

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ РЕКЛАМНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В МЕРЕЖІ ІНТЕРНЕТ

*Визначено коло суб'єктів адміністративних правовідносин у сфері рекламної діяльності в мережі Інтернет. На основі аналізу матеріалів практики зроблено висновок про ефективність використання органами публічної адміністрації наданих їм законом повноважень. Окреслено напрями підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання рекламної діяльності в мережі Інтернет.*

**Ключові слова:** рекламодавці, виробники, розповсюджувачі реклами, спонсори, Антимонопольний комітет України, Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів.

**Шишка  
Юлія Михайлівна,**

*аспірант кафедри  
адміністративного  
права юридичного  
факультету  
Київського  
національного  
університету  
ім. Т. Шевченка*

Розвиток новітніх інформаційних технологій спричинив появу нових або видозміну раніше існуючих сфер людської життєдіяльності. Необхідність державно-правового регулювання таких сфер сприяла перегляду нормативних актів, розширенню предмета правового регулювання багатьох галузей права, зокрема й адміністративного. Одним із перспективних напрямів розвитку адміністративного права є розроблення та вдосконалення адміністративно-правового регулювання рекламної діяльності в мережі Інтернет.

Система адміністративно-правового регулювання рекламної діяльності в мережі Інтернет в Україні перебуває на етапі формування. Задля підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання рекламної діяльності в мережі Інтернет доцільно розглянути питання, пов'язані з механізмом адміністративно-правового регулювання у цій сфері, його складовими. Актуальним є питання щодо суб'єктів адміністративних правовідносин у сфері рекламної діяльності в мережі Інтернет.

Адміністративно-правовий механізм та його елементи досліджувалися багатьма вченими. Так, наприклад, В. Авер'янов, П. Діхтєвський, О. Пасенюк та інші досліджували питання, пов'язані з механізмом адміністративно-правового регулювання

та адміністративними правовідносинами. З. Кузнецова, А. Гринько-Гузевська та інші звертали у своїх дослідженнях увагу на адміністративно-правове регулювання реклами. Однак питання щодо суб'єктів адміністративних правовідносин рекламної діяльності в мережі Інтернет залишається у вітчизняній науці недослідженим.

Тому метою цієї статті є дослідження суб'єктів адміністративних правовідносин у сфері рекламної діяльності в мережі Інтернет. Завданнями є: 1) з'ясувати коло суб'єктів адміністративних правовідносин рекламної діяльності в мережі Інтернет; 2) проаналізувати систему органів публічної адміністрації у сфері рекламної діяльності в мережі Інтернет.

Суб'єктами адміністративних правовідносин у сфері рекламної діяльності в мережі Інтернет можуть бути рекламодавці, виробники, розповсюджувачі, споживачі реклами, а також органи державної влади, які здійснюють управління у сфері рекламної діяльності в мережі Інтернет. Закон «Про рекламу» розглядає таких суб'єктів рекламної діяльності:

— виробник реклами — особа, яка повністю або частково здійснює виробництво реклами;

— рекламодавець — особа, яка є замовником реклами для її виробництва та/або розповсюдження;

— розповсюджувач реклами — особа, яка здійснює розповсюдження реклами [3].

Також Закон «Про рекламу» містить термін «спонсор», під яким розуміється фізична або юридична особа, що здійснює добровільну

матеріальну, фінансову, організаційну та іншу підтримку будь-якої діяльності з метою популяризації виключно свого імені, найменування, свого знака для товарів і послуг (ст. 1 Закону «Про рекламу») [3].

На перший погляд, спонсорство не є поширеним у мережі Інтернет. Однак за результатами дослідження, проведеного Інтернет Асоціацією України, у 2014 році частка спонсорства становила 5% усього ринку Інтернет-реклами, і прогнозується, що цей показник буде зростати [9].

Постає питання: чи можуть виникати за участі спонсора саме адміністративні правовідносини, тобто чи може бути спонсор суб'єктом адміністративних правовідносин у сфері Інтернет-реклами. Відповідь на це питання має бути негативною. Жодних адміністративних прав чи обов'язків спонсора законодавство України не передбачає.

Звернемо однак увагу на те, що у КУпАП є склад правопорушення, суб'єктом здійснення якого можна було б вважати спонсора. Так, ст. 1563 КУпАП встановлює відповідальність за спонсування будь-яких заходів із використанням знаків для товарів і послуг, інших об'єктів права інтелектуальної власності, під якими випускаються тютюнові вироби, з порушенням вимог чинного законодавства про рекламу. Однак суб'єктом адміністративно відповідальності за це правопорушення є не спонсор, а посадові особи рекламодавця та/або розповсюджувача реклами [1]. Тож за вітчизняним законодавством спонсор не може бути суб'єктом адміністративних правовідносин у сфері

здійснення рекламної діяльності в мережі Інтернет.

У Законі «Про рекламу» згадується ще один суб'єкт рекламної діяльності — об'єднання громадян або об'єднання підприємств у галузі реклами. Адміністративно-правовий статус цього суб'єкта в законодавстві України про рекламу визначено тільки на рівні прав, а про обов'язки та відповідальність об'єднань громадян й об'єднань підприємств не згадується. Однак це не звільняє їх від обов'язків та відповідальності, що передбачені загальними нормами законодавства України про громадські об'єднання. Відповідно до ст. 29 Закону «Про рекламу», об'єднання громадян та об'єднання підприємств у галузі реклами мають право: 1) здійснювати незалежну експертизу реклами й нормативно-правових актів з питань реклами щодо відповідності вимогам законодавства України та давати відповідні рекомендації рекламодавцям, виробникам і розповсюджувачам реклами; 2) звертатися до органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань порушення законодавства про рекламу; 3) звертатися з позовом до суду в інтересах рекламодавців, виробників та розповсюджувачів реклами в разі порушення їхніх прав, передбачених законодавством; 4) представляти своїх членів у державних органах та органах місцевого самоврядування [3].

Відповідно до ст. 2 ст. 27 Закону «Про рекламу», рекламодавці, виробники та розповсюджувачі реклами під час розгляду питань про порушення законодавства України про рекламу мають право: 1) бути присутніми

на засіданні державного органу під час розгляду питання про порушення ними цього Закону; 2) подавати необхідні документи, давати пояснення; 3) отримувати копію протоколу засідання та рішення державного органу, прийнятого щодо них; 4) оскаржувати дії чи бездіяльність зазначеного державного органу та його посадових осіб до суду [3].

Законодавство України про рекламу не присвячує окремої статті обов'язкам суб'єктів рекламної діяльності. Однак з положень Закону можна витлумачити зобов'язання рекламодавців, виробників реклами та розповсюджувачів реклами дотримуватися вимог законодавства України про рекламу. Крім того, Закон «Про рекламу» закріплює такі обов'язки осіб, що здійснюють рекламну діяльність:

— обов'язок рекламодавців алкогольних напоїв та тютюнових виробів спрямовувати на виробництво та розповсюдження соціальної реклами щодо шкоди тютюнопаління та зловживання алкоголем не менше 5% коштів, витрачених ними на розповсюдження реклами тютюнових виробів та алкогольних напоїв у межах України (ч. 8 ст. 22 Закону «Про рекламу»);

— обов'язок рекламодавців, виробників реклами та розповсюджувачів реклами на вимогу контролюючих органів надавати документи, усні та/або письмові пояснення, відео- та звукозаписи, а також іншу інформацію, необхідну для здійснення державними органами своїх повноважень щодо контролю (ч. 2 ст. 26 Закону «Про рекламу»);

— обов'язок не розмішувати в рекламі інформацію або зображення, які порушують етичні, гуманістичні, моральні норми, нехтують правилами пристойності (ч. 3 ст. 7 Закону «Про рекламу»).

Ст. 1 Закону «Про рекламу» встановлює, що споживач реклами — це невизначене коло осіб, на яких спрямована реклама [3]. Наведене поняття «споживач» у Законі «Про рекламу» не співпадає з визначенням цього ж поняття в Законі «Про захист прав споживачів», ст. 1 якого встановлює, що споживач — це громадянин, що купує, замовляє, використовує або має намір придбати або замовити товари (роботи, послуги) для власних побутових потреб [4]. На відміну від Закону «Про захист прав споживачів», Закон «Про рекламу» встановлює, що споживачами реклами можуть бути не тільки фізичні, але і юридичні особи, до відома яких доводиться або може бути доведена реклама.

Суб'єктом адміністративних правовідносин у сфері здійснення рекламної діяльності в мережі Інтернет також є держава, що реалізує свої функції через відповідні органи державної влади.

Систему органів публічної адміністрації у сфері рекламної діяльності слід розглядати на трьох рівнях: вищому, центральному та місцевому. Вищий рівень представлений Кабінетом міністрів України. До підсистеми центрального рівня належать міністерств та інші центральні органи виконавчої влади, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Підсистему суб'єктів

місцевого рівня становлять Рада міністрів Автономної Республіки Крим, територіальні органи центральних органів виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

Державне управління рекламною діяльністю в мережі Інтернет на сьогодні, якщо й здійснюється, то лише на вищому та центральному рівні. Це пов'язано з тим, що контролювати інформацію в мережі Інтернет на місцевому рівні технічно неможливо.

Згідно із ст. 19 Закону «Про Кабінет Міністрів України», діяльність Кабінету Міністрів України спрямовується на забезпечення інтересів Українського народу шляхом вирішення питань державного управління у сфері економіки та фінансів, соціальної політики, праці та зайнятості, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, природокористування, правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, запобігання і протидії корупції, розв'язання інших завдань внутрішньої і зовнішньої політики, цивільного захисту, національної безпеки та обороноздатності. [2].

На нашу думку, управління у сфері рекламної діяльності в мережі Інтернет покладається на Кабінет Міністрів у контексті вирішення ним питань державного управління у сфері економіки, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина та інших завдань внутрішньої політики.

Відповідно до абз. 3 ч. 1 ст. 26 Закону «Про рекламу», контроль за

дотриманням законодавства України про рекламу щодо дотримання законодавства про захист економічної конкуренції у межах своїх повноважень здійснюється Антимонопольним комітетом України [3].

У звіті Антимонопольного комітету України за 2013 рік сказано, що АКУ постійно проводить моніторинг джерел масової інформації, серед них Інтернет-видань з метою попередження порушення й можливої монополізації товарних ринків [11]. Аналогічне твердження вміщується також і у звіті Антимонопольного комітету України за 2014 рік [10]. Думається, що сказане або не відповідає дійсності, або виявлені правопорушення АКУ просто ігнорує.

Незважаючи на низьку ефективність роботи АКУ у сфері державного регулювання рекламної діяльності в мережі Інтернет, передання його повноважень іншому органу не видається доцільним. Думається, що покращення показників діяльності можна досягти шляхом підвищення кваліфікації працівників АКУ, запровадження передового зарубіжного досвіду щодо протидії порушенням конкурентного законодавства в мережі Інтернет. Вагому роль може відіграти політична воля керівництва держави та громадський контроль за діяльністю АКУ.

Відповідно до абз. 2 ст. 26 Закону «Про рекламу», контроль за дотриманням законодавства України про рекламу щодо захисту прав споживачів реклами здійснює в межах своїх повноважень центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного

контролю за дотриманням законодавства про захист прав споживачів [3], яким на сьогодні є Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів (Держспоживінспекція України) [7].

На нашу думку, Держспоживінспекція цілком може стати ефективним органом захисту прав Інтернет-користувачів від незаконної реклами. Однак вона не може боротися з усіма можливими проявами порушень, наприклад, порушеннями прав інтелектуальної власності або завданням шкоди честі та гідності в Інтернет-рекламі (коли незаконно використовуються фотографії відомих людей для реклами в Інтернеті, що є дуже поширеним та ін.).

Вважаємо, що результативність роботи Держспоживінспекції може бути суттєво збільшена, якщо в її структурі створити відділ моніторингу Інтернет-реклами, спрямований на виявлення порушень законодавства України про рекламу в мережі Інтернет та вживання заходів щодо їх усунення та покарання винних осіб.

Відповідно до ч. 1 ст. 26 Закону «Про рекламу», центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про зайнятість населення, здійснює контроль за дотриманням законодавства України про рекламу (зокрема в Інтернеті) щодо реклами про вакансії (прийом на роботу). Центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про зайнятість населення

на сьогодні, є Державна інспекція України з питань праці [5].

Згідно з Положенням про Державну інспекцію України з питань праці (далі — Держпраці), вона здійснює контроль за дотриманням вимог законодавства про рекламу щодо реклами про вакансії (прийом на роботу) (ч. 3-1 п. 4 відповідного Положення) та має право накладати в межах своїх повноважень штрафи за порушення вимог законодавства про зайнятість населення та про рекламу (ч. 8-1 п. 6 Положення) [5].

Зазначимо, що ми проаналізували значний масив матеріалів практики, однак прикладів реалізації Державною інспекцією з питань праці своїх контрольних повноважень у сфері рекламної діяльності в мережі Інтернет не було знайдено. У зв'язку з цим було надіслано запит до цього державного органу з вимогою надати статистичну та будь-яку іншу публічну інформацію щодо 1) порушення законодавства України про рекламу в мережі Інтернет за 2008 – 2013 рр.; 2) здійснення державного контролю Державною інспекцією України з питань праці за дотриманням вимог законодавства про рекламу щодо реклами про вакансії в мережі Інтернет; 3) накладення Державною інспекцією України з питань праці в межах своїх повноважень штрафів за порушення вимог законодавства про зайнятість населення та про рекламу в мережі Інтернет. У листі-відповіді на наш запит було зазначено таке: «на сьогодні ще триває процедура нормативно-правового врегулювання питання виконання державними інспекторами з питань праці повноважень

щодо застосування штрафних санкцій до юридичних осіб за порушення вимог законодавства про зайнятість населення та про рекламу». Однак станом на 2016 рік змін у нормативно-правовому регулюванні відповідних питань так і не відбулося.

Отже, можна зробити висновок про те, що наразі Держпраці України не реалізує своїх повноважень щодо здійснення контролю за додержанням вимог законодавства про рекламу. Думається, що в існуванні декларативних повноважень органу немає жодного сенсу, однак відповідну функцію з контролю за рекламними оголошеннями про прийом на роботу вважаємо важливою й такою, що не може бути просто ліквідованою або переданою іншому органу. Думається, що відповідні повноваження мають бути покладені на саму Держпраці України, а не на її територіальні органи, що пов'язано зі специфікою мережі Інтернет.

Частина 1 ст. 26 Закону «Про рекламу» встановлює, що контроль за дотриманням вимог законодавства про рекламу (зокрема в мережі Інтернет) здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах будівництва, архітектури щодо спорудження житлового будинку [3]. Таким органом на сьогодні є Державна архітектурно-будівельна інспекція України [6]. Однак у Положенні про цей орган жодних повноважень ДАБІ у сфері регулювання ринку реклами не передбачено. Останнє, видається, невиправдані. Думається, що в Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України

мають бути внесені зміни. Зокрема пропонується до п. 4 згаданого положення додати пункт 20-1 наступного змісту, а саме: «здійснює контроль за дотриманням вимог законодавства про рекламу щодо спорудження житлового будинку». Керівництво ДАБІ та громадянське суспільство мають здійснювати нагляд за виконанням інспекторами ДАБІ своїх функцій щодо контролю за дотриманням вимог законодавства про рекламу щодо спорудження житлового будинку. У тому числі це стосується й реклами в мережі Інтернет.

Також у ч. 1 ст. 26 Закону «Про рекламу» закріплюється, що центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну фінансову політику, здійснює державний контроль щодо реклами державних цінних паперів. Однак, на нашу думку, у мережі Інтернет відповідні рекламні кампанії не проводяться, тому немає бази для того, щоб зробити висновок про ефективність діяльності органу державної влади в цій сфері.

Варто спрямувати увагу на контрольні повноваження ще одного органу виконавчої влади, про який, однак, у Законі «Про рекламу» не згадується. Йдеться про Національну поліцію України. У її структурі діє кіберполіція, яка за своїми технічними та професійними можливостями має змогу реагування на кіберзагрози. Автору не вдалося віднайти прецедентів, коли технічні та професійні можливості кіберполіції використовувалися задля протидії рекламним правопорушенням у мережі Інтернет, однак видається, що відповідний потенціал у кіберполіції є.

На основі висвітленого можна підсумувати: суб'єктами адміністративних правовідносин у сфері рекламної діяльності в мережі Інтернет можуть бути рекламодавці, виробники, розповсюджувачі, споживачі реклами, об'єднання громадян або об'єднання підприємств у галузі реклами, а також органи державної влади, які здійснюють управління у сфері рекламної діяльності в мережі Інтернет. Державне управління рекламною діяльністю в мережі Інтернет здійснюється лише на вищому та центральному рівні. Це пов'язано з тим, що контролювати інформацію в мережі Інтернет на місцевому рівні технічно неможливо. Згідно з чинним вітчизняним законодавством повноваження у сфері рекламної діяльності в мережі Інтернет мають такі органи публічної адміністрації, а саме: Кабінет Міністрів України, Антимонопольний комітет України, Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів, Державна інспекція України з питань праці. Після внесення змін до Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України суб'єктом публічної адміністрації у сфері рекламної діяльності в мережі Інтернет можна буде вважати також Державну архітектурно-будівельну інспекцію України.

Перспективами подальших розвідок у напрямі суб'єктів адміністративних правовідносин у сфері рекламної діяльності в мережі Інтернет є аналіз зарубіжного досвіду з метою вироблення рекомендацій для вдосконалення вітчизняного законодавства.

**Список використаних джерел:**

1. Кодекс України про Адміністративні правопорушення : Закон від 07.12.1984 № 8073-Х. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
2. Про Кабінет Міністрів України : Закон від 27.02.2014 № 794-VII. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/794-18/print1452795866781136>
3. Про рекламу : Закон від 03.07.1996 № 270/96-ВР ст. // [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/270/96-%D0%B2%D1%80>
4. Про захист прав споживачів : Закон від 12.05.1991 № 1023-XII // [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1023-12>
5. Про Положення про Державну інспекцію України з питань праці : Указ Президента України від 06.04.2011 № 386/2011 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/386/2011>
6. Про Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України : Указ Президента України від 08.04.2011 № 439/2011 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/439/2011>
7. Про Положення про Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів : Указ Президента України від 13.04.2011 № 465/2011 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/465/2011>
8. Авер'янов В. Б. Принцип верховенства права у сфері виконавчої влади: питання теорії та практика реалізації / В. Б. Авер'янов // Право України. — 2010. — № 3. — С. 72–79.
9. ІнАУ оцінила ринок медійної інтернет-реклами в 1,014 млрд грн // [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://biz.liga.net/all/it/novosti/2981569-inau-otsenila-rynok-mediynoy-internet-reklamy-v-1-014-mlrd-grn.htm>
10. Звіт Антимонопольного комітету України за 2014 рік [затверджений Розпорядженням Антимонопольного комітету України від 12.03.2015 № 6-рп] // [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=110270&schema=main>
11. Звіт Антимонопольного комітету України за 2013 рік [затверджений Розпорядженням Антимонопольного комітету України від 14.03.2014 № 131-р] // [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=103172&schema=main>

**Шишка Ю. М. Общая характеристика субъектов административных правоотношений в сфере рекламной деятельности в сети Интернет**

Определен круг субъектов административных правоотношений в сфере рекламной деятельности в сети Интернет. На основе анализа материалов практики сделан вывод об эффективности использования органами публичной администрации предоставленных им законом полномочий. Определены направления повышения эффективности административно-правового регулирования рекламной деятельности в сети Интернет.

**Shyshka Y. M., General characteristics of the subjects of administrative legal relations in the field of advertising on the Internet**

*The subjects of administrative legal relations in the field of advertising on the Internet can be advertisers, producers, distributors, consumers advertising and public authorities that manage in advertising on the Internet. The law "On Advertising" examines such subjects advertising:*



— *Manufacturer of advertising* — a person who is wholly or partly produces advertising;

— *Advertiser* — a person who is a customer of advertising for its production and / or distribution;

— *Distributor of advertising* — a person who carries out distribution of advertising. Also, the law "On Advertising" includes the term "sponsor". However, in Ukrainian legislation sponsor can't be the subject of administrative relations in the field of advertising on the Internet.

The law "On Advertising" mentioned another subject of advertising — union, or association of enterprises in the field of advertising. Administrative and legal status of the entity in the legislation of Ukraine on advertising defined only at the level of rights, duties and responsibilities of citizens' associations and associations of undertakings mentioned.

But that does not exempt them from the duties and responsibilities as stipulated in the general rules of the law of Ukraine on associations. Unlike the law "On protection of consumers", the law "On Advertising" stipulates that consumer advertising can be not only physical but also legal entities, which have known or can be proven advertising. The subject of administrative relations in the field of advertising on the Internet is a state that implements its functions through the appropriate authorities.

*Стаття надійшла до друку 30 червня 2016 р*