

# ЗАКОН И РЕКЛАМА: КАПИТАЛЬНЫЙ РЕМОНТ

## НАДО УМНЕТЬ, НЕ ОТСТАВАЯ ОТ ВРЕМЕНИ. ИСТОРИЯ ВОПРОСА

Федеральный закон «О рекламе» был введен в действие в середине 1995 года. Это создало необходимые условия для более-менее цивилизованного развития рекламного рынка, который стал важной составляющей российской экономики.

В таблице 1 приведены данные о распределении рекламных бюджетов по основным средствам распространения рекламы за период 1999–2004 годов.

Как видно из этих данных, характер развития рекламного рынка в нашей стране можно определить как «взрывной». В первые годы он прибавлял по 50% ежегодно, затем рост постепенно стабилизировался и вышел на показатели 25–30% годового прироста.

При этом следует отметить, что в условиях полностью стабилизированной экономики рекламный рынок, отражая ее, обычно изменяется в темпе изменения ВВП с отставанием на один год. Видимо, к этому все и идет.

Интересной является также статистика нарушений законодательства о рекламе.

В 2003 году было выявлено около 12 тыс. таких нарушений, из них более 4,5 тыс. пресечены в административном порядке, 7 тыс. – в ходе предупредительной работы. Возбуждено 1400 дел об административном правонарушении, наложено 650 штрафов на сумму около 12 млн. рублей; в 350 случаях производства по делам прекращались в связи с малозначительностью нарушения. Одновременно рассмотрено 2200 дел по признакам нарушения законодательства о рекламе и выдано 850 предписаний о прекращении нарушения, 64 решения об осуществлении контррекламы. В отношении печатных СМИ возбуждено 300 административных дел, из которых 170 закончились наложением штрафа, в остальных случаях объявлено устное замечание.

Структура нарушений рекламного законодательства представлена на рисунке 1.

Таким образом, российский рекламный рынок молодой, динамично развивающийся, он активно позиционирует себя в различных сегментах и, чего греха таить, агрессивный, постоянно ищущий и находящийся прорехи в таком же молодом и развивающемся законодательстве о рекламе. Соответствующая реакция требовалась и от законодателя. В темпе накопления правоприменительного опыта в законодательство время от времени вносились необходимые изменения.

Это привело к тому, что требования к рекламе вообще и к рекламе отдельных товаров и услуг, в частности, нашли закрепление в различных законах. Скажем, ограничения на рекламу алкогольной продукции содержатся не только в базовом Законе «О рекламе», но и в Федеральном законе «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции». То же самое можно сказать об отдельных нормах, регулирующих отношения в области рекламы, в федеральных законах «О рынке ценных бумаг», «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг», «О лекарственных средствах», «О физической культуре и спорте», «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» и др.

Гармоничного сочетания норм не получилось, а создались условия для их различного толкования заинтересованными сторонами.

Есть такая шутка: «Верблюд – это лошадь, которую по очереди рисовали разные художники». Так и с законодательством в области рекламы.

Многие представители бизнеса и рекламных сообществ обращают внимание на то, что действующий закон исполнять весьма сложно, потому что многие его положения слишком расплывчаты. Можно указать, например, на разночтения в режимах распространения и системе ограничений в законах, касающихся рекламы алкогольной продукции. Закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» запрещает рекламу алкогольной продукции крепостью выше 15% на телевидении,

Таблица 1

**РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РЕКЛАМНЫХ БЮДЖЕТОВ ПО ОСНОВНЫМ  
СРЕДСТВАМ РАСПРОСТРАНЕНИЯ РЕКЛАМЫ ЗА ПЕРИОД 1999–2004 ГОДОВ**  
(млн. долларов США)

Сегмент рекламного рынка	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Телевидение	190	270	510	920	1240	1700
Радио	30	50	70	115	155	200
Пресса	260	340	470	755	935	1200
Наружная реклама	90	165	275	400	530	710
Прочее	...	...	10	20	30	45
<b>ИТОГО</b>	<b>570</b>	<b>825</b>	<b>1335</b>	<b>2210</b>	<b>2890</b>	<b>3855</b>

в наружной рекламе и печатных СМИ. А Закон «О рекламе» запрещает рекламировать такую продукцию только в электронных СМИ, а наружную рекламу и печатные СМИ не упоминает. Есть также и терминологические погрешности. Даже само понятие «реклама» требует уточнения, так как в существующем законе в него вложен слишком широкий смысл. Ясно, что это плохо со всех точек зрения: как юридической техники, так и правоприменительной практики.

Помимо этого, несмотря на обилие фрагментарных норм, разбросанных по различным законам, в целом рекламное законодательство отстало от жизни. Появились новые направления бизнеса, например, игорный и, соответственно, его реклама, новые способы продаж, например, дистанционная, новые технологии распространения рекламы – мобильная связь и Интернет, новые способы рекламирования – зонтичные бренды, непрямая реклама и т.п. Все это требует надлежащей правовой регламентации. И, наоборот, ряд положений действующего рекламного законодательства на практике не применяется.

Другим обстоятельством является то, что сейчас индустрия рекламного бизнеса в целом стабилизировалась, многие прежние неопределенности уже сняты и, кроме того, появились рекламные сообщества, стала выработываться определенная корпоративная этика.

Таким образом, для законодателя наступил своего рода момент «кристаллизации», когда стало ясно, что путь, по которому он шел, внося отдельные изменения и дополнения в разные законы, себя исчерпал. Жизнь поставила задачу системной интеграции в рамках одного закона всего накопленного опыта регулирования рекламного рынка.

### **СВОБОДА И НЕОБХОДИМОСТЬ В РЕКЛАМНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ**

С концептуальной точки зрения в проекте сделана попытка четко очертить полосу необходимости, где все подчинено нормам закона и за рамками которой начинается ответственность. Все остальное – полоса свободы, в границах которой могут действовать субъекты рынка.

Проект содержит общие требования, предъявляемые к рекламе, определяет особенности способов распространения рекламы, выделяет требования, предъявляемые к рекламе отдельных товаров, аспекты саморегулирования рекламы, а также государственного контроля соблюдения рекламного законодательства.

Не вдаваясь в подробности этого документа, отметим лишь его отдельные особенности.

В нем предусмотрены меры противодействия различным формам завуалированной, недобросовестной и недостоверной рекламы.

Кроме того, законодатель посчитал целесообразным отказаться от закрепления в законе понятия неэтичной рекламы, поскольку отношения в сфере этики и морали практически не поддаются законодательному регулированию. В соответствии со сложившейся международной практикой это относится к вопросам общественного контроля, корпоративной этики рекламного сообщества и его консолидированного влияния на недобросовестных представителей рекламного бизнеса.

В этой связи важным аспектом становится саморегулирование в области рекламы. Об этом говорит и зарубежный опыт. Во многих странах законодательные ограничения сочетаются с самоограничением. Одной из самых эффективных в мире систем саморегулирования рекламы признана американская. Будучи гораздо более жесткой по отношению к государственному регулированию этой сферы, она практически его заменяет.

В связи с этим в законопроекте введено понятие саморегулируемой организации в области рекламы, определены задачи таких организаций и разработана система ее прав.

Несмотря на это, законодатель счел необходимым ввести в законопроект прямые запреты на использование в рекламе бранных слов, непристойных образов, сравнений и выражений, а также запрет на пропаганду вредных привычек, не согласующихся со здоровым образом жизни.

Одним из самых уязвимых мест отечественного рекламного законодательства является ситуация с лекар-



1



СТРУКТУРА НАРУШЕНИЙ РЕКЛАМНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

ственными препаратами. Сегодня их реклама регулируется одновременно двумя законами: «О рекламе» и «О лекарственных средствах». Второй документ более подробно оговаривает требования к рекламе этих специфических товаров, однако в нем не прописан механизм контроля за соблюдением этих требований, что по сути делает соответствующие нормы неприменимыми. По мнению законодателя, из рекламы лекарственных средств должен быть также исключен и «человек в белом халате», который может ввести потребителя в заблуждение.

Аналогичная проблема стоит по отношению к медицинской технике, медицинским изделиям, услугам и методам лечения.

Предпринята попытка навести порядок и с разнообразными профилактическими средствами, продуктами, материалами и изделиями, имеющими отношение к здоровью и жизнеобеспечению граждан. Сюда относятся биологически активные и пищевые добавки, продукты детского питания, парфюмерная и косметическая продукция. Не являясь официально зарегистрированными лекарствами, они между тем зачастую позиционируются как препараты, обладающие лечебными свойствами. Возможный вред здоровью очевиден: человек, нуждающийся в серьезном лечении, либо принимает бесполезные в его случае препараты, либо принимает препараты, о побочных действиях которого ему ничего не известно.

Кроме этого, есть еще целый ряд специфических направлений предпринимательской деятельности, по отношению к которым требования к рекламе также не могут быть описаны в рамках общих подходов. Это реклама алкогольных напитков, пива, табака, табачных изделий и курительных принадлежностей, оружия, вооружения и военной техники, лотерей, игр, пари, финансовых услуг и ценных бумаг, услуг по заключению договора аренды.

Принимая во внимание изложенные обстоятельства, законодатель счел необходимым разделить требования к рекламе таких видов товаров, учитывая их особенности в специальных статьях.

Другой весьма запутанный в действующем законе вопрос – это прерывание рекламой радио- и телепрограмм и их совмещения с рекламой. Это всегда осложняло работу как этих масс-медиа, так и контрольных органов. Подход законодателя к его разрешению можно пояснить на примере с телевидением.

Общее ограничение на объем рекламы – 20% от фактического времени трансляции программы сохранено, добавлено лишь уточнение: в течение суток. К общим требованиям относится и регламентация процедур совмещения рекламы с телепрограммой способом «бегущей строки»: такая реклама не должна занимать более 7% площади кадра, ее продолжительность не должна превышать 5 минут, а интервал между ними не может быть менее 15 минут. Установлен также порядок размещения спонсорской рекламы для каждой передачи: непосредственно в начале и конце передачи с общей продолжительностью не более 30 секунд.

Реклама не допускается: в религиозных передачах, передачах продолжительностью менее 15 минут, детских и общеобразовательных передачах продолжительностью менее 25 минут, а также в передачах, транслируемых в соответствии с Федеральным законом «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных СМИ».

Здесь следует отметить позицию законодателя по отношению к детским и образовательным программам. Известно, что полный запрет действующим законом прерывания рекламой этих программ привел к их свертыванию до 15-минутных роликов. В проекте предложено разрешить прерывать их рекламой, если их продолжительность превышает 25 минут, при этом длительность каждого прерывания не должна быть более четырех минут. На этот шаг законодатель был вынужден пойти, чтобы привлечь средства для создания детских и образовательных программ.

Не до конца решенным представляется вопрос прерывания рекламой трансляций спортивных соревнований. Очевидное положение, разрешающее рекламу только в перерывах хода соревнований или во время его остановок, не решает проблему для соревнований, не имеющих таких перерывов и остановок. Предложено разрешить их прерывание рекламой таким образом, чтобы оно не могло привести к потере части существенной информации о транслируемом соревновании. Однако уже сейчас можно предвидеть возможные конфликты из-за такого вынужденного компромисса.

Другой больной вопрос – наружная реклама. В 1995 году, когда был принят Закон «О рекламе», этот сектор рынка едва начал развиваться, и тогда было сложно оценить точность и эффективность принятых законодательных решений и их отдаленные последствия. Сегодня можно выделить ряд основных «болевых точек».

*Первое.* В действующем законе сам термин «наружная реклама» можно толковать двояко: как рекламная конструкция и как рекламная информация. Это дает возможность органам местного самоуправ-



ления пытаться контролировать содержание именно рекламной информации, хотя это компетенция исключительно федеральных властей.

*Второе.* Действующий закон не устанавливает конкретной величины сбора за выдачу разрешения на установку средств наружной рекламы, сроков его выдачи и сроков согласования этого разрешения с различными инстанциями. В результате у чиновников появляется возможность по-своему трактовать размеры этих сборов и их правовую природу, затягивать процедуры согласования на неопределенное время, что ведет как к коррупции, так и к потере актуальности рекламного сообщения.

*Третье.* Поскольку закон не говорит, что, кроме обязательных, указанных в нем согласований, других разрешительных документов не требуется, то каждое муниципальное образование составляет свой список согласующих инстанций, которые каждый рекламодатель должен проходить самостоятельно и, разумеется, за свой счет.

*Четвертое.* Процедура отказа органа местного самоуправления в выдаче разрешения на установку наружной рекламы действующим законом не урегулирована, что также ведет к многочисленным злоупотреблениям.

*Пятое.* Действующий закон не решает вопроса с правовым статусом договоров с собственником земельного участка, здания или иного недвижимого имущества, к которому присоединяется рекламная конструкция.

Все эти и другие проблемы рекламного законодательства в новой редакции закона устранены.

Можно добавить также, что в проекте впервые установлены требования к рекламе товаров при дистанционных способах их продажи, с использованием стимулирующих мероприятий, к рекламе, распространяемой по сетям электросвязи общего пользования, а также при пассажирских перевозках.

### **ХОРОШИЙ ЗАКОН СТОИТ ДОРОГО, А ПЛОХОЙ ОБХОДИТСЯ ЕЩЕ ДОРОЖЕ**

Новые законы, как известно, редко бывают сплошным новаторством. Они почти всегда опираются на общественное мнение и на сложившийся порядок вещей. Они постепенно подготавливают почву для закрепления этого порядка, когда он прогрессивен, или противодействуют ему, когда влияние такого порядка начинает оказывать негативное воздействие на какую-либо сферу общественной деятельности. В этом

смысле каждый закон характеризует отношение законодателя к прошлому, настоящему и будущему.

Поэтому законодатель уверен, что принятие Закона «О рекламе» в новой редакции позволит существенно повысить эффективность правового регулирования рекламной деятельности, поскольку они учитывают накопленный опыт, особенности современного состояния рекламного рынка, обеспечивают эффективный баланс интересов государства, субъектов рекламной деятельности и потребителей рекламы. Содержащиеся в законопроекте механизмы противодействия ненадлежащей рекламе ограждают общественную мораль от ее негативного воздействия. Ведь в конечном счете интерес бизнеса, включая и рекламный, заключается в обеспечении долговременного платежеспособного спроса, а для этого необходимы социальная стабильность и здоровая нация. Поэтому рекламная продукция не должна подрывать здоровье нации или создавать угрозу такого подрыва. Вот почему система введенных ограничений направлена, как это ни парадоксально, на обеспечение долговременных интересов и перспектив самого рекламного бизнеса.

Здесь следует сказать о неполном совпадении интересов законодателя и бизнеса. Законодатель должен заботиться не только о бизнесе, но и об обществе в целом, находя тонкую грань взаимной увязки интересов. Искусство состоит в балансировании между защитой прав собственности, созданием условий для эффективного ведения бизнеса, поддержанием социальной стабильности, морально-психологического и физического здоровья нации. Бизнес же циничен и дерзок, он всегда пытается вымостить дорогу к быстрому и эффективному вложению капитала. Грубо говоря, бизнес наглеет быстрее, чем это необходимо для его успеха. Это его неотъемлемое качество. Он редко и слишком поздно задумывается о последствиях своей деятельности, предпочитая решать проблемы по мере их поступления. А уж социальные последствия волнуют бизнес в последнюю очередь – только когда они начинают угрожать самому бизнесу. Печальных примеров больше, чем того хотелось бы. Поэтому легко предвидеть, что какой бы широкой ни была полоса предпринимательской свободы, очерченная этим законопроектом, рекламодатели и представители рекламного бизнеса обязательно будут использовать любые возможности для того, чтобы попытаться эту полосу расширить.

Так что совсем уж легкой судьбы у рекламного законодательства ожидать не следует. Ни сейчас, ни в будущем.

ПЕРВЫЙ ЗАМЕСТИТЕЛЬ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ  
КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ЭКОНОМИЧЕСКОЙ  
ПОЛИТИКЕ, ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВУ И ТУРИЗМУ  
Ю.Г. Медведев