

ГЕНЕЗИС РЕКЛАМНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В УСЛОВИЯХ СТАНОВЛЕНИЯ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СПЕЦИФИКА, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ

Аннотация.

Актуальность и цели. Рекламное законодательство на современном этапе представляет собой сложный, многогранный, комплексный феномен, перманентно трансформируемый в соответствии с модернизацией социальной действительности, требующий системного многоуровневого анализа. Правовая регламентация сферы рекламного бизнеса, как и ее реализация, проходит в избилующей инновационными составляющими меняющейся жизни современного государства. Уникальная культура России, правовая культура, прошедшая сложный путь самобытного развития национальная правовая система оказывают значимое, глубинное влияние на процесс построение коммуникации в правовом поле государства. Цель работы – подвергнуть анализу основные смысловые доминанты правового государства в тесной взаимосвязи с системой нормативных установлений, направленных на регламентацию рекламной деятельности, рассмотреть нормотворческую деятельность через призму существующих закономерностей развития юридической техники построения и содержания правовой регламентации рекламы, показать современные тренды, предложить перспективно возможные пути преодоления имеющихся проблем.

Материалы и методы. Реализация поставленной цели достигнута на основе анализа законодательства о рекламе и практики реализации норм различными субъектами рекламной деятельности в условиях становления правового государства. Методологическую основу исследования составили метод диалектического материализма, методы анализа и синтеза, дедукции и индукции, сравнительно-правовой, формально-логический, метод правового моделирования.

Результаты. Анализ генезиса рекламного законодательства в условиях становления правового государства в современной Российской Федерации позволил определить направление перспективного развития рекламного законодательства, связав его с «менеджментом нормотворчества», позволяющим достичь правового компромисса между различными субъектами рекламной деятельности, решить ряд основных проблем.

Выводы. Исследование различных аспектов трансформации рекламного законодательства в условиях становления правового государства, поиск путей выстраивания единого процесса управления изменениями позволит позитивно влиять на такие сложившиеся биполярные тенденции, как многоуровневый контроль, множественные ограничения, подготовка и учет мнения социума, нарушение баланса «взаимной ответственности» субъектов рекламной деятельности, нестабильность нормативной базы, бессистемный характер новаций и изменений, а также влиять на их корреляцию со смысловыми доминантами правового государства.

Ключевые слова: реклама, рекламное законодательство, правовое государство, нормотворчество, компромисс, менеджмент нормотворчества, ограничения, дозволения, рекламопотребитель, рекламоделец, контролирующий орган.

M. V. Baranova

THE GENESIS OF THE ADVERTISING LEGISLATION IN CONDITIONS OF LAWFUL STATE FORMATION IN MODERN RUSSIA: PECULIARITIES, PROBLEMS, PROSPECTS

Abstract.

Background. Advertising legislation at the present stage is a complicated, multifaceted, complex phenomenon, a permanent convertible in accordance with the modernization of social reality that requires a system of multilevel analysis. Legal regulation of the sphere of advertising business, as well as its implementation takes place in the teeming with innovative components, changing life of the modern state. The unique Russian culture, the legal culture, the national legal system, which has passed its complicated path of distinctive development, have a significant, profound impact on the process of communication in the legal field of the state. The aim of this work is to analyze the main semantic dominant rule of law in close connection with the system of regulatory statutes designed to regulate advertising activities, to consider norm-setting through the prism of existing laws of development of legal techniques of construction and content of legal regulation of advertising, to show current trends, promising to offer possible ways of overcoming the existing problems.

Materials and methods. The research goals were achieved through analyzing the legislation on advertising practices and the implementation of different actors of promotional activities in the formation of a legal state. The methodological basis of the study included the method of dialectical materialism, methods of analysis and synthesis, deduction and induction, comparative legal, formal logical, the method of legal modeling.

Results. The analysis of the genesis of the advertising legislation in formation of a legal state in the Russian Federation has allowed to determine the direction of future development of the legislation on advertising, associating it with “management of norm-setting”, making it possible to reach a legal compromise between various entities of advertising activity and to solve some major problems.

Conclusions. Studying various aspects of the transformation of the advertising legislation in formation of a legal state, searching for ways to build a unified management process will allow to positive influence such bipolar current trends as multi-level control, multiple constraints, preparation and consideration of views of the society, disturbance of the balance of “mutual responsibility” of subjects of advertising activities, the instability of the regulatory framework, the unsystematic nature of innovations and changes, as well as to influence their correlations with the semantic dominant of a legal state.

Key words: advertising, advertising law, legal state, rule-making, compromise, rulemaking management, restrictions, permission, target of advertising, advertiser, supervisory authority.

Правовое государство предстает перед современным исследователем во всем богатстве подходов к его пониманию, широте позиций, представленных в формализованных результатах научного познания, при этом трактовка и экстраполяция ключевых положений научных разработок применительно к правовому регулированию отдельных инновационных сфер жизни социума, отраслей экономики приобретает весьма заметную специфику и большое значение.

Главенство закона, равенство всех субъектов права перед законом, взаимная ответственность государства и социума, гарантия и реализация в должном объеме прав и свобод, широко проявляемый плюрализм мнений, стабильность правовой жизни – все это яркие, неотъемлемые черты правового государства, отражающиеся в правовой регламентации рекламной деятельности.

На рубеже веков профессор Г. К. Гинс, анализируя взаимоотношение права, культуры и государства в рамках исследования «Право и культура», отмечал, что «право является одним из явлений культуры в государстве. Никто еще не докладывал, – писал он, – что развитие права происходит совершенно независимо от всех других проявлений культуры и по совершенно иным законам. <...> Но в праве, в отличие от ранее названных явлений культуры, есть элементы, находящиеся в постоянной зависимости от сменяющихся идей и настроений, выражающие требования и убеждения отдельных слоев общества и находящиеся в противоречии с требованиями и убеждениями других. В отношении этих подвижных норм нет возможности установить ни непрерывности их совершенствования, ни неизбежности его. Но зато ознакомление с фактами, взятыми на большом пространстве времени, дает основание утверждать, что прогресс возможен» [1, с. 39].

Действительно, невозможно отрицать тесную взаимосвязь, даже взаимообусловленность процесса формирования рекламного законодательства от перманентного изменения ментальных доминант общества, идей и стереотипов. Следует признать правоту профессора Г. К. Гинса, поскольку выявить современные тренды и тенденции развития, оценить эффективность правотворческой, правосистематизационной, правоинтерпретационной, правоконкретизационной и правоприменительной деятельности в рассматриваемой сфере возможно только в рамках многоуровневого ретроспективного анализа правокультурных оснований сферы рекламного бизнеса.

Именно ретроспективное исследование основных этапов становления рекламного законодательства значимо для дальнейшего развития и понимания сути властных велений. Техничко-юридические и содержательные аспекты становления правового регулирования рекламы на разных временных этапах обусловлены закономерными изменениями в стратегии законодателя. С весомой долей уверенности можно утверждать, что Федеральный закон «О рекламе» 1995 и 2006 гг., направленный на первичное регулирование основных аспектов социально значимой деятельности, т.е. являющийся базовым законом для данной сферы регламентации, демонстрирует четкую разницу в подходах к формированию содержания двух его редакций. Девяностые годы прошлого века принесли российскому социуму множество новаций и проблем во всех сферах бытия. Граждане были не готовы к новым вызовам, в том числе и в рамках рекламной коммуникации, что детерминировало ориентацию законодателя на всестороннюю защиту потенциального рекламопотребителя и потребителя объекта рекламирования, несведущего в особенностях подачи рекламной информации, в специфике рыночных механизмов. Редакция Закона 2006 г., которая действует с массовыми изменениями и дополнениями и поныне, была в большей степени ориентирована на многоуровневый, жесткий контроль рекламной деятельности государством и системой саморегулируемых организаций в сфере рекламы. С этого момента

стал неуклонно расти объем властных велений ограничительного и запретительного характера. Именно после принятия Закона 2006 г. появился еще один значимый тренд в развитии законодательства: нормотворческие органы стали не просто обращать пристальное внимание на мнение населения по поводу тех или иных конкретных проявлений рекламы, но и стали модернизировать правовые нормы на основании пожеланий граждан, что стало предметом отдельного позиционирования в прессе, сети Интернет и на телевидении. Примечательно, что тенденция к дисбалансу ответственности субъектов рекламной деятельности, проявившаяся в первом Законе, здесь усилила свои позиции.

Весь процесс генезиса правового регулирования рекламы и реализации норм рекламного права можно сгруппировать в четыре ярко выраженных блока, отождествляющих собой этапы развития. Следует сразу оговориться, что предложенное деление не лишено субъективизма и является весьма условным.

Во-первых, стоит выделить период, когда индустрия рекламы благодаря явному превосходству предложения над спросом интенсифицировала свое развитие, что вызвало потребность в системном нормативном регулировании.

Во-вторых, с достаточной долей уверенности можно констатировать наличие второго периода, представленного в целом нетипичным для правовой системы России «указным» нормотворчеством, который предзнаменовал появление первого Федерального закона «О рекламе» 1995 г. [2].

В-третьих, вполне можно обозначить период, для которого характерно преобладание норм, направленных на защиту прав потребителей рекламы, плохо ориентирующихся в изобилии и специфике товаров и услуг. В это время активно разрабатывалась регламентация различных способов распространения рекламы, пристальное внимание законодателя также вызвал вопрос о правах и обязанностях субъектов рекламной деятельности. Произошло четкое размежевание на субъектов защиты, субъектов контроля и контролируемых субъектов. Со временем потребители обогатились знаниями о возможных рисках рекламной коммуникации при рыночной экономике, что обусловило смещение акцента в сторону регулирования рекламы товаров группы риска (табак, алкоголь, наркотикосодержащие вещества, фармацевтические товары, азартные игры, медицинские услуги).

Федеральный закон «О рекламе» 2006 г. [3] показал новый взгляд на рекламную индустрию, показав место и роль рекламной деятельности как атрибута нового, прошедшего становление государства, новой экономики, полноценной части единого рынка. Изменения, принятые с 2010 по 2015 г., преимущественно содержали регламентацию телевизионной и наружной рекламы.

В-четвертых, заметной спецификой отличается период, наиболее ярко проявивший государственное волевое участие в выборе непосредственного предмета регламентации. Дефекты рекламного законодательства, выражающиеся не только в коллизии и пробельности, но и в наличии в Федеральном законе регламентации, в большей мере присущей подзаконному нормативному регулированию, обусловлены быстрым, непрерывным нормотворчеством. Динамичность правотворческого процесса в сфере регулирования рекламной деятельности, обширные изменения в жизни социума, обусловленные глобализационными процессами, правовой аккультурацией,

изменением геополитической карты мира, продолжающиеся демократические преобразования, заметная юридикация жизни российского общества, востребованность различных форм участия граждан в нормотворчестве и контроле за правореализацией порой приводят к весьма противоречивым результатам, порождают очередной виток проблем, нуждающихся в перспективном разрешении. Вопрос преодоления проблем, устранения нормотворческих дефектов, повышения качества правореализации напрямую зависит от воли законодателя, воли государства.

Опираясь на указанные периоды развития правовой регламентации сферы рекламного бизнеса, можно говорить о спектре проявившихся в данный период типичных черт, среди которых особенно ярко выделяется расширение сферы действия норм рекламного законодательства и усиление его комплексного характера. Также весьма заметен процесс трансформации норм подзаконного уровня регулирования до уровня законодательных норм. Привлекает к себе внимание участие потенциальных потребителей рекламы и объектов рекламирования в правотворческом процессе и контроле за реализацией нормативных установлений. Постоянно возрастает значение международной правовой регламентации сферы рекламного бизнеса, обусловленное непрерывными глобализационными процессами. Весьма примечательно повышение роли саморегулируемых организаций в сфере рекламы, позволяющих осуществлять наряду с государственным и негосударственным контролем рекламной деятельности.

Специфика развития правовой регламентации в сфере рекламы проявляет свое влияние на отношения и интересы разнообразных субъектов, причем государство прилагает усилия к ограничению дозволенного, а рекламное сообщество постоянно стремится к расширению спектра дозволений. В этой связи представляется справедливым солидаризироваться с мнением профессора Н. И. Матузова о том, что «на современном этапе развития социума, государства, властных институтов объективно произошла некая абсолютизация и фетишизация прав, превращение их в самоцель. В докладе Уполномоченного по правам человека в РФ за 2014 г. нет ни единого слова об обязанностях граждан, чиновников и госструктур. Хотя без них (обязанностей) не могут быть реализованы никакие права» [4, с. 25]. Представляется естественным, что в любой сфере, в том числе в сфере рекламного бизнеса, увеличение дозволений, расширение спектра прав не обойдется без должного обеспечения перспективной возможности их реализации, т.е. введения соответствующих обязанностей. Достижение компромисса противоположными устремлениями государства и рекламной индустрии, баланс между правами и обязанностями служат идее достижения согласия, позволяет выставить барьер на пути роста правонарушающих деяний. Сегодня представляется вполне естественным соединение правовой материи и рекламной коммуникации, ведь даже само право рассматривается сегодня как сфера человеческого взаимодействия и взаимопонимания, согласия и компромисса, свободы и ответственности, равенства и справедливости [5, с. 139].

Стремление противодействовать ведению ненадлежащей рекламы, влекущей нарушение прав граждан, требует поиска конкретных путей достижения компромисса, позволяющего урегулировать конфликт, прекратить нарушение. Безусловно, правовые ограничения представляют собой довольно

действенный механизм предотвращения и прекращения рекламных правонарушений. Однако любое ограничение ведет к сложным, порой противоречивым по своей сути, неожиданным, незапрограммированным последствиям. Например, ограничения, наложенные на реализацию пива и, соответственно, рекламу этого напитка, привели к усилению позиций крупных пивных монополистов на рынке, создали непреодолимый барьер на пути к торговым сетям для новых марок, вызвали резкое снижение рабочих мест, детерминировали волну новых правонарушений. Показателен и пример с наложением жестких ограничений на объем рекламного времени в телевизионной рекламе, поскольку этот шаг законодателя вызвал не только повышение стоимостного показателя за минуту рекламного времени, но и способствовал вытеснению социальной рекламы, поскольку ее распространение стало еще более невыгодным для телеканалов. Ныне законодатель, осознавая сложившуюся ситуацию, ищет приемлемые пути выхода.

В работе «О компромиссе: В защиту свободы мысли», отмечая высокое значение исследований Милля, посвященных социальной свободе, Дж. Морлей указывал на справедливость утверждения о спорном характере привычного применения репрессивных средств для влияния на поведение людей. Действительно, можно согласиться с утверждением Милля, что «единственная цель, ради которой человечество имеет право, индивидуально или коллективно, нарушать свободу действия кого-либо – это самосохранение, власть может справедливо проявляться в цивилизованном обществе только ради предупреждения нанесения вреда людям» [6, с. 283–284].

Взаимоотношения, возникающие в ходе рекламной деятельности, многогранны и разнообразны, как любая коммуникация, не лишены конфликтов, соответственно, поиска компромиссов. Отношения, выстраиваемая коммуникация, непосредственно реклама тесно взаимосвязаны и своеобразны и влекут создание и последующую реализацию нормативных правовых предписаний, отличающихся яркой спецификой.

Само наличие нормативных ограничений, непрерывный рост их числа указывает на активное развитие регламентируемой сферы, на усилия, прилагаемые к достижению компромисса между интересами рекламного сообщества, общества и государства.

Термин «компромисс» (от латинского *compromissum*) означает соглашение на основе взаимных уступок¹. Представляя собой договоренность с оппонентом, важно делать именно шаги навстречу, быть готовым пойти на уступки ради позитивного результата, а не в корне изменять изначальные взгляды и убеждения. Компромисс является инструментом, путем преодоления конфликта. Как это ни парадоксально, компромисс и конфликт важны для общества, поскольку позволяют путем преодоления противоречий пролагать путь к позитивному результату, развитию, эффективной трансформации правовых установлений.

Трансформация правовой регламентации рекламной деятельности в Российской Федерации не отличается системным характером, изобилует технико-юридическими дефектами, что не придает стабильности правовой жизни общества в целом. Так, например, Федеральный закон «О рекламе»

¹ URL: <http://dic.academic.ru/> (дата обращения: 10.06.2016).

с 2006 по 2016 г. претерпел 43 изменения, повлекшие за собой поток критических замечаний со стороны всех субъектов рекламной деятельности, что не могло не создать трудности при правоприменении.

Не случайно в информатике существует принцип «мусор на входе – мусор на выходе», означающий, что при неверных входящих данных будут получены неверные результаты, даже если сам по себе алгоритм правилен [7, с. 18]. Действительно, сколь благими ни были бы изначальные намерения лица, творящего норму, отсутствие системности, единой стратегии вызовет дефекты правовых установлений, и в итоге при реализации проявят себя проблемы.

Современный этап развития правовой регламентации сферы рекламного бизнеса наводит на мысль о необходимости создания единой системы правил воздействия, некоего порядка управления интеллектуальными, технико-юридическими, материальными ресурсами, направленными на создание эффективной и результативной нормативной базы в конкретной сфере правовой регламентации – специального менеджмента нормотворчества.

Рекламное законодательство на современном этапе представляет собой сложный, многогранный, комплексный феномен, перманентно трансформируемый в соответствии с модернизацией социальной действительности, требующий системного многоуровневого анализа. Правовая регламентация сферы рекламного бизнеса, как и ее реализация, проходит в изобилующей инновационными составляющими меняющейся жизни современного государства. Уникальная культура России, правовая культура, прошедшая сложный путь самобытного развития национальная правовая система оказывают значимое, глубинное влияние на процесс построения коммуникации в правовом поле государства. Индустрия рекламы – довольно новая сфера российской экономики, ее правовое опосредование сегодня тесно связано не только с процессом формирования и трансформации нормативных правовых предписаний, но и с проблемой гармонизации, систематизации новых властных велений с уже существующими юридическими установлениями, их перспективной реализацией, собственно правоприменительной практикой, главенствующими в обществе стереотипами и ментальными доминантами.

Рекламное законодательство и рекламное право в целом – часть, это некое зеркало, позволяющее исследователю составить представление о специфике и отдельных проявлениях правовой культуры, да и в целом культуры нашего государства.

Посвятивший большую часть своей жизни сложной социокультурной и политико-правовой деятельности, направленной на поддержание мира и демократических идей, академик А. Д. Сахаров отмечал: «Мир, прогресс, права человека – эти три цели неразрывно связаны, нельзя достигнуть какой-то одной из них, пренебрегая другими» [8, с. 334]. Действительно, только гармоничное сочетание значимых для любого современного, демократического, открытого государства ценностей, обуславливающих направленность его развития на мирное созидание, обеспечение творческой свободы человека, упрочение системы защиты прав граждан от противоправных посягательств, в том числе в рекламной сфере, позволяет говорить о реальном становлении и бытии правового государства.

Продуманный, цельный и целенаправленный процесс построения и изменения рекламного законодательства в современной Российской Федерации может эффективно воздействовать на яркие доминанты уже сложившейся системы властных велений, оказать позитивное влияние на многоуровневый государственный и негосударственный контроль; широкий спектр ограничений, налагаемых на рекламу; интерес государства к мнению общества о перспективной возможной правовой регламентации сферы рекламного бизнеса; нарушение баланса распределения бремени ответственности субъектов рекламной деятельности за рекламные правонарушения; нестабильное состояние законодательных установлений; отсутствие единой, продуманной системы вводимых правовых новаций.

Только тщательные усилия по прогрессивной модернизации системы правовых установлений, в том числе в инновационных сферах экономики, грамотный учет специфики самобытной правовой культуры, осознание первоочередности защиты прав человека во всех сферах правовой жизни обеспечат дальнейшее развитие правового государства в России.

Список литературы

1. Гинс, Г. К. Право и культура / Г. К. Гинс ; науч. ред. В. М. Баранов. – М., 2012.
2. Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 30. – Ст. 2864.
3. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 12. – Ст. 1232.
4. Матузов, Н. И. Обязанности человека и гражданина как условие демократии и социальной стабильности / Н. И. Матузов // Правовая культура. – 2015. – № 4 (23).
5. Поляков, А. В. Нормативность правовой коммуникации / А. В. Поляков // Коммуникативное правопонимание: Избранные труды. – СПб., 2014.
6. Морлей, Дж. О компромиссе: В защиту свободы мысли : пер. с англ. / Дж. Морлей. – 3-е изд. – М., 2010.
7. Кузнецов, Ю. Сотрудничество вместо принуждения. Доверять или проверять / Ю. Кузнецов, Л. Велькович. – СПб., 2014. – С. 18.
8. Антология культурологической мысли / сост. С. П. Мамонтов, А. С. Мамонтов. – М., 1996.

References

1. Gins G. K. *Pravo i kul'tura* [Law and culture]. Moscow, 2012.
2. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii* [Collected laws of the Russian Federation]. 1995, no. 30, art. 2864.
3. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii* [Collected laws of the Russian Federation]. 2006, no. 12, art. 1232.
4. Matuzov N. I. *Pravovaya kul'tura* [Legal culture]. 2015, no. 4 (23).
5. Polyakov A. V. *Kommunikativnoe pravoponimanie: Izbrannye trudy* [Communicative law-comprehension: selected works]. Saint-Petersburg, 2014.
6. Morley Dzh. *O kompromisse: V zashchitu svobody mysli: per. s angl.* [On a compromise: in defense of the freedom of thought: translation from English]. 3d ed. Moscow, 2010.
7. Kuznetsov Yu., Vel'kovich L. *Sotrudnichestvo vmesto prinuzhdeniya. Doveryat' ili proveryat'* [Cooperation instead of compulsion. To trust or to verify]. Saint-Petersburg, 2014, p. 18.
8. *Antologiya kul'turologicheskoy mysli* [The anthology of culturological thought]. Comp. by S. P. Mamontov, A. S. Mamontov. Moscow, 1996.

Баранова Марина Владимировна

доктор юридических наук, профессор,
кафедра теории и истории государства
и права, Нижегородская академия
МВД России (Россия,
г. Нижний Новгород,
Анкудиновское шоссе, 3)

E-mail: gazxsw1232007@yandex.ru

Baranova Marina Vladimirovna

Doctor of juridical sciences, professor,
sub-department of state and law theory
and history, Nizhny Novgorod Academy
of the Ministry of Internal Affairs of Russia
(3 Ankudinovskoye highway,
Nizhny Novgorod, Russia)

УДК 340

Баранова, М. В.

Генезис рекламного законодательства в условиях становления правового государства в современной Российской Федерации: специфика, проблемы, перспективы / М. В. Баранова // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2016. – № 4 (40). – С. 92–100. DOI: 10.21685/2072-3016-2016-4-10