

УДК 340.134:659.1 (575.2) (04)

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕКЛАМЫ

А.Э. Дуйшеева

Освещены ключевые проблемы законодательства Кыргызской Республики в сфере осуществления рекламной деятельности. За основу анализа законодательного регулирования взят Закон КР “О рекламе”, выявлены его существенные недостатки и внесены соответствующие предложения по его совершенствованию.

Ключевые слова: Конституция; закон “О рекламе”; рекламодатель; рекламопроизводитель; рекламораспространитель.

Самым глубинным правовым источником формирования нормативно-правовой основы рекламной деятельности является Конституция КР. Право “свободно собирать, хранить, использовать информацию и распространять ее устно, письменно или иным способом”, закрепленное в главе 2 статьи 14 Конституции КР от 5 мая 1993 года (в новой редакции от 23 октября 2007 года), относится к основным правам и свободам человека и гражданина. Права и свободы человека и гражданина, в том числе связанные с получением рекламной информации, могут быть ограничены только законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Можно выделить несколько относительно самостоятельных периодов становления нормативно-правовой основы кыргызской рекламы. До 1991 года государственно-правовое воздействие на рекламу практически отсутствовало, в законодательстве не содержалось юридических норм, которые были бы прямо адресованы рекламе.

Период 1991 – первая половина 1998 года отмечен фрагментарностью, отрывочностью нормативно-правового регулирования соответствующих общественных отношений. Относящиеся к рекламе правовые нормы были “разбросаны” по очень немногим актам и касались только тех общественных отношений, на которые распространялся тот или иной нормативный акт. Норм более или менее общего характера не существовало.

Первой “ласточкой” стал Закон КР “Об ограничении монополистической деятельности, развитии и защите конкуренции” от 15 апреля 1994 года, который ввел запрет на некорректные сравнения в рекламе, расценив их как одну из форм недобросовестной конкуренции. Статья 5 закона установила недопустимость недобросовестной конкуренции, в том числе самовольное использование товарного знака, фирменного наименования или маркировки товара, самовольное копирование фирмы, упаковки, внешнего оформления товаров других хозяйствующих субъектов. Также данная статья установила ответственность за рекламу товаров, не отвечающих требованиям качества, и введение в заблуждение потребителей относительно характера, способа и места изготовления, свойств, пригодности к применению или качества товаров.

10 декабря 1997 года был принят Закон КР “О защите прав потребителей”, устанавливающий требования к информации о товарах, работах и услугах. Это явилось большим шагом в сторону защиты потребителей от недобросовестных продавцов.

Слабой стороной указанных выше законов было то, что они не предусматривали сколько-нибудь действенного механизма применения содержащихся в них запретов. Не было создано и системы государственного контроля рекламной деятельности, принуждения к соблюдению и исполнению правовых норм, регулирующих эту деятельность [1, 22–30]. Единственным компетентным органом, которому предоставлялось право осуществлять меры по предупреждению, ограничению и пресечению нарушений реклам-

ного законодательства, был государственный антимонопольный орган КР. Тем временем в стране все больше набирала обороты рекламная деятельность граждан. Популяризовались иностранные изделия, реклама которых в странах-изготовителях была запрещена, что способствовало наплыву в постсоветские республики огромной массы низкопробной продукции. Отечественные средства массовой информации, напротив, подчеркивали достоинства рекламируемых товаров и всячески побуждали к их потреблению “всеми, всегда и везде”. Как следствие, в стране резко увеличилось число алкоголиков и курящих, в том числе подростков и беременных женщин, вырос уровень смертности по причине пьянства и курения.

Назрела необходимость принятия специального нормативного акта, регулирующего рекламу. Законодатели Кыргызстана взяли за основу российский закон “О рекламе”, который, в свою очередь, базировался на мировом опыте по кодификации правовых норм, т.е. объединения норм, регулирующих рекламу в одном правовом акте [2, 221]. Таким образом, 26 ноября 1998 года Жогорку Кенеш КР Законодательным собранием принял абсолютно новый Закон КР “О рекламе”, который был подписан Президентом КР 24 декабря 1998 года. Наряду с указанным законом продолжали действовать и другие нормативно-правовые акты, регулирующие отдельные стороны рекламной деятельности, а именно: Закон КР “О защите прав потребителей” от 10 декабря 1997 года, Закон КР “О лекарственных средствах” и т.д.

Нормативно-правовое регулирование рекламы – самое позднее регулирование из всех институтов рыночной экономики, преимуществом которого является важность государственного регулирования развития экономики, недостатком – необходимость своевременного принятия правовой основы отношений, складывающихся в жизни реальных процессов.

Закон КР “О рекламе” 24 декабря 1998 года завершил становление нормативно-правовой основы отношений в сфере рекламы. Закон содержал в себе понятия о коммерческой, социальной рекламе. Политическая реклама была исключена из сферы регулирования данного закона. Особенность закона – его универсальность, направленность на обеспечение единства и непротиворечивости нормативно-правовой основы рекламной информации, что находит выражение, прежде всего, в четких целевых установках. К ним относятся: защита от недобросовестной кон-

куренции в области рекламы; предотвращение и пресечение ненадлежащей рекламы, способной ввести потребителей рекламы в заблуждение или нанести вред здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, окружающей среде либо вред чести, достоинству или деловой репутации указанных лиц, а также рекламы, посягающей на общественные интересы, принципы гуманности и морали [3].

Нормы закона регулируют все отношения, возникающие в процессе производства, размещения и распространения рекламы на рынках. Цели закона:

➤ защита от недобросовестной конкуренции в области рекламы, под которой понимаются любые направленные на приобретение преимуществ в предпринимательской деятельности действия хозяйствующих субъектов, которые противоречат положениям действующего законодательства, обычаям делового оборота, требованиям добропорядочности, разумности и справедливости и могут причинить (или причинили) убытки другим хозяйствующим субъектам (конкурентам) либо нанести ущерб их деловой репутации (статья 4 Закона КР “Об ограничении монополистической деятельности, развитии и защите конкуренции” от 15 апреля 1994 года);

➤ предотвращение и пресечение ненадлежащей рекламы, способной ввести потребителей рекламы в заблуждение или нанести вред здоровью, имуществу физических или юридических лиц, окружающей среде либо нанести вред чести, достоинству или деловой репутации указанных лиц, а также посягающих на общественные интересы, принципы гуманности и морали.

Впервые законодательно дано определение понятия “реклама” и ее отличие от остальной информации, а также определения следующим понятиям: ненадлежащая реклама, недобросовестная реклама, недостоверная реклама, неэтичная реклама, заведомо ложная реклама, скрытая реклама, контрреклама.

К ненадлежащей относится недобросовестная, недостоверная, неэтичная, заведомо ложная и иная информация, в которой допущены нарушения требований к ее содержанию, времени, месту и способу распространения, установленных законодательством КР.

Недобросовестной считается реклама, которая дискредитирует физических или юридических лиц, не пользующихся рекламируемыми товарами; содержит некорректные сравнения рекламируемого товара с товаром (товарами) других физических и юридических лиц, а также выска-

звания, образы, ложные, неточные сведения или представленные в ложном свете точные сведения, способные нанести ущерб деловой репутации другого хозяйствующего субъекта; вводит или может ввести потребителей в заблуждение относительно рекламируемого товара посредством имитации (копирования или подражания) общего проекта, рекламных формул, изображений, музыкальных или звуковых эффектов, используемых в рекламе других товаров, либо посредством злоупотребления доверием физических лиц или недостатком их опыта, а также в случае отсутствия в рекламе существенной информации.

Недостовой считается реклама, в которой присутствуют не соответствующие действительности сведения о важнейших характеристиках товара, стоимости, гарантиях, ремонта, доставки, с использованием терминов в превосходной степени, в том числе путем употребления слов “самый”, “только”, “лучший”, “абсолютный”, “единственный” и т.д., если их невозможно подтвердить документально.

Неэтичной является реклама, которая содержит информацию, нарушающую общепринятые нормы нравственности, гуманности, этики, морали путем употребления оскорбительных слов и сравнений.

Заведомо ложная – реклама, с помощью которой рекламодатель, рекламопроизводитель, рекламодистрибутор умышленно вводит в заблуждение потребителя рекламы.

Законом запрещается также использование способов скрытой рекламы, которая неосознанно оказывает воздействие на потребителя.

В законе также даны понятия основных субъектов рекламного процесса: рекламодатель, рекламопроизводитель, рекламодистрибутор, потребитель рекламы.

Важные положения закреплены в статье 5 закона (“Общие требования к рекламе”). Указанная статья довольно обширна и содержит основные требования, которые должны соблюдаться субъектами рекламных отношений. Это доступность в распознаваемости рекламы, лицензирование рекламируемой деятельности, сертификация рекламируемых товаров, соблюдение авторских и смежных прав; реклама не должна побуждать к действиям, нарушающим законодательство, а также к агрессии, насилию и т.д.

В соответствии со статьей 5 Конституции КР государственным языком Кыргызской Республики является кыргызский, в качестве официального языка употребляется русский; представителям всех национальностей, образующих на-

род Кыргызстана, гарантируется также право на сохранение родного языка. Из этого следует, что закон устанавливает распространение рекламы на территории КР на государственном и официальном языках, а также по усмотрению рекламодателя – на языках народностей, проживающих в КР. Запрет использования иностранных слов или словосочетаний в рекламе закон не устанавливает. Однако для сравнения можно привести в пример Федеральный Закон РФ “О рекламе” от 13 марта 2006 года, который в статье 5 не допускает использование иностранных слов и выражений, которые могут привести к искажению смысла информации.

В статьях 11–15 закона закреплены положения, касающиеся особенностей отдельных способов распространения рекламы. Статья 11 касается рекламы на радио и телевидении. В пункте 1 данной статьи перечисляются радио- и телепередачи, которые не допускаются прерывать. Следует отметить пункт 4 статьи 11 закона, которым устанавливается, что в радио- и телепрограммах, не зарегистрированных в качестве специализирующихся на сообщениях и материалах рекламного характера, в течение суток реклама не должна превышать 25 процентов от объема вещания. Естественно, что при таком регулировании реклама распространяется неравномерно – днем и ночью меньше, а вечером, в удобное для восприятия рекламы время, она обрушивается на потребителя со всей мощью. К тому же законодатель не определил временные рамки для рекламы в виде наложений и бегущей строки, а только определил их размер относительно площади кадра. Для решения этих проблем предлагаем установление фиксированного процентного объема любой рекламы (телемагазины, спонсорство, бегущая строка, наложение кадра) относительно одного часа времени вещания. Особо раздражает потребителей бегущая строка, наложенная на субтитры и на надписи разъяснительного характера при трансляции местными телекомпаниями российских каналов.

Закон “О рекламе” КР не регулирует рекламу отдельных видов товаров в телепрограммах:

- рекламу, размещенную в месте события, транслируемого в прямом эфире или в записи;
- рекламу, распространяемую в телепрограммах, телепередачах по телеканалам, доступ к которым осуществляется исключительно на платной основе.

Иными словами, все ограничения в отношении рекламы отдельных видов товаров на телевидении (алкоголя, табака, пива) не распространяются на так называемую спонсорскую

рекламу и на рекламу на каналах платного телевидения. Например, при трансляции спортивной программы возможна демонстрация товарного знака какого-либо пива (даже в запрещенное время – с 7:00 до 22:00), которое производится лицом, спонсирующим спортивное соревнование. Кроме того, требования статьи 11 закона не распространяются на размещаемую в телепрограммах информацию о телепередачах, транслируемых по соответствующему телеканалу, а также логотип телепрограммы и информацию о данной телепрограмме, что является самой настоящей рекламой и создает дополнительную нагрузку на сознание потребителей.

Распространение рекламы по электросетям не регулируется настоящим законом, но законодатель ввел полный запрет на несанкционированную рассылку рекламы (спам).

Регулирование рекламы при справочном телефонном обслуживании зависит от возмездности данной услуги. При бесплатном справочном телефонном обслуживании реклама может предоставляться только после сообщения справки, при платном справочном телефонном обслуживании – только с согласия абонента, причем стоимость рекламы не должна включаться в стоимость запрашиваемых абонентом справок. В данном случае возникает вопрос, как при платном справочном телефонном обслуживании подсчитать время, затраченное на рекламу, если такая реклама предоставляется до сообщения справки. Поэтому необходимо ввести следующие коррективы в статью 11: при справочном телефонном обслуживании вне зависимости, платное оно или бесплатное, реклама должна предоставляться только после сообщения справки, запрашиваемой абонентом.

Детально регламентированы в законе (ст. 14) особенности наружной рекламы. Указанная статья регулирует широкий круг вопросов, в том числе вопросы выдачи разрешений на установку рекламных конструкций, вопросы заключения договоров на установку и эксплуатацию рекламных конструкций и т.д. Кроме того, существует ряд подзаконных актов, которые подробно регламентируют порядок установки рекламных конструкций, например Правила размещения наружной рекламы и информации в г. Бишкек, утвержденные Постановлением Бишкекского городского кенеша депутатов от 5 июля 2000 года №37.

Особенности рекламы отдельных видов товаров, таких, как алкогольные напитки, табак, табачные изделия, пиво, медикаменты, изделия медицинского назначения, медицинская техни-

ка, медицинские услуги, оружие, вооружение и военная техника, рекламы, основанной на риске игр и пари, рекламы продуктов детского питания объединены в одной статье (ст. 16), что создает немало неудобств. Законодательно необходимо предусмотреть ряд самостоятельных статей, регулирующих рекламу конкретного вида товара. В статью 16 Закона КР «О внесении изменений и дополнений в закон КР “О рекламе”» от 8 августа 2006 года было включено несколько абзацев, касающихся особенностей рекламирования алкогольных напитков, табака и табачных изделий, в том числе новых товаров (пиво, алкогольная продукция), но опять ничего не сказано о напитках, изготавливаемых на основе пива, и энергетических напитках, которые, как известно, имеют ряд ограничений в употреблении и противопоказания в употреблении отдельными лицами (дети, беременные женщины, некоторые заболевания и т.д.).

Положения о рекламе лекарственных средств можно найти в Законе КР “О лекарственных средствах”. Закон КР “О рекламе” не отличается полнотой регулирования данных видов товаров, в нем не определены такие виды товаров, как биологически активные добавки, реклама которых повсеместно заполонила витрины аптек и спортивных клубов. Закон не содержит также отдельного перечня товаров, реклама которых не допускается.

Рекламировать азартные игры в соответствии с Законом КР «О внесении изменений и дополнений в Закон КР “О рекламе”» от 6 февраля 2006 года разрешается только в заведениях игорного бизнеса и прилегающих к ним помещениях. Например, если при отеле есть казино, то его реклама может быть размещена в самом казино и в холле гостиницы. Рекламировать игорный бизнес в печати позволено изданиям, публикующим только рекламу, а также газетам, журналам, предназначенным только для работников игорного бизнеса и людей, участвующих в играх и пари. СМИ с такой узкой специализацией в стране пока нет, но, надо полагать, скоро появятся.

В редакции закона от 31 июля 2006 года предусмотрена новая статья, в соответствии с которой реклама о снижении цен на реализуемые товары (распродаже) должна содержать сведения о месте, дате начала и окончания распродажи, а также процентное соотношение размера снижения к предыдущей цене.

Статья 17 об особенностях рекламы финансовых и страховых, инвестиционных услуг и ценных бумаг остается без изменений до настоящего времени, хотя существует достаточно

оснований для усиления регулирования такого вида рекламы. В качестве примера можно привести достаточно агрессивную рекламу, связанную с привлечением денежных средств на строительство дома или иного объекта недвижимости. Как известно, в этом секторе реклама оказалась весьма далекой от норм добропорядочности, что привело к многочисленным злоупотреблениям и скандалам на строительном рынке.

Подводя итоги анализа положений закона, можно сделать следующие выводы. Общие положения данного закона во многом определили правила на современном рекламном рынке. Однако, в связи с изменением экономической ситуации и продвижением рекламных отношений, в закон следует внести следующие дополнения. Во-первых, необходимо дополнить пункт 4 статьи 1 списком тех видов информации, на которые закон не распространяется. Ведь, кроме политической рекламы, существует множество других видов информации, которые так или иначе субъекты рекламных отношений могут определить как рекламу. То есть, к рекламе, кроме политической (она определена в законе), не должны относиться: справочно-информационные и аналитические материалы (обзоры внутреннего и внешнего рынков, результаты научных исследований и испытаний), не имеющие в качестве основной цели продвижение товара на рынке и не являющиеся социальной рекламой; вывески и указатели, не содержащие сведений рекламного характера; объявления физических или юридических лиц, не связанные с осуществлением предпринимательской деятельности; информация о товаре, его изготовителе, об импортере или экспортере, размещенная на

товаре или его упаковке; упоминания о товаре, средствах его индивидуализации, об изготовителе или продавце товара, которые органично интегрированы в произведения науки, литературы или искусства и сами по себе не являются сведениями рекламного характера.

Во-вторых, в общих положениях о рекламе необходимо четко определить субъекты рекламной деятельности. Субъектный состав рекламных отношений в виде рекламодателя, рекламопроизводителя и рекламораспространителя давно устарел. Закон должен быть дополнен такими видами субъектов, как спонсор и антимонопольный орган.

В-третьих, законодателю также следует определить объекты рекламирования, ведь действующий закон не дает определения того, что может рекламироваться. Следовательно, закон необходимо дополнить определениями таких понятий, как “объект рекламирования” и “товар”.

Несомненно, устранение указанных выше пробелов в общих положениях закона “О рекламе” не только конкретизирует отношения, которые будут распространяться на рекламное законодательство, но и предотвратит материальные и моральные потери участников рекламных отношений.

Литература

1. *Ученев В.В.* С чего это начиналось? Проблема генезиса рекламной деятельности // *Вестн. Моск. ун-та. Сер. журналистика.* 1995. №5.
2. *Гоголева Е.Л.* Основы рекламы. Р н/Д.: Феникс, 2005.
3. *Степанов Л.Г.* Законодательство о рекламе // *Право и экономика.* 2005. №2.