

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

КУЗНЄЦОВА Зоя Вікторівна

УДК 351:659

**УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ РЕКЛАМНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ:
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

Спеціальність 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Автореферат

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2003

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Одеському національному університеті ім. І.І. Мечникова Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник -

доктор юридичних наук, професор
Васильєв Анатолій Семенович,
 Одеський національний університет
 ім. І.І. Мечникова, завідувач кафедри
 адміністративного та підприємницького
 права.

Офіційні опоненти -

доктор юридичних наук, професор
Андрійко Ольга Федорівна,
 Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України,
 провідний науковий співробітник відділу проблем держав-
 ного управління та адміністративного права;

доктор юридичних наук, доцент
Комзюк Анатолій Трохимович,
 Національний університет внутрішніх справ, професор ка-
 федри адміністративного права і адміністративної діяльнос-
 ті органів внутрішніх справ.

Провідна установа -

Одеська національна юридична академія, кафедра адмініст-
 ративного права, Міністерство освіти і науки України, м.
 Одеса.

Захист відбудеться „25” грудня 2003 року о „10⁰⁰” годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 Національного університету внутрішніх справ (61080, м. Харків, пр-т 50-річчя СРСР, 27).

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Національного університету внутрішніх справ (61080, м. Харків, пр-т 50-річчя СРСР, 27).

Автореферат розіслано „24” листопада 2003 р.

Вчений секретар
 спеціалізованої вченої ради

О.С. Мошенський

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Перехід України від планово-адміністративної до соціально-орієнтованої ринкової економіки викликав істотні зміни у всіх сферах суспільного життя. Однією з визначальних ознак нинішнього економічного життя є реклама. Навряд чи сьогодні знайдеш людину, якій не доводилося б стикатися з нею – по телебаченню, радіо, у газетах чи просто на вулиці, у транспорті.

Реклама сьогодні – явище соціально-економічне, комплексне, яке охоплює окремі сфери людської діяльності: творчість, бізнес, науку, політику. Останнім часом, коли зростає насиченість ринку товарами і послугами, коли маркетингова діяльність підприємств, спрямована на просування їх продукції, стає все агресивнішою, особливо важливого значення набуває державне управління зазначеними процесами. Держава не може перебувати осторонь складних процесів, які відбуваються у сфері рекламної діяльності, як і в суспільстві в цілому.

Правове регулювання реклами націлене на попередження і припинення недобросовісної реклами, яка здатна завдати шкоди як майновим, так і немайновим правам громадян і юридичних осіб, суспільним інтересам. Правове регулювання рекламної діяльності в наш час має значні недоліки, практичне здійснення управління в цій сфері також потребує значного удосконалення.

Проте, проблеми управління у сфері рекламної діяльності у вітчизняній науці спеціально не вивчалися, в існуючих працях ці питання досліджувалися фрагментарно або в рамках ширшої управлінської проблематики, без комплексного підходу. Таким чином, дослідження проблем управління у сфері рекламної діяльності в наш час набуває особливого змісту і актуальності.

Зв'язок з науковими програмами, планами, темами. Роботу виконано в рамках загальнонаукової тематики Одеського національного університету ім. І.І.Мечникова “Проблеми розвитку держави і права України в умовах ринкових відносин”, спеціальної науково-дослідної теми кафедри адміністративного та підприємницького права цього університету “Правові засади адміністративної реформи в Україні”.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України та узагальнень практики його реалізації визначити сутність та систему управління у сфері рекламної діяльності, а також виробити пропозиції та рекомендації щодо удосконалення організаційно-правових засад управління в цій сфері.

Для досягнення поставленої мети в дисертації необхідно було вирішити такі основні завдання:

- охарактеризувати рекламу і рекламну діяльність як об'єкт управління;
- визначити сутність та систему державного управління у сфері рекламної діяльності;
- проаналізувати правові засади управління у сфері рекламної діяльності;
- дати загальну характеристику методів управління у сфері рекламної діяльності;
- визначити види загальнообов'язкових правил рекламної діяльності;

- здійснити аналіз механізму контролю у сфері рекламної діяльності;
- розглянути особливості адміністративної відповідальності за порушення загальнообов'язкових правил рекламної діяльності та заходів їх припинення;
- сформулювати пропозиції та рекомендації щодо удосконалення організаційно-правових засад управління у сфері рекламної діяльності.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають у сфері управління рекламною діяльністю.

Предмет дослідження становлять організаційно-правові основи управління у сфері рекламної діяльності.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Як загальнонауковий метод використовувався системний підхід, який дозволив визначити сутність та систему управління у сфері рекламної діяльності (підрозділ 1.2). Для аналізу рекламної діяльності як об'єкта управління та її правових засад використовувався метод аналізу та синтезу (підрозділи 1.1, 1.3). За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат (підрозділи 1.2, 2.1 та 2.3). Порівняльно-правовий метод широко використано для дослідження зарубіжного досвіду управління у сфері рекламної діяльності (підрозділ 1.1). Методи класифікації, групування, структурно-логічний застосовувалися для виділення окремих видів рекламної діяльності (підрозділ 1.1), а також для дослідження окремих складових управління нею (підрозділи 2.2, 2.3). Статистичний, порівняльно-правовий, структурно-логічний та компаративний методи використовувались для формулювання пропозицій щодо удосконалення організаційно-правових засад управління у сфері рекламної діяльності (розділ 2).

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації склали наукові праці в галузях соціології, економіки, теорії управління, теорії держави і права, конституційного, адміністративного та підприємницького права, зокрема, таких як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, В.В. Лаптев, Н.М. Лисиця, В.К. Мамутов, В.С. Мартем'янов, В.Л. Мусіяка, О.А. Пушкін, Н.О. Саніахметова, М.М. Тищенко, В.С. Щербина та ін. Нормативною основою роботи є Конституція і закони України, акти Президента та Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади України, які регулюють рекламну діяльність та управління нею. В дисертації широко використано в порядку порівняльного аналізу законодавство ЄС з урахуванням тенденції гармонізації законодавства України і Європейського Союзу, а також законодавство країн, що мають розвинену ринкову економіку (Великобританії, Іспанії, Німеччини, США, Франції), та країн з перехідною економікою (Китаю, Росії). Емпіричну основу дослідження становлять узагальнення практичної діяльності державних органів, які здійснюють управління рекламною діяльністю, політико-правова публіцистика, довідкові видання, статистичні матеріали.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що дана праця є першим у вітчизняній науці управління комплексним монографічним дослідженням, присвяченим проблемам управління у сфері рекламної діяльності.

В результаті проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення, запропоновані здобувачем особисто. Основні з них такі:

- дістала подальший розвиток характеристика реклами і рекламної діяльності як об'єкта управління;
- удосконалено визначення сутності та системи управління у сфері рекламної діяльності;
- покращено визначення правових засад управління у сфері рекламної діяльності;
- поліпшено характеристику системи методів управління у сфері рекламної діяльності;
- удосконалено визначення видів загальнообов'язкових правил рекламної діяльності;
- одержав подальший розвиток аналіз механізму контролю у сфері рекламної діяльності;
- вперше розглянуто особливості адміністративної відповідальності за порушення загальнообов'язкових правил рекламної діяльності та заходів їх припинення;
- вперше сформульовано ряд пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення організаційно-правових засад управління у сфері рекламної діяльності.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес:

- у науково-дослідній сфері – положення та висновки дисертації можуть бути основою для подальшої розробки організаційно-правових питань управління у сфері рекламної діяльності;
- у правотворчості – в результаті дослідження сформульовано ряд пропозицій щодо внесення змін і доповнень до чинного законодавства, зокрема, Закону України «Про рекламу»;
- у правозастосовчій діяльності використання одержаних результатів дозволить покращити практичну діяльність державних органів щодо управління у сфері рекламної діяльності;
- у навчальному процесі – матеріали дисертації уже використовуються під час проведення занять з дисциплін «Адміністративне право», «Правові основи підприємницької діяльності» в Одеському національному університеті ім. І.І. Мечникова. Їх враховано також у науково-методичних розробках, підготовлених за участю автора.

Апробація результатів дисертації. Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки було оприлюднено дисертантом на міжнародних науково-практичних конференціях «Відродження Української держави: актуальні проблеми державотворення та права» (Херсон, 1999 р.) та «Трансформація ринкових відносин в Україні: організаційно-правові та економічні проблеми» (Одеса, 2003 р.), а також на засіданнях кафедри адміністративного та підприємницького права Одеського національного університету ім. І.І. Мечникова.

Публікації. Основні положення та результати дисертації опубліковано в науково-практичному

коментарі до ряду статей Кодексу України про адміністративні правопорушення, трьох статтях у наукових журналах та збірниках наукових праць, а також двох тезах наукових повідомлень на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Дисертація складається з вступу, двох розділів, поділених на підрозділи, висновків і списку використаних джерел. Повний обсяг дисертації становить 196 сторінок. Список використаних джерел складається із 258 найменувань і займає 20 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У *вступі* обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначаються її зв'язок з науковими планами та програмами, мета і завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, апробація результатів дисертації та публікації.

Розділ 1 «Загальна характеристика управління у сфері рекламної діяльності» присвячено визначенню сутності реклами і рекламної діяльності, поняття, системи та правових засад управління нею.

У **підрозділі 1.1 «Реклама і рекламна діяльність як об'єкт управління»** зазначається, що рекламу слід розглядати як явище соціально-економічне, комплексне, яке охоплює ряд сфер людської діяльності: творчість, бізнес, науку, політику.

У підрозділі аналізується законодавче визначення реклами, а також її розуміння в соціологічній, економічній та правовій літературі. Головним терміном, покладеним в основу визначення реклами, називається інформація. Реклама – це інформація, що має такі ознаки: по-перше, це інформація про осіб чи продукцію; по-друге, це інформація, яка розповсюджується у будь-якій формі та в будь-який спосіб; по-третє, це інформація, розповсюдження якої здійснюється з метою доведення до відома потенційних споживачів інформації про існування певного товару, товарного знаку або особи, їх характеристики і т. ін.

На основі аналізу численних нормативних актів, праць вітчизняних та зарубіжних вчених зроблено висновок про необхідність розрізняти поняття реклами і рекламної діяльності. Рекламну діяльність визначено як ініціативну, самостійну, ризикову діяльність фізичних і юридичних осіб щодо здійснення реклами, яка зазвичай здійснюється на професійній (постійній) основі з метою одержання прибутку.

Здійснено класифікацію рекламної діяльності залежно від ряду критеріїв. Так, за ступенем новизни, присутності творчого елемента рекламна діяльність (залежно від її змісту та використовуваних рекламних засобів) може бути віднесена до інноваційної (новаторської), імітаційної (ініціативної, наступального запозичення нововведень), або традиціоналістської. З точки зору суспільного блага рекламна діяльність здатна носити як конструктивний, так і деструктивний (що завдає шкоди) характер. З урахуванням того, чи порушує рекламна діяльність законодавство або ні, мова

може йти про законну і незаконну рекламну діяльність.

Процес рекламної діяльності визначено як комплекс дій, пов'язаних із проведенням реклами, сукупність усіх необхідних елементів, що входять до системи створення і передачі рекламного повідомлення від суб'єкта реклами до адресатів реклами або цільової групи. Його окремими ланками є: суб'єкт реклами, рекламне дослідження, предмет реклами, мета реклами, фінансовий план реклами, рекламне повідомлення, носії реклами, рекламний засіб, адресати реклами і зворотний зв'язок.

Особлива роль відводиться аналізу засобів реклами, які виконують роль сполучної ланки між рекламодавцями і потенційними покупцями. Рекламні засоби (засоби поширення реклами) прийнято класифікувати на друковані засоби розповсюдження реклами; рекламу засобами повідомлення; зовнішню рекламу і рекламу на транспорті; рекламу на місці продажу та інші види реклами. Пропонується також розрізняти сукупність видів реклами залежно від спрямованості на аудиторію; широти охоплення аудиторії; каналів розповсюдження; цільового призначення.

У підрозділі 1.2 *«Сутність та система державного управління у сфері рекламної діяльності»* підкреслюється, що завдання державного управління у сфері рекламної діяльності витікають із вимог ст. 42 Конституції України, відповідно до якої держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності; держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт.

Аналізуючи сутність державного управління, дисертант робить висновок, що в найбільш загальному вигляді управління в науці адміністративного права та державного управління визначається як діяльність суб'єкта, що виражається в цілеспрямованому, організуючому впливі на об'єкт управління, який здійснюється з метою приведення останнього в бажаний для суб'єкта стан.

Зазначається, що таке розуміння державного управління прийнятне також і для управління у сфері рекламної діяльності, яке спрямоване одночасно на захист суб'єктів підприємництва, споживачів і суспільних інтересів взагалі. Входячи з цього, державним управлінням у сфері рекламної діяльності в роботі визнається підзаконна, юридично-владна, організуюча діяльність особливої групи органів держави, яка полягає в забезпеченні виконання законів в процесі створення, розповсюдження і одержання реклами. Державне управління у сфері рекламної діяльності в Україні, як і у всьому світі, в останні роки спрямоване на посилення захисту прав споживачів і конкуренції на ринку шляхом введення нових законодавчих правил, створення і розширення повноважень відповідних державних органів і більш рішучого здійснення останніми наданих їм повноважень.

У підрозділі визначаються сторони управлінських відносин в сфері рекламної діяльності, якими є відповідні органи влади та учасники рекламної діяльності.

До органів державної влади, на які покладається здійснення державного управління у сфері ре-

кламної діяльності, зокрема, віднесено Кабінет Міністрів України, Державний комітет стандартизації, метрології та сертифікації України, Національну Раду України з питань телебачення і радіомовлення, Антимонопольний комітет України, Раду з питань реклами при Кабінеті Міністрів України та їх місцеві (територіальні) підрозділи.

В роботі зазначається, що рекламу як суспільне явище уособлюють такі його учасники як відправник повідомлення – рекламодавець і реципієнт повідомлення – перспективний покупець. Разом з тим крім зазначених понять не менш важливими є фігури виробників реклами та її розповсюджувачів, оскільки вони виступають посередниками між рекламодавцями і споживачами. Підкреслюється, що обмежувати якимось конкретним колом учасників рекламної діяльності, на думку дисертанта, досить важко, адже ними можуть бути будь-які як юридичні, так і фізичні особи.

У підрозділі 1.3 *«Правові засади управління у сфері рекламної діяльності»* звертається увага на те, що державне управління у сфері реклами як вид державної діяльності здійснюється на чіткій правовій основі, яка забезпечує належне його регулювання.

В дисертації аналізується загальнотеоретичне розуміння механізму правового регулювання суспільних відносин та його структури, зроблено висновок, що правове регулювання – це вплив права на суспільні відносини за допомогою певних юридичних засобів, насамперед норм права. Ці норми містяться в нормативних актах різної юридичної сили або, іншими словами, в чинному законодавстві.

В роботі зазначається, що законодавство України про рекламу формувалось поступово. До 1992 р. практично були відсутні правові норми, які б регулювали рекламу, якщо не вважати окремих положень, що містились у деяких нормативних актах, які не мали узагальненого характеру, стосувались лише деяких аспектів регламентації рекламної діяльності. Існування норм про рекламу в різних нормативних актах, що часом не були узгоджені, викликало протиріччя між ними, внутрішню неузгодженість та істотні прогалини в правовому регулюванні. Ці недоліки та прогалини вимагали усунення на законодавчому рівні, у комплексному законі. Таким став Закон України «Про рекламу» від 3 липня 1996 р. – основний чинний нормативний акт, який в наш час регулює рекламну діяльність. Закон України «Про рекламу» порівняно невеликий, але досить ємний, в ньому законодавець максимально чітко визначив політику державного регулювання рекламної діяльності.

Звертається увага також на те, що в Україні діє багато інших законів, які так чи інакше стосуються рекламної діяльності, але це питання для них не є основним. Це закони «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг», «Про телебачення та радіомовлення», «Про авторське право і суміжні права», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про туризм» тощо. Крім того, діють численні міжнародно-правові документи, а також підзаконні акти, в яких регулюються ті чи інші питання рекламної діяльності.

Зроблено висновок, що в Україні сформовано законодавство про рекламу – комплексний інститут законодавства, який складається із сукупності нормативних актів, що регулюють рекламу. Разом з тим законодавчо не визначено мету цього законодавства, у зв'язку з чим, в Законі «Про рекламу» необхідно передбачити, що його метою є регулювання рекламної діяльності, сприяння ефективному розвитку рекламної індустрії, позитивної ролі реклами у розвитку соціально орієнтованої ринкової економіки, забезпечення і захист законних прав і інтересів споживачів і підприємців, конкуренції в сфері підприємництва.

Розділ 2 «Методи державного управління у сфері рекламної діяльності» містить аналіз основних управлінських методів, які використовуються у сфері рекламної діяльності.

У підрозділі 2.1 *«Загальна характеристика методів управління у сфері рекламної діяльності»* адміністративно-правові методи визначаються як способи та прийоми безпосереднього і цілеспрямованого впливу виконавчих органів (посадових осіб) на підставі закріпленої за ними компетенції, у встановлених межах та відповідній формі на об'єкти управління.

Методи в роботі розглядаються також як певний порядок взаємодії суб'єкта та об'єкта управління. Соціальна спрямованість державного управління зумовлює необхідність прийняття таких рішень, в яких були б враховані потреби населення, поряд з вимогами управління. Методи проявляються у формах управління, через взаємодію суб'єктів та об'єктів управління, зв'язки, що між ними склалися. В них відбиваються воля держави, повноваження юридично-владного характеру, що належать виконавчим органам. Тому методи управління юридично оформлені, закріплені адміністративно-правовими нормами.

Найбільш характерним для методів управління у сфері рекламної діяльності названо те, що вони є: 1) способами впливу суб'єкта управління на об'єкт; 2) вираженням державного публічного інтересу, керівної ролі держави; 3) засобами досягнення мети; 4) способами організації, прийомами здійснення функцій, що виникають в процесі здійснення спільної діяльності; 5) способами реалізації компетенції.

Зазначається, що проблема методів державного управління нині є надзвичайно актуальною. Багато в чому це пов'язано з активними спробами прискорити перехід до цивілізованих відносин ринкового типу і тими змінами, які у зв'язку із цим відбуваються в механізмі державного управління. Спроби позбутися бюрократичних перекручень у державному управлінні призвели, на жаль, до інших перекосів – прагнення усунути з цієї сфери будь-яке адміністрування, в тому числі і адміністрування як нормальний управлінський вплив за допомогою адміністративно-правових методів.

У підрозділі визначаються види методів управління у сфері рекламної діяльності, підкреслюється значення таких універсальних методів державного управління як переконання та примус. Наводяться також інші класифікації методів державного управління у сфері рекламної діяльності.

Зокрема, залежно від масштабу застосування виділено загальні (загальносистемні) та спеціальні (локальні) методи; залежно від характеру впливу на об'єкт управління – методи прямого (безпосереднього) та непрямого (опосередкованого) впливу; залежно від ступеню управлінського впливу – регулювання, загальне керівництво і безпосереднє управління. Підкреслюється, що першочергове значення в управлінні рекламною діяльністю має встановлення різних загальнообов'язкових правил, які стосуються окремих видів чи аспектів цієї діяльності, а також контроль за її здійсненням і застосування примусових заходів до порушників зазначених правил.

У підрозділі 2.2 «*Загальнообов'язкові правила рекламної діяльності*» зазначається, що рекламна діяльність здійснюється за різними напрямками, в різних джерелах, з використанням різних засобів розповсюдження рекламних повідомлень, що потребує встановлення з боку держави спеціальних правил здійснення цієї діяльності за окремими напрямками та щодо окремих об'єктів.

У пункті 2.2.1 «*Регулювання окремих видів реклами*» аналізуються загальнообов'язкові правила здійснення окремих видів реклами. До таких видів належать реклама на телебаченні і радіо, у друкованих засобах масової інформації, реклама послуг, що надаються з використанням електров'язку, зовнішня реклама, внутрішня реклама, реклама на транспорті та реклама під час демонстрування кіно- та відеофільмів.

Зазначається, що у Законі України «Про рекламу» не одержала правове регулювання і не піддана якимось обмеженням або заборонам реклама, що поширюється за допомогою деяких інших засобів. В їх числі: друкowana реклама (проспекти, каталоги, довідники, листівки, інформаційні листи, прес-релізи тощо); поштова реклама (пряме поштове розсилання друкованих рекламних матеріалів, відеокaset і відеодисків); реклама на місцях продажу (вітрини, вивіски, написи, знаки, предмети, що звертають увагу, упаковка, етикетки). Водночас кожен з перерахованих засобів реклами є важливим і тому, на думку дисертанта, вони також потребують законодавчої регламентації.

З метою удосконалення правового регулювання зазначених видів реклами в дисертації сформульовано ряд пропозицій. Зокрема, в Законі України «Про рекламу» варто передбачити, що реклама з використанням телефонного зв'язку, а також поштова реклама допускається щодо тих товарів і послуг, щодо яких у законодавстві немає заборон на рекламу, а також із дотриманням законодавства про захист прав споживачів. Доцільно також зазначити, що реклама з використанням телефонного зв'язку, а також поштова реклама можлива тільки тоді, коли споживачі реклами вже є замовниками (споживачами) рекламодавця або висловили свій інтерес в одержанні рекламної інформації від рекламодавця. Потребує спеціального правового регулювання реклама при здійсненні торгівлі на рознос (наприклад, заборона дзвонити в двері квартир (будинків) для рекламування товарів при торгівлі на рознос). Надання покупцю додаткових товарів, приєднаних до куплених товарів, і реклама таких подарунків має бути заборонена, оскільки це здатне здійснювати заборонений вплив на споживачів.

У пункті 2.2.2 «Загальнообов'язкові правила рекламування деяких видів товарів та послуг» звертається увага на те, що в нормативних актах про рекламу і рекламну діяльність спеціально визначено особливості рекламування окремих видів товарів (продукції) чи послуг. Необхідність у такому визначенні пояснюється потенційною небезпекою подібних товарів та послуг в разі їх неконтрольованого обігу чи надання. Відтак і їх реклама має бути поставлена під особливий контроль.

В пункті визначаються особливості рекламування таких видів продукції і послуг: 1) лікарських засобів, медичної техніки, методів профілактики, діагностики, лікування і реабілітації; 2) алкогольних напоїв та тютюнових виробів, знаків для товарів і послуг, інших об'єктів права інтелектуальної власності, під якими випускаються алкогольні напої та тютюнові вироби; 3) зброї; 4) послуг, пов'язаних із залученням коштів населення; 5) цінних паперів.

Порівняльний аналіз законодавства України і ЄС, а також інших країн з розвинутою ринковою економікою дозволив зробити висновок про те, що правове регулювання реклами окремих видів товарів та послуг потребує подальшого удосконалення. У зв'язку з цим в дисертації сформульовано пропозиції щодо уточнення змісту ряду статей Закону України «Про рекламу».

Запропоновано також запровадити спеціальне правове регулювання рекламування хімічних добрив, зважаючи на надзвичайну поширеність і значну шкідливість цього виду продукції. Зокрема, варто передбачити що реклама хімічних добрив не повинна містити: використання таких тверджень як нетоксичні, малошкідливі тощо для зазначення їх безпеки; висловлювання або гарантії, що виражають ненаукові функції; текст, мову або картини порушення правил безпечного використання хімічних добрив; інший зміст, заборонений законодавством.

У пункті 2.2.3 «Заборона недобросовісної реклами» зазначається, що реклама, яка вироблена, розповсюджується або розташована з порушенням положень законодавства, становить серйозну загрозу для приватних і публічних інтересів, а також підриває основи добросовісної конкуренції між підприємцями на товарних та інших ринках.

В дисертації наводяться характеристики недобросовісної реклами, зазначається, що у Законі України «Про рекламу» безпосередньо зазначено тільки порушення вимог щодо часу, місця і способу поширення реклами і не сказано про порушення вимог щодо змісту реклами. Однак, оскільки зазначаються такі елементи недобросовісної реклами як неточність, недостовірність, двозначність, перебільшення та замовчування, то зроблено висновок, що це порушення вимог до змісту реклами, зокрема, таких принципів рекламної діяльності як точність і достовірність реклами. Ці вимоги є загальними, оскільки вони стосуються усіх видів реклами незалежно від виду рекламованої продукції і специфіки окремих способів її поширення. На відміну від них, вимоги щодо часу, місця і способу поширення реклами є спеціальними, оскільки вони стосуються окремих видів реклами і рекламної діяльності. Ці вимоги залежать від кількох чинників: предмета реклами (продукції, діяльності, осіб); цільової аудиторії реклами; засобів поширення реклами та її виду.

Залежно від того, порушує недобросовісна реклама загальні чи спеціальні вимоги до реклами, виділено види недобросовісної реклами. По-перше, це недобросовісна реклама, що порушує загальні вимоги до неї. Цей вид недобросовісної реклами, в свою чергу, поділено на три групи залежно від типу порушень законодавства. До першої групи віднесено недобросовісну рекламу, яка порушує вимоги законодавства щодо інформування про якість продукції. Друга група включає недобросовісну рекламу, яка порушує вимоги законодавства щодо інформації про умови придбання товару. До третьої групи належить недобросовісна реклама, що порушує вимоги законодавства щодо характеристики рекламодавця (виробника товару) та його прав. По-друге, це недобросовісна реклама, яка порушує спеціальні вимоги, які стосуються реклами лікарських засобів, алкогольних напоїв та тютюнових виробів тощо.

Порушено питання про можливість визнання недобросовісною реклами, що порушує не загальні або спеціальні вимоги до реклами, а загальноприйняті норми моралі і гуманності (наприклад, при вживанні у рекламі образливих слів, порівнянь, способів, якщо реклама ганьбить об'єкти мистецтва, що складають національне надбання і т. ін., а також коли у рекламі демонструються предмети, що не прийнято виставляти для загального огляду, або рекламується те, про що не кажуть у пристойному товаристві). Зроблено висновок, що неетична реклама також може бути віднесена до недобросовісної.

У підрозділі 2.3 *«Контроль і адміністративний примус у сфері рекламної діяльності»* аналізуються особливості реалізації цих інститутів в зазначеній сфері.

У пункті 2.3.1 *«Контроль у сфері рекламної діяльності»* підкреслюється важливість контролю для здійснення управління в цілому, в тому числі у сфері рекламної діяльності. Контроль покликаний постійно надавати інформацію про дійсний стан справи щодо виконання поставлених завдань. Контроль починається з одержання інформації про дійсний стан керованого об'єкта та закінчується прийняттям рішень, які передбачають відповідну корекцію в системі управління для досягнення запланованої мети. Контроль ґрунтується на принципі зворотних зв'язків, які існують при будь-якій взаємодії суб'єкта і об'єкта в системі управління.

Зазначається, що систему контролю, як і управління в цілому, становлять суб'єкти, об'єкти і зміст. Об'єктом контролю є сама рекламна діяльність. Що ж стосується змісту контролю, то його становлять мета, завдання, принципи, засоби контролю. Спеціальними суб'єктами контролю у сфері рекламної діяльності є Державний комітет стандартизації, метрології та сертифікації; Антимонопольний комітет та Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення. Разом з тим звертається увага на недосконалість законодавчого закріплення системи контролюючих органів у сфері рекламної діяльності. Реально контроль у сфері рекламної діяльності здійснюють і інші державні органи та органи місцевого самоврядування. Зокрема, такий контроль здійснюють місцеві державні адміністрації та виконавчі органи місцевих рад. Те ж саме стосується Державного комітету інфор-

маційної політики, телебачення і радіомовлення. Кожен із зазначених органів має власні повноваження, використовує під час здійснення контролю властиві йому засоби.

Крім державного контролю, здійснення якого покладається на органи державної влади і місцевого самоврядування, у сфері рекламної діяльності діє і громадський контроль. В дисертації визначаються суб'єкти такого контролю та їх права щодо його здійснення.

У пункті 2.3.2 *«Адміністративна відповідальність за порушення загальнообов'язкових правил рекламної діяльності та заходи їх припинення»* застосування заходів адміністративного примусу, серед яких центральне місце належить адміністративним стягненням, називається одним із провідних методів державного управління як в цілому, так і у сфері рекламної діяльності. Реалізація цих стягнень становить зміст адміністративної відповідальності.

Відповідальність за порушення загальнообов'язкових правил рекламної діяльності в наш час в загальних рисах передбачено Законом України «Про рекламу». В дисертації зауважено, що в Законі лише перераховано види правопорушень, а також встановлено максимальні розміри штрафу, які застосовуються за їх вчинення. Суб'єктами такої відповідальності частіш за все є юридичні особи, хоча це можуть бути і особи фізичні, тобто громадяни.

В дисертації зазначається, що в Законі «Про рекламу» перераховано лише в загальних рисах порушення, за вчинення яких відповідають винні особи. Таке компонування норм про відповідальність визнається не виправданим, адже характеристики відповідальності повинен передувати повний і точний перелік діянь, визнаних правопорушеннями.

Внаслідок аналізу санкцій, які передбачено за порушення законодавства про рекламу, висловлено пропозицію про доцільність встановлення штрафу за правопорушення в цій сфері у відносно визначених розмірах, від мінімальних до максимальних: мінімальні розміри штрафів – за незначні правопорушення, а максимальні – за повторні або злісні. Крім того, при накладенні штрафу має враховуватися ступінь вини порушника, а також наслідки правопорушення.

Звертається увага на проблеми у визначенні порядку застосування стягнень за правопорушення у сфері рекламної діяльності. Крім проблеми закріплення в нормах матеріального права заходів адміністративної відповідальності юридичних осіб особливо актуальною стає і проблема розробки і закріплення у вітчизняному законодавстві процесуальних норм, які б передбачали і детально регламентували механізм притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності.

В роботі підкреслюється, що заходи юридичної відповідальності не є єдиними правоохоронними засобами, які застосовуються для забезпечення законності у рекламній діяльності. Аналіз правоохоронних засобів впливу, які застосовуються за порушення законодавства про рекламу, показує, що в Законі «Про рекламу» передбачені і застосовуються на практиці інші засоби примусового впливу, які переважно належать до заходів адміністративного припинення. Зокрема, в дисертації проаналізовано такі заходи припинення: 1) заборона реклами; 2) примушування правопору-

шника до публічного спростування реклами; 3) примушування правопорушника до публікації відомостей, що коригують рекламу.

В цілому зроблено висновок, що правове регулювання застосування заходів адміністративної відповідальності та інших заходів адміністративного примусу у сфері рекламної діяльності потребує подальшого удосконалення.

ВИСНОВКИ

В дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукової проблеми, що виявляється у визначенні на основі аналізу чинного законодавства України та узагальнень практики його реалізації сутності та системи управління у сфері рекламної діяльності, а також виробленні пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення організаційно-правових засад управління в цій сфері. В результаті проведеного дослідження сформульовано ряд висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

Охарактеризовано рекламу і рекламну діяльність як об'єкт управління, здійснено аналіз законодавчого визначення реклами, визначено види рекламної діяльності та її структуру. Особлива роль відводиться аналізу засобів реклами, які виконують роль сполучної ланки між рекламодавцями і потенційними покупцями.

Визначено завдання, сутність та систему державного управління у сфері рекламної діяльності. Державним управлінням у цій сфері визнається підзаконна, юридично-владна, організуюча діяльність особливої групи органів держави, яка полягає в забезпеченні виконання законів в процесі створення, розповсюдження і одержання реклами. Визначено систему суб'єктів управління у сфері рекламної діяльності.

Проаналізовано правові засади управління у сфері рекламної діяльності. З огляду на загально-теоретичне розуміння механізму правового регулювання суспільних відносин та його структури визначено елементи цього регулювання у сфері рекламної діяльності. Зроблено висновок, що в Україні сформовано законодавство про рекламу – комплексний інститут законодавства, який складається із сукупності нормативних актів, що регулюють рекламу.

Дано загальну характеристику методів управління у сфері рекламної діяльності. Визначено види методів управління у цій сфері підкреслено значення таких універсальних методів державного управління як переконання та примус. Наведено також інші класифікації методів державного управління у сфері рекламної діяльності. Підкреслено, що першочергове значення в управлінні рекламною діяльністю має встановлення різних загальнообов'язкових правил, які стосуються окремих видів чи аспектів цієї діяльності, а також контроль за її здійсненням і застосування примусових заходів до порушників зазначених правил.

Визначено види загальнообов'язкових правил рекламної діяльності. Насамперед аналізуються загальнообов'язкові правила здійснення окремих видів реклами (на телебаченні і радіо, у друкова-

них засобах масової інформації тощо). Визначено особливості рекламування окремих видів продукції і послуг: лікарських засобів, алкогольних напоїв та тютюнових виробів, зброї та ін. Проаналізовано поняття недобросовісної реклами та її ознаки.

Здійснено аналіз механізму контролю у сфері рекламної діяльності. Підкреслюється важливість контролю для здійснення управління в цілому, в тому числі у сфері рекламної діяльності. Визначено систему контролю в зазначеній сфері, яку становлять суб'єкти, об'єкти і зміст. Звертається увага на недосконалість законодавчого закріплення системи контролюючих органів у сфері рекламної діяльності та на необхідність її уточнення.

Розглянуто особливості адміністративної відповідальності за порушення загальнообов'язкових правил рекламної діяльності та заходів їх припинення. Визначено недоліки у правовому регулюванні підстав відповідальності в цій сфері та закріплення санкцій за порушення законодавства про рекламу. Звертається увага на проблеми у визначенні порядку застосування стягнень за правопорушення у сфері рекламної діяльності. Зроблено висновок, що правове регулювання застосування заходів адміністративної відповідальності та інших заходів адміністративного примусу у сфері рекламної діяльності потребує подальшого удосконалення.

В дисертації сформульовано численні конкретні пропозиції та рекомендації щодо удосконалення організаційно-правових засад управління у сфері рекламної діяльності. Їх може бути враховано для підготовки і уточнення ряду законодавчих та підзаконних актів, зокрема, Закону України «Про рекламу».

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ:

1. **Кузнецова З.В.** Комментарий к статьям 164³, 166¹-166³ // Кодекс Украины об административных правонарушениях (научно-практический комментарий) / Под общ. ред. А.С. Васильева. – Издание 3-е. – Х.: Одиссей, 2002. – С. 526-530, 553-563.

2. **Кузнецова З.В.** Государственное регулирование рекламной деятельности // Юридический вестник. – 1997. – № 4. – С. 88-91.

3. **Кузнецова З.В.** Особенности административной ответственности за недобросовестную рекламу // Ринкова економіка: сучасна теорія і практика управління / Наук. зб. праць екон.-прав. ф-ту Одес. держ. ун-ту ім. І.І.Мечникова. – Одеса: Бахва, 1998. – Т. 1. – С. 317-322.

4. **Кузнецова З.В.** Реклама і рекламна діяльність як об'єкт управління // Науковий вісник Юридичної академії МВС України. – 2003. – № 2. – С. 253-260.

5. **Кузнецова З.В.** Особливості регулювання реклами деяких видів продукції // Відродження Української держави: актуальні проблеми державотворення та права: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Херсон, 3-5 вересня 1999 р.). – Херсон, 1999. – С. 113-121.

6. **Кузнецова З.В.** Понятие и виды недобросовестной рекламы // Матеріали міжнародно-

практичної конференції «Трансформація ринкових відносин в Україні: організаційно-правові та економічні проблеми». Одеса, 15 травня 2003 р. – Одеса: Астропринт, 2003. – С. 58-61.

АНОТАЦІЇ

Кузнєцова З.В. Управління у сфері рекламної діяльності: організаційно-правовий аспект. – *Рукопис.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національний університет внутрішніх справ, Харків, 2003.

Дисертацію присвячено аналізу організаційно-правових основ управління у сфері рекламної діяльності. В роботі охарактеризовано рекламу і рекламну діяльність як об'єкт управління, визначено сутність та систему державного управління у сфері рекламної діяльності, проаналізовано правові засади управління в цій сфері. Здійснено також аналіз методів управління у сфері рекламної діяльності, механізму контролю у цій сфері. Розглянуто особливості адміністративної відповідальності за порушення загальнообов'язкових правил рекламної діяльності та заходів їх припинення. Сформулювати конкретні пропозиції та рекомендації щодо удосконалення організаційно-правових засад управління у сфері рекламної діяльності.

Ключові слова: управління, реклама, рекламна діяльність, регулювання, загальнообов'язкові правила, недобросовісна реклама, контроль, адміністративний примус, адміністративна відповідальність.

Кузнєцова З.В. Управление в сфере рекламной деятельности: организационно-правовой аспект. – *Рукопись.*

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – теория управления; административное право и процесс; финансовое право; информационное право. Национальный университет внутренних дел, Харьков, 2003.

Диссертация посвящена анализу организационно-правовых основ управления в сфере рекламной деятельности.

В работе охарактеризованы реклама и рекламная деятельность как объект управления, осуществлен анализ законодательного определения рекламы, определены виды рекламной деятельности и ее структура. Особая роль отведена анализу средств рекламы, которые выполняют роль связующего звена между рекламодателями и потенциальными покупателями.

Определены задачи, сущность и система государственного управления в сфере рекламной деятельности. Государственным управлением в этой сфере признается подзаконная, юридически-властная, организующая деятельность особой группы органов государства, состоящая в обеспече-

нии выполнения законов в процессе создания, распространения и получения рекламы. Определена система субъектов управления в сфере рекламной деятельности.

Проанализированы правовые основы управления в сфере рекламной деятельности. Учитывая общетеоретическое понимание механизма правового регулирования общественных отношений и его структуры, определены элементы этого регулирования в сфере рекламной деятельности. Сделан вывод, что в Украине сформировано законодательство о рекламе – комплексный институт законодательства, который состоит из совокупности нормативных актов, регулирующих рекламу.

Дана общая характеристика методов управления в сфере рекламной деятельности. Определены виды методов управления в этой сфере, подчеркнуто значения таких универсальных методов государственного управления как убеждение и принуждение. Приведены также другие классификации методов государственного управления в сфере рекламной деятельности. Подчеркнуто, что первоочередное значение в управлении рекламной деятельностью имеет установление различных общеобязательных правил, касающихся отдельных видов или аспектов этой деятельности, а также контроль за ее осуществлением и применение мер принуждения к нарушителям указанных правил.

Определены виды общеобязательных правил рекламной деятельности. Прежде всего, анализируются общеобязательные правила осуществления отдельных видов рекламы (на телевидении и радио, в печатных средствах массовой информации и т.п.). Определены особенности рекламирования отдельных видов продукции и услуг: лекарственных средств, алкогольных напитков и табачных изделий, оружия и др. Проанализированы понятия недобросовестной рекламы и ее признаки.

Осуществлен анализ механизма контроля в сфере рекламной деятельности. Подчеркивается важность контроля для осуществления управления в целом, в том числе в сфере рекламной деятельности. Определена система контроля в указанной сфере, которую составляют субъекты, объекты и содержание. Обращается внимание на несовершенство законодательного закрепления системы контролирующих органов в сфере рекламной деятельности и на необходимость его уточнения.

Рассмотрены особенности административной ответственности за нарушение общеобязательных правил рекламной деятельности и мер их пресечения. Определены недостатки в правовом регулировании оснований ответственности в этой сфере и закреплении санкций за нарушение законодательства о рекламе. Обращается внимание на проблемы в определении порядка применения взысканий за правонарушения в сфере рекламной деятельности. Сделан вывод, что правовое регулирование применения мер административной ответственности и других мер административного принуждения в сфере рекламной деятельности требует дальнейшего совершенствования.

В диссертации сформулированы многочисленные конкретные предложения и рекомендации по совершенствованию организационно-правовых основ управления в сфере рекламной деятельности. Они могут быть учтены при подготовке и уточнении ряда законодательных и подзаконных актов, в частности, Закона Украины «О рекламе».

Ключевые слова: управление, реклама, рекламная деятельность, регулирование, общеобязательные правила, недобросовестная реклама, контроль, административное принуждение, административная ответственность.

Kuznetsova Z.V. Management in the Sphere of Advertising Activity: Organizational and Legal Aspect. – *Manuscript*.

Thesis for a candidate's degree by specialty 12.00.07 – theory of management; administrative law and process; financial law; informative law. – National University of Internal Affairs, Kharkiv, 2003.

Thesis is devoted to the analysis of organizational and legal bases of management in the sphere of advertising activity. Advertisement and advertising activity as an object of management are characterized; essence and the system of state management in the sphere of advertising activity are determined; legal grounds of management in this sphere are analyzed in this work. Analysis of management methods in the sphere of advertising activity, mechanism of control in this sphere are also carried out. Peculiarities of administrative responsibility for breaking common and obligatory rules of advertising activity and measures of their cessation are viewed. Concrete propositions and recommendations as to organizational and legal grounds of management in the sphere of advertising activity improvement are formulated.

Key words: management, advertisement, advertising activity, regulation, common and obligatory rules, unprincipled advertisement, control, administrative compulsion, administrative responsibility.

