УДК: 342.9 ВАК: 12.00.07

ISSN: 2542-0259 © Российское конкурентное право и экономика, 2019

# О становлении института саморегулирования в сфере рекламы: опыт России

### А.Б. Кашеваров,

Финансовый университет при Правительстве РФ, ФАС России, г. Москва

### Аннотация

В статье исследуется становление института саморегулирования в сфере рекламы на примере Российской Федерации. В частности, изучаются правовые основы саморегулирования в сфере рекламы, заложенные Законом о рекламе 1995 г., исследуются ныне действующие положения Закона о рекламе 2006 г., регулирующие данный вопрос. Делается вывод, что указанный институт находится на начальном этапе своего развития.

**Ключевые слова:** саморегулирование, реклама, рынок, развитие, взаимодействие, нарушения.

## Self-Regulation in the Area of Advertising: institution formation. Russian experience

### A.B. Kashevarov,

Financial University under the Government of the Russian Federation, FAS Russia, Moscow

### Annotation

The article analyzes the formation of institution of the Self-Regulation in the Area of Advertising in Russian Federation. The article analyzes, in particular, legal basis of the Self-Regulation in the Area of Advertising, specified by the 1995 Federal law «On Advertising», also analyzes active provisions of the 2006 «On Advertising» Federal Law. The article concludes that the above-stated institution currently is in an ititial state of it's development.

**Keywords:** self-regulation, advertising, market, development, interaction, violations.

последние годы рынок рекламы продолжает демонстрировать рост. Так, по данным Комиссии экспертов Ассоциации Коммуникационных Агентств России, за первые три квартала 2018 г. суммарный объем рекламы в средствах ее распространения за вычетом НДС вырос на 13% относительно соответствующего периода 2017 г. и достиг 325 млрд руб. <sup>1</sup>.

Кроме того, за последнее десятилетие возникли новые каналы распространения рекламы, в том числе предполагающие принципиально новые форму и способ доведения информации до потребителей.

Указанные тенденции наглядно отражают заинтересованность российского бизнеса в рекламе как инструменте ознакомления потребителей с осуществляемой коммерческими организациями деятельностью и инструменте добросовестной конкуренции, а также стали импульсом для интенсификации развития института саморегулирования в сфере рекламы.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См.: http://www.akarussia.ru/knowledge/market\_size/id8566 (Дата обращения: 20.02.2019).

А.Б. Кашеваров № 1 (17) 2019

О становлении института саморегулирования в сфере рекламы: опыт России

Необходимо отметить, что саморегулирование в сфере рекламы широко распространено по всему миру, как на территории Европейского союза, так и в США, Южной Америке, Азии и (даже) в Африке (например, в ЮАР), и формировалось оно десятилетиями.

Так, Организация по контролю за объявлениями (Control Board) (ОСА), основной целью которой было противодействие размещению и распространению недостоверной рекламы, была создана во Франции 29 августа 1935 г.². В ноябре 1911 г. Джоном И. Роменом (США) по всей стране были созданы комитеты бдительности, специализирующиеся на пресечении злоупотреблений в рекламе и финансировавшиеся из средств местных клубов рекламы [1]. Комитет рекламных стандартов (Advertising Standards Authority (ASA)) был создан в Великобритании в 1961 г., а первая редакция Международного кодекса рекламной деятельности Международной торговой палаты была принята в 1937 г.³.

Несмотря на специфику развития саморегулирования в сфере рекламы в зависимости от особенностей конкретного государства, важно отметить общую схожесть указанного института в разных странах, в том числе механизма его функционирования и основных принципов, положенных в его основу. Такое сходство обусловлено тем, что подавляющее большинство стран для целей формирования и функционирования института саморегулирования в сфере рекламы применяет Международный кодекс рекламной деятельности Международной торговой палаты либо национальные кодексы рекламных практик, разработанные с учетом принципов, заложенных этим документом. Кроме того, саморегулируемые организации перечисленных (упомянутых) стран являются членами Европейского альянса по стандартам в рекламе (European Advertising Standards Alliance (EASA)), созданного в 1992 г. в Брюсселе.

Саморегулируемые организации в сфере рекламы в международной практике [2—3]:

- независимы от правительства и заинтересованных групп и обладают своей собственной функцией принятия решений;
- не заменяют и не исключают государственное регулирование, функционируя в рамках действующего законодательства и дополняя его;
- учреждаются рекламной индустрией, включающей в себя рекламодателей или их ассоциации, рекламные агентства или их ассоциации, рекламораспространителей или их ассоциации (в некоторых странах, например, в Индии, участниками СРО выступают также маркетинговые, исследовательские компании, PRассоциации);
- <sup>2</sup> Cm.: http://sovetreklama.org/2017/12/svyshe-80-let-na-strazhe-prilichnoj-reklamy/ (Дата обращения: 20.02.2019).
- <sup>3</sup> См.: http://www.advertology.ru/index.php?name=Subjects&pageid=20 (Дата обращения: 20.02.2019).

- финансируются за счет взносов участников СРО, а в отдельных случаях осуществляют свою деятельность также за счет сборов за консультации и рассмотрение споров (за исключением жалоб потребителей), продажи продуктов собственной деятельности либо от организации просветительских мероприятий;
- обладают поддержкой со стороны рекламного сообщества;
- несут практическую ответственность за регулирование рекламы;
- являются беспристрастными и обладают процедурами, препятствующими возникновению конфликта интересов:
- рассматривают обращения потребителей на безвозмездной основе;
- процесс рассмотрения дел и принятия решений носит понятный и «прозрачный» характер;
- обладают реальной способностью обеспечения исполнения решений СРО как во взаимодействии с органами государственной власти, так и без их участия;
- осуществляют свою деятельность в соответствии с национальными кодексами рекламной практики, разработанными на основе Международного кодекса рекламной деятельности Международной торговой палаты, а также с учетом Руководства EASA по саморегулированию.

При этом принципами саморегулирования в сфере рекламы выступают законность, пристойность, честность и правдивость рекламы, сделанной с чувством гражданской ответственности перед потребителями и обществом, с уважением правил честной конкуренции<sup>4</sup>.

Целью саморегулирования в сфере рекламы является обеспечение высоких стандартов в рекламе, доверия и уверенности потребителя для пользы всех, кто в этом заинтересован⁵, также можно указать на представительство и защиту интересов своих членов, выработку требований соблюдения этических норм в рекламе и обеспечение контроля за их выполнением [4].

Целесообразно отметить, что принципы и цели саморегулирования в сфере рекламы в иностранных государствах идентичны практике регулирования рекламы в Российской Федерации, поскольку согласно ст. 1 Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» целями данного 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, создание благоприятных

<sup>4</sup> См.: https://tpprf.ru/ru/interaction/committee/komrecl/# analiticheskie-materialy (Дата обращения: 20.02.2019).

<sup>5</sup> См.: http://www.nnre.ru/delovaja\_literatura/pravovoe\_regulirovanie\_ reklamnoi\_dejatelnosti/p11.php (Дата обращения: 20.02.2019).

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> См.: СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1232.

условий для производства и распространения социальной рекламы, предупреждение нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, а также пресечение фактов ненадлежащей рекламы.

Следует подчеркнуть, что мировой опыт саморегулирования в сфере рекламы за всю его историю доказал эффективность и общественную пользу СРО, а делегирование государственными регуляторами своих полномочий СРО в сфере рекламы привело к тому, что основная часть жалоб по рекламе как раз рассматривается саморегулируемыми организациями.

В Российской Федерации правовые основы института саморегулирования в сфере рекламы были заложены в 1995 г. вступлением в силу Федерального закона от 18.07.1995 № 108-ФЗ «О рекламе»<sup>7</sup>, поскольку ст. 28 данного Закона были установлены права органов саморегулирования в области рекламы.

Так, согласно положениям указанной статьи, органы саморегулирования в области рекламы — общественные организации (объединения), ассоциации и союзы юридических лиц:

- привлекаются к участию в разработке требований к рекламе, в том числе проектов законов и иных нормативных правовых актов;
- проводят независимую экспертизу рекламы на предмет установления ее соответствия требованиям законодательства Российской Федерации о рекламе и направляют соответствующие рекомендации рекламодателям, рекламопроизводителям и рекламораспространителям;
- привлекаются федеральным антимонопольным органом (его территориальными органами) при осуществлении им контроля за соблюдением законодательства РФ о рекламе;
- направляют в органы прокуратуры материалы и обращаются в федеральные органы исполнительной власти в связи с нарушением законодательства Российской Федерации о рекламе.

Также органы саморегулирования в области рекламы были вправе предъявлять в установленном порядке иски в суд, арбитражный суд в интересах потребителей рекламы, в том числе неопределенного круга потребителей рекламы, в случае нарушения их прав, предусмотренных законодательством Российской Федерации о рекламе.

В целях развития системы общественного регулирования рекламной деятельности, гармонизации интересов потребителей рекламы, средств массовой информации и рекламного бизнеса уже в феврале 1995 г. был создан Общественный Совет по рекламе (далее — ОСР).

Основными задачами ОСР являлись:

 организация взаимодействия между рекламодателями, рекламопроизводителями, распространителями

- и потребителями рекламной продукции, а также государственными органами; предупреждение и содействие разрешению споров и конфликтов в рекламной сфере;
- разработка и реализация системы мер, направленных на создание условий для развития механизмов саморегулирования рекламной деятельности, формирование цивилизованных норм и правил поведения на рекламном рынке;
- содействие созданию правовых условий, обеспечивающих гармоничное взаимодействие интересов заказчиков, производителей, распространителей и потребителей рекламы;
- создание условий для профессионального общения и обсуждения совместных программ деятельности членов Совета, других заинтересованных организаций;
- развитие профессиональных связей с творческими союзами, общественными организациями в России и за рубежом;
- организация и проведение мероприятий (конференций, симпозиумов, семинаров, конкурсов и т. д.), направленных на освещение деятельности рекламного бизнеса, поддержку добросовестной конкуренции, творчества в рекламе;
- содействие подготовке высокопрофессиональных кадров для рекламного бизнеса, защите авторских прав и интересов членов Совета;
- проведение независимой экспертизы рекламной продукции<sup>8</sup>.

В целях реализации перечисленных задач на заседаниях Общественного Совета по рекламе 27 сентября 1996 г., 21 января 1997 г., 17 июня 1999 г., 15 октября 1997 г., 14 ноября 1997 г. был выработан и принят «Свод обычаев и правил делового оборота рекламы на территории Российской Федерации» (далее — Свод), который, согласно п. 1 этого документа, представлял собой систему понятий, рекомендаций и процедур, добровольно принимаемых участниками рекламной деятельности в России в целях ее упорядочения и эффективного развития [5—6].

При этом положения Свода не отменяли требований Федерального закона от 18 июля 1995 г. № 108-Ф3 «О рекламе», а исключительно дополняли их.

Кроме того, в 1995 г. по инициативе ОСР участники российского рекламного рынка подписали документ о присоединении к Кодексу Международной торговой палаты.

В 1998 г. ОСР стал наблюдательным членом Европейского альянса по стандартам в рекламе (EASA), впоследствии получив статус полного члена Альянса (2000 г.) [7].

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> См.: СЗ РФ. 1995. № 30. ст. 2864.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> См.: http://www.a-z.ru/assoc/osr/cel.htm (Дата обращения: 20.02.2019).

А.Б. Кашеваров № 1 (17) 2019

О становлении института саморегулирования в сфере рекламы: опыт России

В 1999 г. Общественный Совет по рекламе был преобразован в некоммерческое партнерство «Рекламный Совет России» (далее — РСР), однако в 2002 г. фактически прекратил существование<sup>9</sup>, что сделало фактически невозможным реализацию Кодекса рекламной практики, который был разработан РСР в 2001 г.

Следующим значимым этапом для саморегулирования рынка рекламы в России стало вступление в силу Федерального закона от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе», гл. 4 которого полностью посвящена саморегулированию в сфере рекламы. Но, как указывает О.В. Романовская, содержание главы раскрывает лишь один аспект саморегулирования — его институциональное воплощение, возможность создания саморегулируемых организаций и их права и обязанности [8].

Так, ст. 31 указанного Федерального закона содержит определение понятия саморегулируемой организации в сфере рекламы, согласно которому саморегулируемой организацией в сфере рекламы признается объединение рекламодателей, рекламопроизводителей, рекламораспространителей и иных лиц, созданное в форме ассоциации, союза или некоммерческого партнерства в целях представительства и защиты интересов своих членов, выработки требований соблюдения этических норм в рекламе и обеспечения контроля за их выполнением.

При этом ст. 32 Федерального закона от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» определяет права таких организаций.

Согласно положениям данной статьи саморегулируемая организация в сфере рекламы имеет право:

- представлять законные интересы членов саморегулируемой организации в их отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления;
- участвовать в рассмотрении антимонопольным органом дел, возбужденных по признакам нарушения членами саморегулируемой организации законодательства Российской Федерации о рекламе;
- обжаловать в соответствующий суд нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти, нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов местного самоуправления;
- применять в отношении членов саморегулируемой организации предусмотренные учредительными и иными документами саморегулируемой организации меры ответственности, в том числе исключение из членов саморегулируемой организации;
- разрабатывать, устанавливать и опубликовывать обязательные для выполнения всеми членами саморегу-

лируемой организации правила профессиональной деятельности в сфере рекламы;

- осуществлять контроль за профессиональной деятельностью членов саморегулируемой организации в части соблюдения требований настоящего Федерального закона и правил профессиональной деятельности в сфере рекламы, в том числе требований профессиональной этики;
- рассматривать жалобы на действия члена саморегулируемой организации;
- разрабатывать и устанавливать требования, предъявляемые к лицам, желающим вступить в саморегулируемую организацию;
- осуществлять сбор, обработку и хранение информации о деятельности членов саморегулируемой организации, раскрытие которой осуществляется в форме отчетов в порядке и с периодичностью, которые установлены учредительными и иными документами саморегулируемой организации;
- осуществлять ведение реестра лиц, являющихся членами саморегулируемой организации.

Законодательное расширение прав саморегулируемых организаций в сфере рекламы отразило заинтересованность государства в формировании института саморегулирования в рекламе и стало одной из предпосылок для подписания 12 марта 2012 г. в Федеральной антимонопольной службе российского Кодекса практики рекламы и маркетинговых коммуникаций<sup>10</sup>, инициаторами подготовки которого выступили Некоммерческое партнерство «Содружество производителей фирменных торговых марок «РусБренд» и Ассоциация Коммуникационных Агентств России (АКАР).

Содержание Кодекса отражает положения консолидированного Кодекса Международной торговой палаты, который послужил моделью для выработки аналогичных документов в других странах. Однако соблюдение требований Кодекса носит добровольный характер, поскольку данный документ не является нормативным правовым актом [9].

Кодекс практики рекламы и маркетинговых коммуникаций был создан на основе положений консолидированного Кодекса Международной торговой палаты<sup>11</sup>, и его положения носят дополняющий характер по отношению к требованиям Федерального закона от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе», не противореча им.

Заинтересованность и государства, и бизнес-сообщества в формировании эффективного института саморегулирования в сфере рекламы выразилась в инициативах Общественного Совета по рекламе, Некоммерческого

<sup>9</sup> См.: http://отрасли-права.pф/article/503 (Дата обращения: 20.02.2019).

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> См.: https://tpprf.ru/ru/interaction/committee/komrecl/news/43059/ (Дата обращения: 20.02.2019).

<sup>11</sup> См.: https://www.sostav.ru/news/2012/03/12/akar\_rusbrend\_ kodeks/ (Дата обращения: 20.02.2019).

партнерства «Содружество производителей фирменных торговых марок «РусБренд», Ассоциации Коммуникационных Агентств России (АКАР), а также иных объединений хозяйствующих субъектов.

ФАС России и ее территориальными органами выявлялись многочисленные нарушения в сфере законодательства о рекламе. Так, в 2016 г. антимонопольные органы возбудили 4805 дел по фактам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, общая сумма административных штрафов по фактам нарушений составила 130 млн рублей.

Сложившаяся ситуация не могла быть признана удовлетворительной как бизнес-сообществом, так и ФАС России.

Обеспокоенность участников рынка рекламы сложившейся ситуацией нашла свое отражение в проекте Концепции развития саморегулирования в России 2017—2022, подготовленном рабочей группой по разработке концепции саморегулирования рекламной отрасли в России при Комитете по предпринимательству в сфере рекламы Торгово-промышленной палаты Российской Федерации в августе 2017 г. (далее — Концепция)<sup>12</sup>.

В проекте Концепции были рассмотрены как история развития саморегулирования в рекламе в России и иностранный опыт в этой сфере, так и текущие тенденции и актуальные проблемы рекламного рынка Российской Федерации.

При этом рабочая группа констатировала, что исторические процессы по развитию рекламного саморегулирования в России представляют собой как позитивный, так и негативный опыт, но вместе с тем именно накопленный опыт подводит к созданию полноценной системы саморегулирования в сфере рекламы в Российской Федерации<sup>13</sup>.

Представляется целесообразным согласиться с позицией рабочей группы, что система саморегулирования в сфере рекламы в Российской Федерации должна учитывать российский и зарубежный опыт создания и функционирования института саморегулирования в сфере рекламы.

При этом принципами саморегулирования в рекламе в Российской Федерации должны выступать:

- осуществление деятельности СРО независимо от органов государственной власти и/или интересов отдельных представителей индустрии;
- обеспечение представительства в СРО рекламодателей, рекламных агентств и рекламораспространителей;
- беспристрастное экспертное рассмотрение споров;
- «прозрачность» принятия решений;
- добровольное и добросовестное исполнение решений членами саморегулируемой организации.

https://tpprf.ru/ru/interaction/committee/komrecl/#analiticheskie-materialy.

А для целей реализации изложенных принципов саморегулирования в рекламе вместе с тем необходимо и проведение комплексной работы участниками рекламного рынка и органами государственной власти, направленной на:

- формирование заинтересованности хозяйствующих субъектов в участии в саморегулируемой организации (например, экономические стимулы со стороны бизнес-сообщества, доступ к аналитической информации, связанной с регулированием и саморегулированием рекламной деятельности, иные меры, ведущие к снижению издержек предпринимателей при условии их участия в СРО;
- разработка предложений по внесению изменений в законодательство Российской Федерации о рекламе в целях делегирования саморегулируемым организациям в сфере рекламы полномочий по рассмотрению жалоб на нарушение требований законодательства о рекламе;
- установление порядка рассмотрения жалоб на нарушение законодательства в сфере рекламы и принятия решений по таким жалобам (включая требования к таким жалобам, процедуру принятия СРО решений по таким жалобам);
- обеспечение исполнения решений, принимаемых саморегулируемой организацией как во взаимодействии с органами государственной власти, так и без участия указанных органов;
- формирование эффективных каналов информационного взаимодействия между саморегулируемыми организациями в сфере рекламы и органами государственной власти;
- обеспечение механизмов предварительного контроля рекламы саморегулируемыми организациями для целей недопущения нарушения хозяйствующими субъектами требований законодательства Российской Федерации о рекламе;
- обеспечение эффективности принимаемых саморегулируемыми организациями решений и их оперативной реализации.

Рабочей группой также предлагалось интенсифицировать развитие института саморегулирования в сфере рекламы посредством создания единого органа саморегулирования в сфере рекламы, представляющего интересы рекламодателей, рекламных агентств и рекламораспространителей в лице индустриальных объединений и профессиональных союзов, и был предложен конкретный состав основных соорганизаторов органа саморегулирования<sup>14</sup>.

При активной поддержке ФАС России в 2018 г. для института саморегулирования в сфере рекламы наступил новый этап.

<sup>13</sup> См.: https://tpprf.ru/ru/interaction/committee/komrecl/#analiticheskiematerialy. (Дата обращения: 22.01. 2019).

https://tpprf.ru/ru/interaction/committee/komrecl/#analiticheskiematerialy (Дата обращения: 22.01. 2019).

А.Б. Кашеваров № 1 (17) 2019

О становлении института саморегулирования в сфере рекламы: опыт России

Министерство юстиции Российской Федерации 14 июня 2018 г. утвердило создание первой полноценной саморегулируемой организации — Ассоциации маркетинговой индустрии «Рекламный совет», а уже 14 ноября 2018 г. ФАС России и Ассоциация маркетинговой индустрии «Рекламный совет» (АМИ «РС») подписали соглашение о взаимодействии. Также был подписан Меморандум между АМИ «РС» и Европейским альянсом по стандартам в рекламе (EASA).

Соглашением между ФАС России и АМИ «PC» закреплено, что стороны в пределах своих полномочий осуществляют взаимодействие по вопросам, относящимся к предмету соглашения, осуществляют взаимные консультации, проводят рабочие встречи и тематические семинары в целях выработки предложений по совершенствованию взаимодействия, а также осуществляют обмен информацией.

### Выводы

Выполненный анализ позволяет заключить, что, несмотря на созданные правовые основы для развития института саморегулирования в сфере рекламы в Российской Федерации, указанный институт в настоящее время все еще находится на начальном этапе развития, и только совместные действия рекламного сообщества при поддержке органов государственной власти способны придать дополнительную динамику этому процессу.

При этом любые инициативы нормотворческого и организационного характера, предпринимаемые в целях стимулирования этого процесса, должны учитывать не столько мировой опыт саморегулирования в сфере рекламы, но и особенности функционирования рекламной отрасли в Российской Федерации. ■

## Литература

1. Кирилловых А. А. Реклама и рекламная деятельность: проблемы правового регулирования. М.: Де-

- ловой двор, 2013. 224 с. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- Руководство EASA по саморегулированию. http://www.advertology.ru/index.php?name= Subjects@pageid=81 (Дата обращения: 20.02.2019).
- 3. Концепция саморегулирования. https://tpprf.ru/ru/interaction/committee/komrecl/#analiticheskiematerialy (Дата обращения: 20.02.2019).
- 4. Бадалов Д.С., Василенкова И.И., Карташов Н.Н., Котов С.Ф., Никитина Т.Е. Постатейный комментарий к Федеральному закону «О рекламе» («Статут», 2012). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- 5. Рекламный и пиар-текст: Основы редактирования: Учеб. пособие для студентов вузов / Н.Г. Иншакова. М.: Аспект Пресс, 2014. Стр. 239—244. ISBN 978-5-7567-0732-8.
- 6. Свод обычаев и правил делового оборота рекламы на территории Российской Федерации / Обществ. совет по рекламе. [Сост.: Д. С. Бадалов, В. А. Красин]. М.: СПРОС, [1999г.]. 8 с.
- 7. Пасютина Е.Э. Саморегулирование в рекламной сфере // БОСС. 2000. № 6. С. 34.
- 8. Романовская О.В. Саморегулирование в сфере рекламы // Реклама и право. 2010. № 1. С. 7—10.
- 9. Шебанова Н. А. «Модное» право: монография. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2018. 176 с. Доступ из справ.правовой системы «КонсультантПлюс».

## Сведения об авторе

Кашеваров Андрей Борисович: кандидат экономических наук, заведующий базовой кафедрой «Федеральная антимонопольная служба» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, заместитель руководителя ФАС России

### Контактная информация:

Адрес: 125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 11

Тел.: +7 (499) 755-23-23 E-mail: delo@fas.gov.ru