и ее территориальные органы. (За период с 1991 г. по настоящее время антимонопольный орган преобразовывался из ГКАП (Государственный ко-

митет РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур) в ГАК (Государственный антимонопольный комитет Российской Федерации.), затем в МАП России (Министерство Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства) и в настоящее время в ФАС России (Федеральная антимонопольная служба).

Полномочия антимонопольного органа в части осуществления государственного контроля в сфере рекламы включают в себя: предупреждение, выявление и пресечение нарушений законодательства Российской Федерации о рекламе; возбуждение и рассмотрение дел по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе.

Антимонопольный орган наделен правом:

- выдачи обязательных для исполнения предписаний рекламодателям, рекламопроизводителям, рекламораспространителям о прекращении нарушений законодательства Российской Федерации о рекламе; федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления об отмене или изменении актов, изданных ими и противоречащих законодательству Российской Федерации о рекламе;

- предъявления в суд или арбитражный суд исков о запрете распространения ненадлежащей рекламы, о публичном опровержении недостоверной рекламы (контррекламе), о признании недействительными полностью или в части противоречащих законодательству Российской Федерации о рекламе ненормативных актов федеральных органов исполнительной власти, ненормативных актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, ненормативных актов органов местного самоуправления;

- применения мер ответственности к нарушителям законодательства о рекламе, в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях.

Контроль рекламной деятельности осуществляется ведомством с 1991 года, первоначально в рамках Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности

на товарных рынках», а с 1995 года в рамках специального Федерального закона «О рекламе».

Автор являлся сотрудником территориального антимонопольного органа (в Республике Татарстан) в период с 1996 г. по 2007 г. и непосредственно исполнял обязанности, обеспечивающие выполнение территориальным антимонопольным органом функции по осуществлению государственного контроля рекламной деятельности.

В данной публикации анализируется социальная роль антимонопольных органов, как фактора, в значительной степени определяющего вектор развития рекламного рынка, в виду прямого (административного) воздействия на профессиональных участников рекламного рынка и в связи с формированием правовой культуры потребителей рекламы путем пропаганды рекламного законодательства.

Несомненно, за прошедшие шестнадцать лет антимонопольные органы в целом и центральный аппарат в частности проделали определенную работу по пропаганде рекламного законодательства и контролю за соблюдением его требований на рекламном рынке Российской Федерации. Нарботана богатая административная и судебная практика, способствующая выработке единообразного подхода к оценке фактов ненадлежащей рекламы и проведению единой политики в части осуществления государственного контроля рекламной деятельности на всей территории Российской Федерации.

Однако, как показывает опыт, эффективное регулирование в сфере рекламы при помощи норм формального права объективно затруднено особенностями самой сферы регулирования. Так, при рассмотрении конкретного дела всегда присутствует доля субъективизма, а при соблюдении буквы закона вполне может быть нарушен его дух [3].

Одновременно, фактор «субъективизма» влияет на организацию контроля за соблюдением законодательства о рекламе и, соответственно, на эффективность контроля рекламной деятельности в регионах.

Во избежание излишнего субъективизма при контроле рекламной деятельности центральным аппаратом ФАС России в сентябре 2004 года был

создан общественный консультативно-совещательный орган – Экспертный совет по применению законодательства о рекламе при ФАС России (далее – Экспертный совет).

Основными задачами Экспертного совета являются:

- экспертиза и оценка содержания рекламы, представленной на рассмотрение Экспертного совета;

- оценка воздействия рекламы на потребителей рекламной информации; экспертиза соответствия действительности сведений, сообщаемых в рекламе;

- разработка рекомендаций по совершенствованию государственного контроля соблюдения рекламного законодательства

- взаимодействие с органами саморегулирования рекламы, ассоциациями и общественными объединениями профессиональных участников рекламного рынка;

- 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;

- подготовка предложений по совершенствованию законодательства о рекламе [4].

Несмотря на то, что Экспертный совет при ФАС России является консультативно-совещательным органом, и его решения имеют рекомендательный характер, создание совета знаменует собой качественный скачок в реализации публичности государственной политики в области контроля за соблюдением рекламного законодательства.

Экспертный совет при ФАС России является реально действующим советом, заседания которого проводятся регулярно, а круг рассматриваемых вопросов является действительно актуальным. Однако, за прошедшие три года работы данного Экспертного совета аналогичная практика в территориальных органах ФАС России пока не нашла должного развития.

Наличие Экспертных советов по применению законодательства о рекламе в регионах могло бы оказать положительное влияние на повышение обоснованности возбуждения дел

по признакам нарушения законодательства о рекламе и на качество принимаемых решений, обеспечить большую популяризацию рекламного законодательства. Однако, эффективность деятельности антимонопольного органа в части контроля рекламы в большей степени зависит от таких субъективных факторов, как добросовестность и компетентность исполнителей антимонопольного ведомства, их умения организовать мониторинг рекламы с учетом объективных проблем общества и рекламного рынка.

Из года в год антимонопольным ведомством на Коллегиях и в Докладах о результатах и основных направлениях деятельности ведомства ставятся задачи разработки и реализации программ повышения эффективности контроля в области рекламы и снижения уровня ненадлежащей рекламы.

Согласно докладам о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной антимонопольной службы на 2006-2008, 2007-2009 годы, выполнение задачи снижения уровня ненадлежащей рекламы будет осуществляться с помощью предотвращения и оперативного пресечения любых проявлений ненадлежащей рекламы или антирекламы, а также повышения эффективности использования санкций против нарушителей, предусмотренных законодательством [2].

Решение данной задачи предполагалось за счет ресурсов ведомственной целевой программы «Повышение эффективности контроля в области рекламы». Цель программы – защита потребителей и участников рынков от ненадлежащей рекламы и восстановление баланса, нарушенного в результате таких нарушений.

Задача программы – снижение уровня ненадлежащей рекламы путем выявления и пресечения всех нарушений в части установленных законодательством полномочий антимонопольных органов и повышения эффективности выполнения нарушителями санкций антимонопольных органов.

В качестве основных показателей оценки эффективности контроля в области рекламы рассматриваются:

1. Отношение количества отмененных судом решений к количеству обжалованных в суде ре-

шений по фактам ненадлежащей рекламы;

2. Отношение количества исполненных предписаний к количеству выданных предписаний о прекращении нарушений законодательства Российской Федерации о рекламе;

3. Отношение суммы уплаченных штрафов за нарушение законодательства о рекламе к сумме начисленных штрафов.

Проведем краткий анализ выработанных антимонопольным ведомством критериев оценки эффективности государственного контроля рекламной деятельности.

Первый из указанных показателей в большей степени отражает квалификацию специалистов антимонопольного ведомства, изначально работающих на судебную перспективу, в то время как субъекты рекламного рынка зачастую проигрывают дела из-за элементарной неорганизованности и отсутствия юридических служб.

Например, в практике автора было дело, возбужденное в отношении ПО «Татспиртпром» в «воспитательных» целях. В четвертом квартале 2003 года на улицах Казани, Москвы, Санкт-Петербурга и в Интернете появилась скрытая реклама водки «Ханская» производства «ПО Татспиртпром», указанный алкогольный напиток рекламировался под видом рекламы сайта в Интернете «Ханская фотка» (дело было выиграно, штрафы уплачены, предписания исполнены).

Однако, действия «Татспиртпрома» представлялись автору настолько возмутительными, что в «воспитательных» целях было подготовлено еще одно дело о скрытой рекламе водки «Ваш Выбор», в связи с распространением в Казани рекламы «Татспиртпром – это Ваш Выбор. Отличная компания. Отличное качество». Дело было возбуждено без достаточных доказательств, и даже при отсутствии у исполнителя внутренней убежденности в том, что указанная реклама является скрытой рекламой водки. Однако, «технично» проведенное, дело было выиграно в конечной инстанции – Высшем Арбитражном суде Российской Федерации и обрело преюдициальное и прецедентное значение.

Одновременно необходимо отметить, что количество оспариваемых в судах решений территориальных антимонопольных органов традиционно невелико в силу опасений хозяйствующих субъектов вызвать пристрастный ин-

терес к своей рекламной и иной деятельности со стороны антимонопольного ведомства.

Показатель, характеризующий отношение количества исполненных предписаний к количеству выданных предписаний о прекращении нарушений законодательства Российской Федерации о рекламе, фактически характеризует наличие в антимонопольном ведомстве элементарного контроля за исполнением выданных предписаний. Данный показатель традиционно высок, поскольку в большинстве случаев субъекты рекламного рынка рассматривают данную меру административного реагирования как достаточно либеральную и проявляют готовность принять «правила игры», диктуемые антимонопольным ведомством.

Показатель «отношение суммы уплаченных штрафов за нарушение законодательства о рекламе к сумме начисленных штрафов» также, на мой взгляд, является «техническим», поскольку у антимонопольного ведомства достаточно рычагов для взыскания наложенных штрафов.

Таким образом, ни один из этих показателей не отражает реального уровня эффективности контроля в области рекламы.

Указанная программа ставит задачу снижения уровня ненадлежащей рекламы путем выявления и пресечения всех нарушений в части установленных законодательством полномочий антимонопольных органов, однако, за всю историю антимонопольных органов не публиковались данные о реально существующих масштабах ненадлежащей рекламы на территории Российской Федерации.

По результатам 2006 года ФАС России отчиталась в рассмотрении более 13000 фактов, указывающих на нарушение законодательства о рекламе, причем в это количество включены факты, при рассмотрении которых нарушения законодательства о рекламе не подтвердились. Много это или мало?

Если рассмотреть пример Татарстанского территориального управления, то максимальное количество фактов, указывающих на нарушение законодательства о рекламе, рассматривавшихся Управлением до 2007 года, составляло порядка 800 (количество дел на порядок меньше).

Количество СМИ (электронных и печатных), зарегистрированных и осуществляющих

рекламную деятельность на территории Республики Татарстан приближается к 1000. Одновременно в республике установлено более 5000 рекламных конструкций (с учетом конструкций всех форматов, включая остановочные павильоны, брэндмауэры, крышные установки, перетяжки), без учета рекламы, размещаемой внутри торговых комплексов и рекламы на транспорте и в жилых домах (лифты, подъезды).

Таким образом, приблизительное количество рекламных носителей, даже по самым скромным оценкам, превышает 10 000 единиц. Количество рекламных сообщений, распространяемых за год на указанных носителях, в сотни раз превышает количество самих носителей (то есть счет рекламных сообщений идет на миллионы).

Учитывая, что ненадлежащая реклама составляет некоторый процент от всего объема распространяемой рекламы (предположим, 5 %), то очевидно, что доля рассматриваемых антимонопольным ведомством фактов ненадлежащей рекламы ничтожно мала.

Описанная ситуация существует ввиду объективных трудностей, вызванных ограниченными техническими и кадровыми ресурсами антимонопольных органов.

В какой-то мере компенсировать объективные трудности контроля рекламной деятельности возможно только путем повышения «качества» контроля. В данном случае под качеством контроля автор понимает такое содержание контрольной деятельности антимонопольных органов, которое направлено на пресечение фактов ненадлежащей рекламы очевидно способных принести вред либо ущерб потребителям рекламы, ввести их в заблуждение, нанести урон деловой репутации и т.п.

На деле же складывается следующая картина: масса дел возбуждается антимонопольными органами по фактам нарушения формальных требований законодательства о рекламе, не способных нанести вред потребителям рекламы.

Так, согласно данным, представленным ФАС России «Российскому рекламному ежегоднику 2006», из 13000 фактов, указывающих на нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, рассмотренных антимонопольными органами в 2006 году, 31 % составили

факты распространения рекламы без надлежащего указания лицензии в рекламе деятельности, подлежащей лицензированию, и отметок «подлежит обязательной сертификации» (количество фактов распространения рекламы без наличия соответствующей лицензии составляет незначительную часть от указанного объема нарушений).

Данные показатели наработаны антимонопольным ведомством за полгода, поскольку с 01.07.2006 г. с вступлением в силу Федерального закона № 38-ФЗ от 13 марта 2006 года «О рекламе» требования об указании в рекламе лицензий и отметок «подлежит обязательной сертификации» отменены.

Законодатель справедливо посчитал требования об указании подобных отметок в рекламе нецелесообразными. Действительно, для рядового потребителя сведения о номере лицензии и наименовании органа, выдавшего ее, размещенные в рекламе, малоинформативны. Данная информация важна для него в момент получения услуг при непосредственном контакте с исполнителем, т.е. в момент действия законодательства о защите прав потребителей.

Однако, в предшествующий период подобные нарушения позволяли территориальным антимонопольным органам набирать «очки» при подведении итогов за отчетный период.

Антимонопольные органы рапортуют о количестве выявленных нарушений: рассмотренных фактах ненадлежащей рекламы, возбужденных делах, однако ни один из фигурирующих в отчетах показателей не отражает объективную картину динамики ненадлежащей рекламы в каждом отдельно взятом регионе и в Российской Федерации в целом.

В 2007 году Всероссийским центром изучения общественного мнения было проведено исследование на тему «Восприятие и оценка деятельности Федеральной Антимонопольной Службы экспертным сообществом и населением России» [1]. В ходе исследования опрошено 2000 предпринимателей (на основе квотирования с учетом данных Росстата в 28 регионах в 7 федеральных округах, охвачены предприятия по 15 видам экономической деятельности), 1600 граждан в возрасте 18 лет и старше в 153 точках опроса в 46 регионах РФ. Опрос

предпринимателей проводился в период 4 июня – 15 июля 2007 г., опрос граждан состоялся 14-15 июля 2007 г.

Исследование было проведено с целью изучения отношения представителей бизнес-сообщества и населения России к деятельности Федеральной антимонопольной службы, включая оценку состояния конкурентной среды, изучения особенностей правовой культуры предпринимателей, типичного поведения предпринимателей по защите своих конкурентных прав, уровня информированности о текущем законодательстве о защите конкуренции, оценки деятельности ФАС, ее влияния на профильные сферы, уровня коррупционных рисков в деятельности службы.

Основные выводы исследования в отношении оценки деятельности ФАС свидетельствуют, что рейтинг доверия и популярности ФАС среди предпринимателей в целом невысокий. Так, половина опрошенных (51 %), в частности, уверена в том, что основная масса предпринимателей в случаях нарушения их конкурентных прав обращаться в ФАС не станут. Сами в ФАС по каким-либо вопросам обращались только 9 % респондентов-предпринимателей, в основном по вопросу защиты от недобросовестной конкуренции (25 % случаев), а также в связи с контролем над деятельностью естественных монополий, рекламной деятельностью и по вопросам размещения госзаказов (по 12-14 %). Основной поток обращений предпринимателей в ФАС адресован территориальным управлениям службы (61 %), непосредственно в ФАС обращалось примерно каждое пятое предприятие (22 %). Доля предпринимателей, обращавшихся и в ФАС и в ее территориальные управления, составила 13 %.

При этом, рассуждая теоретически, большинство бизнесменов (64 %) заявили, что у них есть возможности для отстаивания своих конкурентных прав. Однако «практический» рейтинг официальных способов защиты конкурентных прав в среднем вдвое ниже «теоретического». Так, в случае нарушения конкурентных прав к обращению в суды прибегают только 14 % предпринимателей (в теоретическом ключе предпочтение ему отдавали 37 %), к обращению в местные, региональные органы власти 5 % (в теории 11 %), в федеральные ор-

ганы власти 3 % (в теории 7 %), в СМИ 2 % (в теории 5 %). Не является исключением и ФАС – если на уровне гипотетических рассуждений эффективным обращение в нее считают 7 % предпринимателей, то на уровне практического использования – только 4 %.

Исследование также выявило дефицит информированности предпринимателей и населения об антимонопольной деятельности государства и работе ФАС.

Примерно половина (45-55 %) предпринимателей не владеют информацией о том, что делает ФАС для создания благоприятной конкурентной среды, в сфере размещения госзаказов, по регулированию деятельности естественных монополий, в сфере контроля за рекламной деятельностью. Остальные (37-46 %) имеют поверхностное знание о работе службы по этим направлениям («что-то слышали»). Наиболее осведомлены предприниматели о деятельности ФАС по созданию благоприятной конкурентной среды и контролю над рекламой (55-56 %, включая тех, кто «что-то слышал»), в наименьшей степени – о контроле за госзаказами (35 %).

Население также мало знакомо с работой ФАС – почти половина опрошенных (48 %) услышали о ведомстве впервые от интервьюеров. Влиятельность ФАС на профильные для нее сферы 43-55 % затрудняются оценить, среди остальных преобладает мнение о том, что роль службы невелика. Хуже всего дело обстоит с влиянием ФАС на состояние конкурентной среды предпринимательства (42 % ответов, что влияние «небольшое» или «никакое», при 14 % позитивных оценок).

Успехи и неудачи ФАС в решении различных проблем не очевидны для большинства опрошенных (60 %). Среди остальных преобладают отрицательные оценки – ведомство либо действует неуспешно, либо не решает проблем вообще (так полагают около четверти предпринимателей, их в полтора-два раза больше, чем оптимистов). В большей степени критичны оценки влияния ФАС по созданию конкурентной среды, а наибольший позитив вызывает работа по снижению уровня ненадлежащей рекламы.

Таким образом, приведенные данные социологического исследования свидетельствуют,

что за 17 лет существования, в том числе 16 лет контроля за рекламной деятельностью, антимонопольные органы не заслужили большого доверия предпринимателей и населения России, на защиту интересов которых направлена деятельность ведомства.

Разумеется, есть масса объективных и субъективных причин столь неутешительным результатам, это и несовершенство законодательства, и ограниченность кадровых и финансовых ресурсов и состояние общества, в котором практически не используется, либо используется весьма незначительно такой эффективный механизм регулирования рекламного рынка, как саморегулирование.

ФАС России справедливо полагает, что значительному повышению эффективности контроля в области рекламы будет способствовать совершенствование законодательства в данной сфере.

Федеральный закон № 38-ФЗ от 13 марта 2006 года «О рекламе», вступивший в силу с 01.07.2006 года, можно рассматривать как качественный скачок, способствующий совершенствованию рекламного законодательства. Данный Закон впервые установил требования к рекламе товаров при дистанционном способе их продажи, рекламе биологически активных и пищевых добавок, расширил и конкретизировал требования к рекламе медицинских услуг и товаров медицинского назначения, к рекламе финансовых услуг, ценных бумаг, установил ограничения на объемы телевизионной рекламы, регламентировал порядок распространения наружной рекламы.

Однако, более совершенный закон в существующих условиях не означает автоматически большего блага для потребителей и предпринимателей. К примеру, в 2006 году Татарстанское УФАС России возбудило ряд дел (и соответственно наложило штрафы) в связи с неверным толкованием его специалистами требований ч.7 ст. 24 Федерального закона № 38-ФЗ от 13 марта 2006 года «О рекламе», согласно которой «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. В рекламе, распространяемой в радиопрограммах, продолжительность такого предупреждения должна составлять не менее чем три секунды, в рекламе, распространяемой в телепрограммах и при кино- и видеообслуживании, – не менее чем пять секунд и должно быть отведено не менее чем семь процентов площади кадра, а в рекламе, распространяемой другими способами, – не менее чем пять процентов рекламной площади (рекламного пространства)».

Управление необоснованно требовало наличия предупреждения о противопоказаниях к применению в любой имиджевой рекламе медицинских учреждений. Таким образом, на каком-то этапе рекламное сообщество республики, кстати сказать, опасющееся отстаивать свои права в судах, стало заложником ведомства, призванного способствовать формированию цивилизованного рекламного рынка.

Антимонопольные органы, выполняя государственный, а следовательно, и социальный заказ общества по регулированию рекламного рынка, получили большие полномочия, однако практически оказались бесконтрольными со стороны «заказчика».

СМИ не заинтересованы исследовать вопросы эффективности контроля рекламной деятельности, поскольку, получая основные доходы от рекламы, в том числе и ненадлежащей, они зависят от рекламодателя, вкладывающего средства в рекламу, и сами зачастую выступают в роли нарушителей рекламного законодательства.

Антимонопольное ведомство само «выбирает» себе нарушителей (при существующих объемах ненадлежащей рекламы приходится выбирать – кого контролировать, кого привлекать к ответственности), и здесь выбор во многом зависит от личности руководителя, его добросовестности.

Антимонопольное ведомство само рассматривает дела и принимает решения. Формально решения принимаются комиссионно, но исходя из практики Татарстанского УФАС России, решения фактически принимаются руководителем Управления (даже если он и не принимает непосредственного участия в работе Комиссии

по рассмотрению дел по признакам нарушения законодательства о рекламе). Более того, зачастую решения принимаются до рассмотрения дел по существу. Имеют место факты принятия в отношении хозяйствующих субъектов различных решений при аналогичных нарушениях.

Любое решение антимонопольного ведомства может быть оспорено в суде, но, как показывает практика и подтверждает выше указанное исследование ВЦИОМ, на деле субъекты рекламного рынка довольно редко обращаются в судебные инстанции.

За все время существования Татарстанского территориального антимонопольного ведомства, федеральным антимонопольным органом ни разу не была дана качественная оценка состояния его контроля за рекламной деятельностью. Все выводы о результатах деятельности управления основаны на количественных показателях, представляемых территориальным органом в отчетах, которые могут быть недостаточно точными.

Таким образом, система государственного контроля рекламной деятельности весьма несовершенна, поскольку организация контроля, рассмотрение фактов, указывающих на нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, целиком и полностью зависят от одного ведомства и его руководства.

Коренное изменение ситуации в части снижения уровня ненадлежащей рекламы, по моему мнению, возможно только в случае разделения функций мониторинга, контроля рекламной деятельности и принятия решений.

Поскольку любой субъект федерации имеет лучшее представление о существующих в его регионе проблемах, в том числе и рекламного рынка, то именно ему целесообразно определять (контролировать) выбор фактов ненадлежащей рекламы, подлежащих рассмотрению антимонопольным органом. Полномочия по окончательному принятию решений по установленным фактам нарушений законодатель-

ства о рекламе целесообразно передать судебным органам.

Полагаю, что приведенный обзор и анализ социальных аспектов ненадлежащей рекламы показывает, что социологическая компетентность является существенным резервом оптимизации влияния рекламы на социального субъекта. А это, в свою очередь, настоятельно требует дальнейшего изучения поставленной проблемы и, естественно, возможного ее разрешения.

Литература:

1. Восприятие и оценка деятельности Федеральной Антимонопольной Службы экспертным сообществом и населением России / Исследование ВЦИОМ – Режим доступа: www.fas.gov.ru
2. Доклады о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной антимонопольной службы на 2006-2008 и 2007-2009годы. – Режим доступа: www.fas.gov.ru
3. Методика проведения экспертизы рекламы /под редакцией Крючковой П.В. – Москва 2001. – 223с.
4. Положение об Экспертном совете по применению законодательства о рекламе при ФАС России / Утверждено приказом ФАС России от 07.09.2004 № 99 – Режим доступа: www.fas.gov.ru
5. Российский рекламный ежегодник 2006 /общая редакция Коломиец В.П. – Москва 2007. – 277с.
6. Савельева, О.О. Социология рекламного воздействия – Москва, 2006. – 283с.
7. Уэллс, У., Бернет, Дж., Мориарти, С. Реклама: принципы и практика. пер. с англ. под ред. Божук С.Г.. - СПб: «Интер» 2001. – 800с.
8. Федеральный закон от 13.03.2006 г. N 38 ФЗ «О рекламе» – Режим доступа: правовая система «Консультант».