

Борисов В.К.*

РЕГУЛИРОВАНИЕ РЕКЛАМНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРАВОВЫЕ И ЭТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Преобразование российской экономики эпохи административно-командного управления и переход к рыночным отношениям, начавшийся в начале 90-х годов, выявил значительное количество проблем, требующих разрешения в рамках формирования новой государственности Российской Федерации. Одной из наиболее масштабных проблем для России является проблема формирования цивилизованного рынка, основанного на плюрализме форм собственности, свободе предпринимательской деятельности, добросовестной конкуренции.

Нормальное развитие рыночных отношений, конкуренции невозможно без рекламы как важнейшего способа продвижения на рынке товаров, работ и услуг. В новых экономических условиях государство, предоставляя хозяйствующим субъектам свободу предпринимательской деятельности, не может устраниваться от правового регулирования рекламного рынка, поскольку это чревато серьезными негативными последствиями как для рыночных отношений, так и для общества в целом. Вместе с государственным регулированием рекламной деятельности эти функции осуществляются также в форме саморегулирования различными профессиональными объединениями и самими рекламными организациями.

Защита от недобросовестной конкуренции в области рекламы, предотвращение и пресечение ненадлежащей рекламы, способной ввести потребителей рекламы в заблуждение или нанести вред здоровью граждан, имуществу граждан или юридических лиц, окружающей среде, либо вред чести, достоинству и деловой репутации указанных лиц, а также посягающей на общественные интересы, принципы гуманности и морали – основные цели, достижение которых преследует регулирование рекламной деятельности. Все эти направления будут рассмотрены в дальнейшем. Однако начать целесообразно с общей характеристики объекта регулирования – современного рекламного рынка России, его реального состояния, достижений, проблем и противоречий.

Рекламная деятельность в России: современное состояние, проблемы и противоречия. К настоящему времени рынок рекламы в России практически сформировался. Выделились крупные инвесторы, рекламодатели, сложилась сеть рекламных агентств. Появились акционерные общества, которые существуют практически за счет рекламы. Постоянно растет уровень профессионализма специалистов в области рекламы. Появилось значительное количество публикаций, посвященных различным аспектам рекламной деятельности¹. Повышенный интерес к этой сфере деятельности не случаен. Последние несколько лет ознаменовались динамичным развитием российского рекламного рынка. В 2000 году его годовой прирост составил 47%, в 2001 году - 58%, в 2002 году - 51%. Суммарный объем рынка достиг отметки 2 млрд. 680 млн. долл., что является наивысшим показателем за весь постсоветский период. Россия вошла в десятку крупнейших европейских рекламных рынков и стала лидером среди восточноевропейских стран. По отдельным сегментам

* Борисов Владимир Константинович – доцент кафедры теории и технологий управления факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова

¹ См., например, Медведева Е. Основы рекламоведения. М., 2003; Эркенова Ф.С. Саморегулирование в рекламе. М., 2003; Назайкин А.А. Рекламная деятельность газет и журналов. М., 2002; Рогожкин М.Ю. Теория и практика рекламной деятельности. М., 2002 и др.

рекламного рынка ее позиции выглядят еще более представительны. Так, по количеству рекламных поверхностей наружной рекламы российский рынок попал в первую тройку на континенте, а по величине бюджетов в наружной рекламе - в первую пятерку. Наиболее высокие темпы традиционно наблюдались в сегменте телевизионной (76%) и наружной (45%) рекламы. Интенсивно развивались сегменты директ-маркетинг (55%) и журнальная реклама (38%), а также весьма перспективные, но пока еще скромные по бюджетам реклама в кинотеатрах (60%) и Интернет-реклама (83%). Сохранился ряд положительных тенденций, проявившихся ранее. В частности, продолжалось усиление позиций отечественных рекламодателей. Их доля в суммарных бюджетах на рекламном рынке России в 2002 году составила 61% (в 2001 году этот показатель составлял 58%), а в целом они затратили на рекламу более 1,6 млрд. долл. Отечественные рекламодатели существенно укрепились на рынках газетно-журнальной и наружной рекламы, достигнув в данных сегментах самых высоких показателей за весь период развития рекламного рынка современной России. Даже на телевидении - рынке, где традиционно господствует реклама транснациональных корпораций - отечественным рекламодателям удалось потеснить зарубежных конкурентов и увеличить свою долю с 43 до 45%, а на крупнейших национальных телеканалах - с 35 до 39%².

Еще одна положительная тенденция – рекламная активность продолжает смещаться в регионы. В 2002 году доля региональной рекламы возросла с 24 до 26%, а ее общий объем составил порядка 700 млн. долл. Вместе тем, специалисты прогнозируют некоторое замедление темпов роста национального рекламного рынка, уровень развития которого объективно должен соответствовать уровню экономического развития страны в целом. В силу сравнительной молодости отечественного рекламного рынка в настоящее время такого соответствия нет. Данное утверждение базируется на сопоставлении динамики и особенностей развития рекламного рынка России с наиболее ему близкими по масштабам и состоянию рекламными рынками Латинской Америки (прежде всего Бразилии и Мексики), а также рынками стран Восточной Европы. Последние, как и российский рынок, функционируют в условиях рыночной экономики немногим более десяти лет. Можно ожидать, что к середине текущего десятилетия (то есть к 2005-2006 году) соответствие темпов развития рекламного рынка России темпам развития российской экономики или будет достигнуто в полном объеме, или эти показатели существенно сблизятся. К 2006 году темпы роста российского рынка рекламы должны сократиться до 8-10%. Региональная реклама и впредь будет развиваться опережающими темпами и ее доля на рынке достигнет уровня 28–30%³.

Большинство специалистов справедливо полагают, что реклама играет положительную роль и в жизни общества в целом, и в деятельности отдельно взятой организации. С одной стороны, фирма, которая в своем рекламном сообщении уверяет потребителей, что она продает самые дешевые товары, на самом деле заставляет покупать их с рекламной "наценкой". С другой стороны, если реклама эффективна, то за счет повышения спроса на продукцию цены могут быть понижены. Но и здесь появляется вопросы: Когда фирма снизит цены? Выгодно ли ей это будет делать? Если спрос на продукцию высок и по "завышенной" цене стоит ли вообще это делать? Потенциальный клиент в такой ситуации может почувствовать себя обманутым.

Вместе с тем, некоторым исследователям свойственно думать, что в том, что цены на продукцию завышаются в связи с ее рекламой, нет ничего нечестного. По их мнению, с того момента, когда фирма начинает рекламную кампанию то, чем она

² См.: www.mediaatlas.ru

³ См.: www.mediaatlas.ru

скрыто для большинства занималась на протяжении многих лет, становится достоянием общественности. Привлекая внимание клиентов к собственной продукции, компания рискует попасть под огонь общественной критики в том случае, если ее изделия не оправдывают рекламных обещаний. Благодаря этому, по мнению специалистов, рекламируемые товары оказываются безопаснее, чем не рекламируемые, поскольку изготовители рекламируемой продукции рискуют имиджем и репутацией и больше заинтересованы в том, чтобы выполнить свои обещания и заявления. Потенциальный клиент в таком случае "переплачивает" именно за собственное спокойствие и уверенность в приобретенном товаре. Другое дело - всегда ли товар соответствует рекламным обещаниям?

К сожалению, в этом плане к рекламе предъявляется целый ряд претензий. Сюда относятся: ложные обещания, косвенное принижение достоинств конкурента, завышение положительных сторон изделия или услуги, неполное описание, вводящие в заблуждение сравнения, реклама "на живца", визуальные искажения, ложные свидетельства и ложные сравнения, оговорки мелким шрифтом о непривлекательных чертах изделия или услуги.

Так, к примеру, хорошо известна довольно приятная и качественно сделанная реклама торговой марки "Head and Shoulders" - шампуня от перхоти. Она обещает полное исчезновение перхоти при постоянном пользовании шампунем. Однако проведенное одним из медицинских центров исследование показало, что вещества, содержащиеся в шампуне, способствуют привыканию, а, значит, доза этих веществ для того, чтобы избавиться от перхоти, должна становиться все больше и больше. Шампунь в таком случае будет покупаться все чаще и чаще, пока не перестанет действовать вовсе и результат в итоге может оказаться куда более плачевным, чем перед началом использования.

Еще один пример. Многочисленные курсы менеджмента, маркетинга, фотомоделей и т.д., указывают в рекламе, что обеспечат окончивших высокооплачиваемой работой за границей или в частных фирмах. На деле при обращении некоторых из потенциальных обучающихся с вопросами о том, какие именно фирмы могли бы принять их на работу, им говорят, что этот пункт рекламы временно не выполняется, но, к тому времени, когда они поступят на курсы, такая возможность им будет предоставлена. После того, как человек платит деньги и оканчивает обучение, перед ним извиняются и просят позвонить через несколько месяцев, ссылаясь на временные трудности. Такая система практически не дает сбоев, так как редко кто предъявляет претензии спустя некоторое время после получения свидетельства об окончании. При таком обучении, как правило, никаких контрактов не подписывается. Человек же получивший "корочку" предпочитает не ставить под сомнение авторитет той организации, в которой он обучался, так как в этом случае он ставит под сомнение свой собственный профессиональный авторитет.

Завышение положительных свойств и качеств изделия или услуги часто встречается в работе печатных средств массовой информации. В них преувеличение положительных сторон выражается, прежде всего, в завышении официально объявленного тиража. Предполагается, что чем больше тираж, тем больше читателей. Кроме того, искаженная информация о тиражах используется не только для саморекламы, но и для борьбы с конкурентами.

Как известно, реклама создает благоприятную почву, прежде всего, для развития сферы материальных ценностей. Вместе с тем, рекламы, призывающей к духовному развитию, приглашающей посетить театр или выставку по объему гораздо меньше, чем рекламы материальных ценностей. Такое положение дел создает основу для развития у людей потребности приобретения все новых и новых вещей. Реклама внушает, что путь

к счастью лежит через покупку вещей, а духовные, культурные, нравственные ценности тем самым отходят на второй план.

С другой стороны, реклама лишь дает возможность обществу видеть все многообразие товаров и позволяет делать выбор. Реклама предоставляет свободу выбора и побуждает к активности, которую покупатель и проявляет. Во многих случаях реклама просто извещает потребителя о наличии товаров и услуг, которые ему могут потребоваться. Это всего лишь часть процесса, который помогает формированию удовлетворенного и хорошо информированного покупателя. Крайне важно, чтобы окончательное решение принимал именно такой покупатель. Если реклама товара воспринимается как нарушение стандартов этики, покупатель могут оказывать давление на рынок, отказываясь приобретать этот товар или предъявляя претензии производящей его компании, а также подавая жалобы в органы правового регулирования.

В силу своей природы реклама пытается убедить аудиторию что-то предпринять. Следовательно, она не объективна и не нейтральна, то есть не является такой, какой ее хотят видеть большая часть исследователей. Они хотят, чтобы реклама обеспечивала людей информацией и на этом ее функция заканчивалась. Однако большинство людей осознают, что реклама стремится им что-то продать, навязать продукцию, услугу или идею. Играя на человеческих эмоциях и желаниях быть привлекательными для противоположного пола, значимыми в обществе, особенными, находится в безопасности и др., она толкает нас на приобретение ненужных, но разрекламированных с учетом этих потребностей вещей.

Многие считают рекламу оскорбительной для религиозных чувств, моральных принципов, политических взглядов, национальной культуры. Других шокирует реклама с упором на секс, насилие или физиологические функции организма, реклама спиртных напитков, сигарет.

Пусть косвенно, но непродуманная, неэтичная реклама может стать сегодня одной из причин разжигания политических конфликтов. Некоторые политические аналогии в рекламе не только не эффективны, потому что они отталкивают определенные группы потенциальных потребителей, но и социально опасны, так как оскорбляют чувства многих людей, унижают их. Для того чтобы понять, как далеко можно заходить в использовании политических сюжетов в рекламе достаточно проводить предварительные, независимые объективные исследования мнения потенциальных потребителей и прилегающих к этой группе слоев населения.

Еще один из наиболее распространенных упреков в адрес рекламы, состоит в том, что реклама противоречит вкусу. Это замечание относится к рекламе таких товаров, как: колготы, нижнее белье, предметы женской гигиены, слабительные, лекарства от разных болезней и др. Они вызывают значительно большее неприятие, чем реклама товаров других категорий. Хотя определенные рекламные ролики грешат плохим вкусом в любых обстоятельствах, негативная реакция телезрителей усугубляется такими факторами, как: восприятие самой категории товара, момент подачи рекламного сообщения (например, во время обеда), а также тем, смотрит ли телезритель передачу в компании.

К вопросам нарушения вкуса относится также реклама с использованием косвенных сексуальных намеков, обнаженного или полуобнаженного тела и насилия. Хотя использование секса в рекламе не ново, активность его использования становится все более заметной. Такую рекламу выпускают обычно компании, которые не могут добиться желаемых результатов обычными методами; им приходится искать нетрадиционные способы добиться результата. С другой стороны, такая реклама ориентирована в основном на молодое поколение. Поэтому, участникам рекламного

процесса надо учитывать, что если их реклама будет слишком откровенной, то со временем молодежь будет с трудом улавливать грань между пристойным и вульгарным.

Известную проблему представляет также реклама товаров, не являющихся общедоступными. Общедоступным нельзя назвать недвижимость, дорогостоящие автомобили, предметы роскоши, ювелирные изделия. Некоторые исследователи рекламы полагают, что когда обыватель видит рекламу товаров недоступных для него в ценовом отношении, он старается заработать как можно больше денег, чтобы они стали доступны для него. Однако, исследования проведенные компанией "Advertisment research" в конце 90-х годов прошлого века в странах Западной и Центральной Европы, дало несколько иные результаты. Только 15% респондентов положительно отреагировали на рекламу товаров, которые им недоступны. Остальные 85% заявили, что такого рода реклама только раздражает и нервирует.

Вывод очевиден - реклама не должна раздражать людей с низкими доходами. Состоятельные люди на Западе сознательно не демонстрируют своего богатства не только потому, что это составляющая часть их поведения в обществе. Богатые думают, прежде всего, о своих интересах, им нужен социальный мир. Если же раздражать бедных рекламой недоступных им товаров и услуг, вероятность сохранения социального мира резко сокращается.

В России сегодня сплошь и рядом по телевидению, радио, в газетах и журналах, на уличных щитах встречается реклама недвижимости, автомобилей, сотовых телефонов и прочих аксессуаров престижного образа жизни. Разумно ли в стране со столь низкой минимальной заработной платой выставлять на всеобщее обозрение недвижимость, стоимость которой составляет десятки, а то и сотни тысяч долларов? Закон "О рекламе" не препятствует размещению рекламы в том или другом средстве массовой информации. Поэтому задача рекламодателя и рекламопроизводителя состоит в том, чтобы осознать, насколько важно правильно и точно определиться в выборе рекламоносителя при рекламировании дорогостоящих товаров и услуг.

Реклама находит нас везде, от нее просто не возможно избавиться. Она проникает в метро, на транспортные магистрали, в квартиры и дома через радио, телевидение, газеты, Интернет, и т.д. По данным специалистов в США средний американец подвергается воздействию более 500 рекламных сообщений в день. Думается, что и в России количество этих воздействий в недалеком будущем приблизится к этой цифре.

Таким образом, складывается ситуация, при которой потребителя от навязчивой и однообразной рекламы никто не защищает. Эмоции, возникающие в процессе просмотра фильма или передачи, оказываются прерванными, нарушенными или искаженными. Происходит деформация ценностных ориентаций людей. Классические произведения оказываются на одном уровне с рекламой мыла или жевательной резинки. Социальный психолог А. Моль в книге "Социодинамика культуры" называет это явление термином "мозаичная культура". Между тем, такого рода явления имеют простое объяснение. Расценки на рекламу в телевизионных передачах очень высоки и телевизионные каналы живут во многом за счет нее.

Проблема стереотипов связана с дискуссией о том, формирует ли реклама общественные ценности или просто является их отражением. При любом ответе этот вопрос очень важен сам по себе. Если мы допускаем, что реклама обладает способностью формировать наши ценности и взгляды на окружающий мир, то в не меньшей степени очевидно, что рекламодателям важно понимать, как именно они формируют портреты представителей разных групп населения. И наоборот, если реклама - всего лишь зеркало общества, мы не станем сомневаться, что рекламодатели

должны нести ответственность за точное и представительное изображение людей в рекламе.

Регулирование рекламной деятельности: зарубежный опыт. Существует не так уж много направлений бизнеса с более сложным законодательным и иным регулированием, чем реклама. Рассмотрим наиболее важные аспекты международного опыта и опыта некоторых зарубежных стран в этой области, в частности, США и Западной Европы.

Международный кодекс рекламной практики, принят собранием членов Ассоциации работников рекламы в 1992 году. Кодекс рассматривает рекламу как средство общения между продавцом и покупателем и признает за всеми участниками рекламного процесса как ответственность перед покупателями и обществом, так и необходимость обеспечения справедливого баланса между интересами бизнеса и покупателя.

Кодекс рекламной практики является, прежде всего, инструментом самодисциплины, но вместе с тем он предназначен и для использования в судебной или арбитражной практике в качестве справочного материала в рамках соответствующих законов. Любые предприятия, организации, если они разделяют цели, принципы и правила Кодекса, могут заявить о своей согласии с изложенными в нем положениями и принять его к руководству в своей практической деятельности. Кодекс применяется в рекламе любых изделий, услуг, благ, а также в корпоративной рекламе. Предметом рекламы могут быть мероприятия гуманитарного характера, направленные на решение социально значимых задач: охрану окружающей среды, памятников истории и культуры, экономию энергии и природных ресурсов и т. д.

Кодекс устанавливает этические стандарты, которыми должны руководствоваться все участники рекламного процесса: рекламодатели, исполнители рекламной продукции, исполнители и распространители рекламы. В основу содержания Кодекса заложены нормы рекламы: благопристойность, честность, правдивость, сравнение, доказательство и свидетельства, недопустимость огульной дискредитации конкурентов, защита прав личности, использование репутации, имитация, отождествление рекламного послания, обеспечение безопасности и др.

В Соединенных Штатах Америки, нормы, регулирующие рекламную деятельность, проявляются в нескольких формах: регулирование на общенациональном уровне, на уровне штатов и федераций, саморегулирование организациями рекламодателей и деловых кругов, самой рекламной отраслью и СМИ, регулирование организациями по защите прав потребителей. Основным регулирующим органом в отношении рекламы на федеральном уровне является ФТК - Федеральная Торговая Комиссия. Учреждена в 1914 г. и несет ответственность за правовое регулирование недобросовестных методов конкуренции и вводящей в заблуждение рекламы. При определении несет ли в себе реклама обман или незаконные методы, ФТК ставит перед собой задачу получить материалы, подтверждающие сделанные в рекламе заявления, и тщательно проверяет одобрения и свидетельства лиц с целью выявления признаков подлога. По завершению расследования ФТК может выпустить постановление о снятии и не возобновлении рекламы или постановление, требующее размещение рекламы, призванной исправить допущенное нарушение.

Министерство юстиции - федеральный орган, который сам не является инициатором в законодательном преследовании компаний или частных лиц, обвиняющихся в нарушении федеральных законов о рекламе, а реализует законы на практике, рассматривая дела, переданные в него другими федеральными органами. Верховный суд США привлекается к решению спорных вопросов в регулировании рекламы с 80-х годов.

Федеральная комиссия по средствам коммуникации учреждена законом "О средствах коммуникации" 1934 года. К компетенции относятся: телевидение, радио, телефонная связь и телеграф. Косвенно контролирует рекламу в части выдачи и аннулирования лицензий всех эфирных станций. Управление по делам потребителей орган при федеральном правительстве, создано в 1971 году. Собирает и публикует информацию о деятельности федеральных властей в области защиты прав потребителя. Ежемесячно выпускает информационные бюллетени, включающие "образовательные уголки потребителя".

Комиссия по безопасности потребительских товаров была создана в 1972 году для разработки и реализации на практике стандартов по потенциально опасным потребительским товарам. Помимо других обязанностей, занимается расследованием нарушений в рекламной деятельности, о которых ей становится известно от потребителей или организаций потребителей. Постоянные нарушения являются основанием для наказания через министерство юстиции. Почтовая служба США контролирует ложную, вводящую в заблуждение рекламу, порнографию, предложения и гарантии, в которых присутствует обман или подтасовка. Во власти этого органа прекратить почтовые доставки фирмам или лицам повинным в злоупотреблении услуг почтовых служб. Покупатели, получающие рекламу по почте и находящие ее, например, сексуально возмутительной, могут потребовать через почтовую службу, чтобы почтовые отправления от этого отправителя ему не поступали.

Управление по пищевым продуктам и медицинским препаратам осуществляет контроль над рекламой пищевых продуктов и лекарственных средств, в дополнение к своим функциям регулирования правил маркировки и упаковки. Управление по патентам и торговым маркам осуществляет контроль над правами на торговые марки, коммерческие наименования и фирменные знаки. Библиотека Конгресса осуществляет контроль над охраной авторских прав. Законность авторских прав обеспечивает людей монополией на результаты их творчества в течение определенного времени. Библиотека Конгресса помогает в соблюдении авторского права и осуществляет целый ряд мер защиты авторских работ от рекламодателей, которые без разрешения заимствуют их у своих конкурентов. Патентное бюро США наблюдает за регистрацией торговых марок, включая товарные марки и корпоративные либо магазинные названия, а также идентифицирующие их символы. Процесс этой регистрации защищает уникальные торговые марки от посягательств конкурентов. Торговые марки являются определяющими коммуникационными средствами для товаров и услуг и очень важны в рекламе.

Значительная часть рекламы в СМИ попадает в категорию коммерческих связей между штатами и по этой причине регулируется на федеральном уровне. Внутри штата рекламные объявления в местных газетах, на телевидении и радио регулируются собственным законодательством по защите прав потребителей, которое охватывает различные стороны рекламной деятельности, а также соответствующими учреждениями на местах: управлениями и комиссиями. По законам о защите прав потребителей, которые иногда называют "малыми нормами ФТК" штаты сами имеют право проводить расследования и преследования нарушителей закона. Прокуроры всех штатов имеют право возбуждать дела против общенациональных рекламодателей, реклама которых появляется в штатах.

Формы неправительственного регулирования рекламной деятельности в США включают саморегулирование со стороны самих рекламодателей, нормы и рекомендации, которых придерживаются разные отрасли, контроль по совершенствованию деловой практики, кодексы этики поведения и правила печатных и эфирных средств массовой информации, а также нормы внутри отрасли.

На основе представленных выше рассуждений может сложиться впечатление, что весь рекламный бизнес и рекламодатели должны находиться под заботливым управлением со стороны правительства, поскольку без такого контроля вся реклама будет полна нарушений этики. Однако подобное предположение далеко от истины. Подавляющее большинство рекламодателей на Западе следуют принципам общественного маркетинга, выдвинутому Ф. Котлером. Это концепция, в соответствии с которой необходимо обеспечить баланс интересов компании, потребителя и общественности.

Рекламодатели осознают, что реклама, которую они выпускают, находится под пристальным вниманием миллионов потребителей и десятка разного рода законодательных органов. Следовательно, для рекламодателей становится жизненно необходимым регулировать самих себя даже строже, чем это делают рассмотренные правительственные органы. Использование системы саморегулирования обеспечивает уверенность, что теория "общественного маркетинга" все с большей вероятностью превращается в реальность. Исследователь в области рекламы Дж. Дж. Боддвин⁴ предлагает классификацию различных уровней саморегулирования:

Приведем некоторые примеры в пояснение этой концепции. Самодисциплина может выражаться в создании и проведении в жизнь этических кодексов, регулировании этических вопросов специалистами по этике. По существу все основные рекламодатели и рекламные агентства имеют внутри фирм механизмы для обзора рекламы с точки зрения этических и правовых проблем. Некоторые рекламодатели в США разработали собственные кодексы поведения и критерии приемлемости рекламы. Подобная практика принята также и на международном уровне. В рекламной индустрии Нидерландов назначают во все агентства и СМИ "офицера по этике", ответственного за соблюдение голландского рекламного кодекса. В шведских рекламных агентствах есть исполнительный руководитель, получивший специальное образование и обладающий практикой применения законов маркетинга, который известен как "ответственный редактор", ведающий оценкой приемлемости рекламных материалов и другой создаваемой агентством продукции.

Как минимум, рекламодатели и агентства оценивают каждый элемент предлагаемой рекламы внутри фирмы. Если задуматься, насколько пристально каждое слово, каждая картинка или интонация подвергаются предварительной критике, трудно себе представить, что какая-нибудь реклама может после этого оказаться неэтичной.

В случае совместных усилий рекламодателей и рекламных агентств наиболее эффективные попытки в деле саморегулирования осуществляются через Совет обзора рекламы (СОР) и Бюро улучшения бизнеса (БУБ). В 1971 г. несколькими профессиональными рекламными ассоциациями совместно с Советом БУБ был учрежден Совет обзора национальной рекламы. Главная цель этого совета состоит в проведении переговоров о добровольном снятии национальной рекламы, которую профессионалы считают вводящей в заблуждение. Отдел национальной рекламы (ОНР) Совета БУБ и Правление обзора национальной рекламы (ПОНР) являются правой рукой Совета обзора национальной рекламы (СОНР).

ОНР – постоянно действующий орган, штат которого работает полный рабочий день и состоит из специалистов рекламного бизнеса. Эти люди оценивают жалобы потребителей, потребительских групп, промышленных организаций и рекламных фирм. ОНР также занимается мониторингом рекламы. Получив жалобу, он может попросить соответствующего рекламодателя представить подтверждение сделанного в рекламе заявления. Если таковое подтверждение оказывается неадекватным, от рекламодателя

⁴ Боддвин Дж. Дж. Marketing news. 1994 12.04. P. 6-8.

требуют либо изменить вызвавшую недовольство рекламу, либо снять ее. Если удовлетворительное решение не может быть найдено, дело передается в СОНР. СОНР - это группа правового регулирования из 50 членов, представляющих национальных рекламодателей, рекламные агентства и профессионалов из других областей. Когда какое-то дело попадает в СОНР, образуется жюри из 5 членов, в число которых входят представители трех рекламодателей, рекламного агентства и представителя общественности. Это жюри рассматривает жалобу и все то, что установлено работниками СОНР, а затем проводит слушания, где допускается присутствовать обвиняемому по делу рекламодателю. Если после этого дело остается нерешенным, СОНР может публично идентифицировать рекламодателя, ознакомив общественность с фактами по делу и передать жалобу соответствующему правительственному органу (обычно ФТК).

Начиная с 60-х годов в США, движение потребителей стало играть значительную роль в борьбе с неэтичной рекламой. Движения потребителей в наши дни требуют более жесткого законодательства в области рекламной деятельности. Такие требования послужили рождению термина: "консюмеризм" или общественное движение призванное сконцентрировать свое внимание на правах потребителя. В число подобных организаций входят: Федерация американских потребителей, Национальный совет пожилых граждан, Национальная лига потребителей и т.д. Их функции заключаются в обмене и распространении информацией между членами на разных властных уровнях, рассмотрение жалоб от проведения расследования до подачи иска в суд.

СМИ пытаются осуществлять правовое регулирование рекламы, проводя ее тщательную проверку на благонадежность и отказываясь от размещения рекламы, нарушающей стандарты правдивости и хорошего вкуса, которыми они руководствуется. Например, некоторые не принимают рекламу табака и крепких спиртных напитков, а многие журналы и телевизионные станции отказываются размещать рекламу гигиенических средств. Почти каждая газета, например, имеет свой собственный кодекс, регулирующий порядок работы с рекламой. Каждое отдельное средство массовой информации обладает полной свободой принимать или отказывать в приеме конкретной рекламы. На телевидении существуют строгие правила, там есть отделы эфирных норм, которые могут вернуть проект ролика с тем, чтобы туда были внесены изменения, и он был подкреплён дополнительными материалами. Что касается главных телевизионных каналов, то для них основным стандартом являются руководства и рекламные положения Совета обзора рекламы (СОР).

Контроль над рекламной деятельностью в США осуществляется в первую очередь на основе законодательных актов, приведем важнейшие из них. Международной практике давно известны законы о регулировании рекламной деятельности. Впервые некоторые правила поведения производителей рекламы были сформулированы и опубликованы в 1973 году, они известны под названием "Кодекса норм рекламной практики Международной торговой палаты в Париже". Он пересматривался шесть раз вплоть до 1987 года. В нем отмечено, что любое рекламное послание обязано создаваться с чувством ответственности перед обществом и отвечать принципам добросовестной конкуренции. Реклама не должна очернять "коммерческую деятельность и профессию". В кодексе также речь идет и об ответственности за соблюдение правил, лежащих на рекламодателях, исполнителях рекламных посланий, рекламных агентствах, издательствах, владельцах средств массовой информации и вообще участниках контрактов относительно рекламных посланий.

Интересный опыт регулирования рекламной деятельности накоплен в Великобритании. Опыт в определенной степени - уникальный. Специалисты в области рекламы вполне обосновано утверждают, что одной из примет развитой рекламной

культуры принято считать то, насколько отношения, возникающие в процессе рекламной деятельности, решаются в рамках индустрии, без привлечения механизмов государственного регулирования. Великобритания знаменита в рекламном мире отсутствием специального закона о рекламе и мощной системой средств саморегулирования. Однако каждый из нормативно-правовых актов, касающихся промышленной и торговой деятельности, имеет статьи, связанные с рекламой и стимулированием продаж. Для того чтобы облегчить жизнь рекламодателям, агентствам, владельцам СМИ и потребителям при решении спорных вопросов, британцы решили создать кодекс, объединяющий все части рекламного законодательства. Все началось в 1961 г., когда был выпущен первый вариант рекламного кодекса⁵.

Британские кодексы о рекламе (их довольно много) созданы Комитетом Рекламной Практики (Committee of Advertising Practice (CAP) - представительством рекламодателей, агентств, владельцев СМИ и владельцев конструкций. Сейчас в обязанности CAP входит также усовершенствование и дополнение кодексов. После издания первого варианта кодексов число законов, на основе которых эти кодексы были разработаны, значительно увеличилось. Количество этих нормативных актов составляет более 150 штук.

В их число входят директивы, исходящие от Европейского экономического сообщества, а также больше чем 100 британских законов, уставов, распоряжений и инструкций, воздействующих на рекламирование и стимулирование продаж. В чем очевидное преимущество подобных актов? Английские законы защиты прав потребителей - одни из самых жестких в мире. Сами рекламодатели налагают на себя более строгие правила, чем того требует закон. Меры саморегулирования более гибки и могут быстро приспосабливаться к новым формам рекламирования и изменений в общественных отношениях. Если смотреть на список кодексов, то понимаешь, что большинство уставов и инструкций, контролирующих этот сектор рынка, затрагивают специфические типы рекламы. К слабым сторонам законодательства стоит отнести отсутствие статей, регулирующих вопросы вкуса и благопристойности в рекламе, а они формируют приблизительно четверть жалоб, которые ASA получает в год. Телевидение и радио с самого начала коммерческого радиовещания контролировались с помощью Радиовещательного акта (Broadcasting Act) 1955 г. В 1974 г. к законодательной базе был добавлен Коммерческий кодекс по стимулированию продаж (Sales Promotion Code). В 1995 г. оба акта были соединены в один всесторонний набор правил и нормативов.

Большинство государств – членов Европейского Союза имеют систему саморегулирования, сходную с британской. ASA - одна из основателей Европейского союза рекламных стандартов (European Advertising Standards Alliance). Штаб-квартира союза расположена в Брюсселе. Основная деятельность союза - координация систем рекламного саморегулирования на европейском уровне. Он также принимает жалобы, подаваемые индивидуальными членами и касающиеся глобальных кампаний. Союз - источник совета и информации относительно саморегулирования. 1 октября 1999 г., отменяя все предыдущие редакции. 23 апреля 2000 г. вышли дополнения к нему. Основные принципы кодексов, которые официально называются British Codes of Advertising and Sales Promotion устанавливают, что рекламные объявления должны:

- быть законными, этичными, честными и правдивыми;
- нести ответственность перед потребителями и обществом;
- соответствовать принципам свободной конкуренции.

⁵ См.: Певцов В. Сам себе режиссер // Индустрия рекламы. - www.ir.magazine.ru

Система саморегулирования состоит из трех составляющих элементов - организаций, следящих за соответствием рекламы рекламным кодексам. Это - Комитет по рекламным стандартам (Advertising Standards Authority) (ASA), Правление совета директоров финансовых стандартов в рекламе (Advertising Standards Board of Finance (ASBOF) и Комитет рекламной практики (Committee of Advertising Practice (CAP). Система юридически подкреплена законом о контроле вводящих в заблуждение рекламных объявлений (Control of Misleading Advertisements Regulations), принятом в 1988 году.

Самая известная из организаций - Advertising Standards Authority (ASA), была основана в 1962 г. для осуществления контроля рекламных сообщений и применения правил кодексов, чтобы удостовериться, что публика не введена в заблуждение или оскорблена рекламными объявлениями. ASA независима от правительства и рекламной индустрии. Она регулирует не вещательные СМИ. Телевизионная реклама регулируется Независимой телевизионной комиссией (Independent Television Commission), радио - Комитетом по радио (Radio Authority). Независимая телевизионная комиссия ITC (Independent Television Commission) занимается:

- проверкой лицензий, которые позволяют коммерческим телевизионным компаниям передавать аналоговые и цифровые услуги в и из Великобритании;
- установкой стандартов содержания программ, рекламы, субсидирования и технического качества;
- контролем продукции деятельности журналистов, чтобы гарантировать, что она отвечает стандартам, и применением всего диапазона штрафов, если не отвечает;
- обеспечением зрителей телевизионными услугами на справедливой и конкурентоспособной основе.

В Британии каждый год издаются приблизительно 30 млн. рекламных объявлений в прессе. Исследование ASA показывает, что большинство из них законно, прилично, честно и правдиво: в согласии с кодексами находится 97% рекламных объявлений в прессе, 98% плакатов в наружной рекламе и 85% директ-маркетинга. Для того чтобы система функционировала нормально, ASA использует три метода контроля. Во-первых, исследования. Сотрудники ASA проверяют около 10 тыс. рекламных объявлений в неделю. Эти проверки помогают следить за тенденциями и действовать быстро, чтобы остановить рекламу, если она противоречит кодексу. ASA может принимать меры, чтобы убрать рекламу или заставить рекламодателя изменить ее. Существует также метод так называемого пре-публикационного совета, к которому довольно часто прибегают клиенты и агентства. Макеты и тексты рекламных объявлений проходят экспертизу ASA прежде, чем начинается рекламная кампания. Это позволяет избегать последующих проблем и расходов, связанных со снятием дорогостоящих кампаний, а также во многих случаях спасает репутацию. Многие рекламодатели, агентства и издатели пользуются возможностью пре-публикационного совета, обеспеченного фондами CAP, чтобы проверить рекламные объявления на соответствие кодексам.

Третий метод - разрешение жалоб. ASA получает порядка 12 тыс. жалоб от потребителей каждый год. Если реклама, обозначенная в жалобе, противоречит кодексам, ASA снимает либо просит изменить ее. ASA имеет множество санкций, гарантирующих, что рекламные объявления, которые нарушают кодексы, будут исправлены или сняты. ASA и CAP полагаются на добровольное соглашение, и в большинстве случаев нарушители им не противятся. Для немногих компаний, не желающих следовать пожеланиям ASA, существуют следующие санкции:

- Отказ в рекламном месте. Главная санкция ASA - когда она просит издателей и владельцев СМИ, чтобы те отказали провинившемуся рекламодателю. Часть условий

существования издателей, обозначенных в кодексе, состоит в том, что они не должны печатать рекламные объявления, которые нарушают кодекс, и не отчуждать читателей, оскорбляя их или вводя в заблуждение.

- Неблагоприятная огласка. ASA публикует результаты всех судебных решений, сделанных ASA Council, один раз в неделю на своем вебсайте, с резюме и бумажной копией всех решений. Эти судебные решения ре-публикуются средствами массовой информации, ведомствами, рекламной промышленностью и общественными организациями. Решения ASA - часто предмет интенсивного интереса со стороны СМИ, особенно когда речь идет о жалобах на рекламные объявления известных компаний.

- Изъятие торговых привилегий. Торговые привилегии, финансовые скидки и другие стимулы, доступные через членство в некоторых рекламных организациях, могут быть изъяты у рекламодателей, которые не исполняют решения ASA.

- Юридические слушания. В случае постоянного или преднамеренного нарушения ASA может направить иск на рекламодателя, агентство или издателя в Организацию по справедливой торговле Office of Fair Trading (OFT). OFT может дать делу судебный ход⁶.

Регулирование рекламной деятельности в России. Система регулирования рекламной деятельности в России на сегодняшний день еще до конца не сформировалась. Это и понятно, поскольку сам рекламный рынок насчитывает немногим более десяти лет своего существования.

Регулирующее законодательство, как и властная система, складывались, преимущественно с использованием западного опыта. Система органов контроля над рекламой имеет три уровня: федеральный, региональный, самоуправление. Контроль над соблюдением законодательства о рекламе на рынке потребительских товаров, возложен на антимонопольные органы в соответствии с законом РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках".

Главным органом по контролю рекламного процесса в России является Государственный комитет по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур (ГКАП). ГКАП создавался изначально для поддержки новых экономических структур, основанной на следовании антимонопольному законодательству, базу для которого составляет Федеральный Закон "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках". Другой его важной задачей является пресечение ненадлежащей рекламы. Полномочия этого органа изложены в ФЗ "О рекламе", а также приказе, утвержденном ГКАП 13 ноября 1995 г. № 147, устанавливающим порядок рассмотрения дел по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе. Кстати, во многих функциях и полномочиях антимонопольный Комитет схож с главным регулирующим рекламу органом США, американской Федеральной Торговой Комиссией.

ГКАП работает в сфере административного производства, налагает штрафы, направляет материалы о нарушениях рекламного законодательства в лицензирующие и правоохранительные органы. К примеру, штрафные санкции за осуществление ненадлежащей рекламы или отказ от контррекламы, а также непредставление сведений в антимонопольный комитет могут повлечь за собой взыскание в размере до 200 минимальных размеров оплаты труда. 60 процентов от полученной в результате наложения штрафа суммы направляется в бюджет региона, на территории которого действует нарушитель, а 40 процентов - в федеральный бюджет.

⁶ Там же.

Каждое конкретное дело о нарушении рекламного законодательства требует рассмотрения его в специальной комиссии, возглавляемой Председателем. Председателем такой комиссии может быть либо начальник ГКАП России (или территориального отделения), либо его заместитель. В ходе рассмотрения дела к изучению материалов могут допускаться эксперты и специалисты. ГКАП уполномочен передавать в прокуратуру документы и обращаться с иском в суд в связи с нарушениями рекламного законодательства. По завершению расследования ГКАП может выпустить постановление о снятии и невозобновлении рекламы или постановление, требующее размещение рекламы, призванной исправить допущенное нарушение (контррекламы).

Что же касается уголовной ответственности, то уголовное дело по ст. 182 УК "Заведомо ложная реклама" может возбудить не ГКАП, а органы внутренних дел или прокуратура. Кроме этого, ФЗ "О рекламе" устанавливает, что речь об уголовной ответственности за ненадлежащую рекламу может вестись только после того, если ненадлежащая реклама осуществлена нарушителем повторно, в течение года после наложения административного взыскания за те же самые действия. Практика показывает, недовольство предпринимателей вызывает право Комитета на получение любых документов не только от рекламодателя, но и от рекламопроизводителя и рекламораспространителя, в том числе и тех документов, что составляют коммерческую тайну. Непредставление таких документов влечет за собой возможность наложения штрафа до 200 минимальных размеров заработной платы труда, установленных законом.

ГКАП имеет свои отделения в регионах, где действуют также другие государственные органы регулирования рекламной деятельности и местные органы регулирования по отраслям.

Рекламное законодательство в нашей стране сравнительно молодое, а потому и правоприменительная практика по нормативным актам в данной области находится в стадии становления и отработки. Тем не менее, сегодняшний рекламный рынок заметно отличается от рынка начала 90-х годов. Ужесточение рекламного контроля привело к значительному снижению количества ненадлежащей рекламы, подрывающей доверие потребителя не только к рекламе как таковой, но и к распространяющим ее средствам массовой информации.

Конституция РФ определяет право граждан на достоверную информацию. Реализация этого права стала возможна после принятия закона "О рекламе". Закон впервые дает определение понятия "реклама" и обосновывает границы его распространения. Федеральный закон регулирует отношения, возникающие в процессе производства, размещения и распространения рекламы на рынках товаров, работ и услуг, защищает потребителей рекламы и, собственно, самих рекламодателей от недобросовестной конкуренции в области рекламы, а также от негативных последствий, возникающих в результате размещения и распространения некорректной с точки зрения Закона рекламной информации.

Помимо Закона "О рекламе", общественные отношения в сфере рекламно-информационной деятельности регулируются также рядом иных юридических актов. Действие закона "О рекламе" распространяется на все общественные отношения, связанные с производством, размещением и распространением рекламы, возникшие после его вступления в законную силу (после дня официального опубликования).

Субъектами рекламного законодательства признаются:

- физические лица (граждане России, граждане иностранных государств и лица без гражданства), зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей и осуществляющие рекламу, связанную с предпринимательской деятельностью;

- иностранные и отечественные юридические лица, их филиалы и представительства.

Законодательство о рекламе распространяется на рекламно-информационные отношения в пределах Российской Федерации, а также на рекламные действия российских юридических и физических лиц за ее пределами в случаях, когда такие действия отрицательно сказываются на отечественном рынке товаров, работ и услуг, приводят к ограничению конкуренции и т.п. В соответствии со статьей 1 Закона "О рекламе" действие данного закона не распространяется на политическую рекламу и на объявления физических лиц, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности. Понятие политической рекламы в законе не разъясняется. Однако из опыта представляется, что под политической рекламой можно понимать вообще любую рекламу, связанную с партийной агитацией, пропагандой, проведением референдумов и так далее.

В Законе дано определение понятия "ненадлежащая реклама". Понятия "реклама" и "ненадлежащая реклама" позволяют достаточно объективно оценивать рекламные средства, используемые организациями и предприятиями различных форм собственности, и принимать верные решения в управлении рекламной работой на предприятии. Необходимость использования различных средств рекламы на предприятиях порождает специфические требования, принципы, правила их создания и распространения.

Закон "О рекламе" позволяет на современном этапе управлять рынком различных средств рекламы, определяет особенности рекламы отдельных видов товаров и услуг, устанавливает права и ответственность рекламодателя, рекламопроизводителя и распространителя рекламы. Закон служит исходной нормативной базой для развития законодательства в области рекламы. Основными целями закона являются защита от недобросовестной конкуренции в области рекламы, предотвращение и пресечение ненадлежащей рекламы. Закон предусматривает необходимость функционирования системы контроля и саморегулирования в области рекламной деятельности, учитывающей интересы всех участников рекламных коммуникаций.

Важнейшей составляющей системы контроля рекламной деятельности является государственное регулирование. Оно достигается как созданием широкой законодательной базы, так и формированием системы исполнительных органов разных уровней, осуществляющих контроль. За 2002 год антимонопольными органами было рассмотрено 11,8 тыс. случаев нарушений законодательства Российской Федерации о рекламе (в 2000 году таких нарушений было 11,4 тыс., в 2001 году - 10,9 тыс.). Основная их часть (около 9 тыс.) выявлена по инициативе антимонопольных органов. При этом в оперативном порядке, без возбуждения дел, было устранено около 6 тыс. нарушений. Возбуждено 2,3 тыс. дел, в ходе рассмотрения которых пресечено около 4 тыс. нарушений (в 2000 году эти показатели соответственно составляли 2,3 тыс. и 4,5 тыс., в 2001 году - 2,5 тыс. и 4,2 тыс.). Наибольшее количество нарушений связано с неисполнением субъектами рекламной деятельности общих требований к рекламе, установленных ст. 5 Федерального закона "О рекламе" (отсутствие номера лицензии и наименования органа, ее выдавшего; отсутствие в рекламе товаров, подлежащих обязательной сертификации, пометки "подлежит обязательной сертификации" и других). Указанные нарушения в 2002 году составили 52,9 % (5,4 тыс.) от их общего числа. Другим массовым видом нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе являлось распространение в рекламе недостоверной информации о товарах, услугах и предпринимательской деятельности. Таких нарушений в 2002 году выявлено 10,1% (в 2000 году - 9,8%, 2001 году - 10,1%) от общего количества нарушений. Антимонопольные органы продолжают пресекать недобросовестную рекламу,

нарушающую требования статьи 6 Федерального закона "О рекламе". В 2002 году зафиксировано 310 фактов нарушений положений указанной статьи (3%)⁷.

Как было отмечено выше, помимо органов государственного контроля, соблюдение рекламного законодательства и этических норм осуществляет система органов саморегулирования в области рекламы. В эту систему входят несколько крупных организаций. Российское отделение Международной Ассоциации Рекламы (ИАА), которое начало свою деятельность в 1994 г. и на сегодняшний день объединяет около 50 представителей субъектов рекламного рынка: рекламодателей, производителей рекламы и СМИ⁸.

Российская Ассоциация Рекламных Агентств (РАРА) основана в 1993 г. Участвует во всех событиях рекламного мира России. С 1997 г. проводит конкурс "Молодые креаторы" в рамках Московского Международного фестиваля рекламы. На сегодняшний день Ассоциация объединяет более 80 рекламных агентств⁸. Активную работу проводит Рекламная федерация регионов – некоммерческая общественная организация, объединяющая региональные рекламные агентства и отделы продаж СМИ. Она основана в 1999 г. в Москве по инициативе региональных рекламных агентств с целью объединения и сотрудничества в области рекламной деятельности. Ее миссия состоит в том, чтобы улучшить рекламный бизнес в России в целях развития экономики и социальной стабильности страны⁹. Кроме того, существуют и ряд региональных организаций. Одной из крупных и влиятельных является Ассоциация наружной рекламы Санкт-Петербурга создана 2 октября 1995 г. и объединяет ведущие фирмы города, работающие в сфере изготовления и размещения наружной рекламы. Главная цель создания Ассоциации наружной рекламы - отстаивание и представление интересов наружной рекламы перед органами власти, обществом и рекламодателями¹⁰.

Органы саморегулирования созданы для тех же целей, что и органы государственного контроля, однако объем прав и полномочий у таких структур не слишком широк. Для начала следует отметить, что органом самоконтроля в области рекламы может являться только лицо, соблюдающее два требования законодательства. Законодательство подчеркивает два основных элемента, необходимых для того, чтобы юридическое лицо могло выступать в роли рекламного контролера. Во-первых - это некоммерческий характер деятельности юридического лица, во-вторых - коллегиальный элемент. Иными словами, только либо союзы и ассоциации юридических лиц, либо общественные объединения могут выступать в качестве органа саморегулирования в области рекламы.

Таким образом, анализ показывает, что в сфере регулирования рекламной деятельности в России ведется значительная работа, есть известные достижения и позитивные результаты. Вместе с тем, очевидно, что в данной области существуют многочисленные проблемы, решение которых возможно в результате системной реализации ряда общегосударственных программ. Прежде всего, необходимо формирование демократической этико-правовой государственной идеологии, дальнейшее совершенствование правовых основ рекламной деятельности, осуществление подготовки профессиональных специалистов в сфере рекламной деятельности.

⁷ См.: www.iaa.ru

⁸ См.: www.rara.ru

⁹ См.: www.rfr.ru

¹⁰ См.: www.outdoor-adv.spb.ru