

Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА)

В статье анализируется уровень развития саморегулирования в сфере рекламы, а также рассматривается один из способов независимой оценки обязательных требований в сфере рекламы. Предлагается передать ФАС России как органу государственной власти, осуществляющему контроль в сфере рекламы, полномочия по ведению государственного реестра саморегулируемых организаций в данной сфере и по осуществлению федерального государственного надзора за их деятельностью.

Ключевые слова: реклама, саморегулирование, независимая оценка, государственный контроль, государственный надзор, обязательные требования.

В данной статье будет рассмотрено состояние развития саморегулирования в сфере рекламы, а также связанный с данным институтом один из способов независимой оценки обязательных требований в сфере рекламы, а именно предусмотренный статьей 55 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ), в части 1 которой указывается: федеральным законом о виде контроля может предусматриваться, что результаты деятельности саморегулируемой организации с добровольным членством по осуществлению контроля за предпринимательской или профессиональной деятельностью своих членов могут быть признаны контрольными (надзорными) органами, осуществляющими (организующими) в отношении членов саморегулируемой организации виды контроля, на основании соглашения о признании результатов такой деятельности саморегулируемой организации, заключаемого саморегулируемой организацией с контрольным (надзорным) органом¹.

Как указывает Б.В. Россинский, саморегулирование целесообразно во многих случаях при организации системы государственного управления². А идея по передаче государственных контрольных полномочий саморегулируемым организациям не нова и достаточно полезна для него самого. Еще в 2009 году А.В. Мартынов и В.П. Мартынов указывали, что такое положение дел будет стимулировать экономический рост³. Также К.В. Руденко, ссылаясь на между-



Е.В. Косырев

Старший преподаватель кафедры
административного права и процесса
Московского государственного
юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук

народный опыт, указывает, что он свидетельствует о возможности эффективного самоконтроля рекламной сферы, применяя инструменты саморегулируемых организаций, что дает возможность уменьшить число правонарушений⁴.

Прежде чем перейти к детальному изучению указанного выше положения, рассмотрим, на каком уровне находится развитие саморегулирования в сфере рекламы. Данному институту в Федеральном законе от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» (далее – Закон о рекламе)⁵ посвящены две статьи: 31 и 32. Первая из них дает понятие саморегулируемой организации в сфере рекламы, а вторая устанавливает ее права, при этом некоторые права саморегулируемых организа-

ций в сфере рекламы, указанные в данной статье, дублируют указанные в части 1 статьи 6 Федерального закона от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (далее – Закон о саморегулируемых организациях) функции саморегулируемых организаций⁶. На двойное регулирование одних и тех же отношений Закона о рекламе и Закона о саморегулируемых организациях указывает В.А. Колыбанова, отмечая это как недостаток⁷. Согласимся с автором и отметим, что Закон о рекламе, по сути, дает только понятие саморегулируемой организации в сфере рекламы, остальные положения дублируют нормы Закона о саморегулируемых организациях.

Отметим, что в соответствии с пунктом 1 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 № 331, данный федеральный орган исполнительной власти уполномочен на осуществление функций по контролю за соблюдением законодательства о рекламе, однако он не уполномочен на ведение государственного реестра саморегулируемых организаций в сфере рекламы, а соответственно, и осуществление надзора за их деятельностью и в целом не имеет никаких полномочий в отношении данных саморегулируемых организаций⁸.

Это нелогично, так как в большинстве случаев государственный орган, осуществляющий управление в определенной сфере, осуществляет и регулирование деятельности саморегулируемых организаций в этих сферах. Так, в соответствии с пунктом 2 Положения о федеральном государственном надзоре за деятельностью саморегулируемых организаций, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 22.11.2012 № 1202, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации осуществляет данный вид надзора в отношении саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии – в отношении саморегулируемых организаций оценщиков и арбитражных управляющих, саморегулируемых организаций кадастровых инженеров, Министерство финансов Российской Федерации – в отношении саморегулируемых организаций аудиторов и т.д.⁹.

Включать в единый государственный реестр саморегулируемых организаций те из них, в отношении которых не определен уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по федеральному государственному надзору за их дея-

тельностью, уполномочен Росреестр¹⁰. Так, саморегулируемая организация в сфере рекламы «Ассоциация маркетинговой индустрии «Рекламный совет» числится в реестре саморегулируемых организаций, который ведет Росреестр¹¹.

А.Б. Кашеваров, рассуждая про данную саморегулируемую организацию, указывает на нее как на первую полноценную саморегулируемую организацию в сфере рекламы и отмечает, что она начала функционировать только в 2018 году¹². От себя отметим, что на 2023 год данная саморегулируемая организация является единственной в сфере рекламы, что говорит о неразвитости саморегулирования в данной сфере.

Считаем, что отсутствие у ФАС России рассмотренных полномочий препятствует развитию саморегулирования в сфере рекламы, однако это «формальное препятствие» для создания саморегулируемых организаций в данной сфере; но взглянем на ситуацию с другой стороны: какие преимущества могут получить субъекты рекламной деятельности – рекламодатели, рекламораспространители, рекламопроизводители – от объединения в саморегулируемые организации?

Отвечая на данный вопрос, укажем, что между ФАС России и саморегулируемой организацией «Ассоциация маркетинговой индустрии «Рекламный совет» было заключено соглашение о взаимодействии, предметом которого является организация взаимодействия между названными субъектами, в том числе по обмену информацией, по вопросам соблюдения коммерческими и некоммерческими организациями законодательства о рекламе, в обязанности саморегулируемой организации, соответственно, входит подготовка и представление в ФАС России информационных и аналитических материалов о фактах нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, выявленных в ходе своей деятельности, однако данному праву корреспондирует лишь обязанность ФАС России обеспечивать рассмотрение поступающей информации¹³.

В 2020 году ФАС России был подготовлен законопроект, предусматривающий внесение изменений в главу 4 «Саморегулирование в сфере рекламы» Закона о рекламе, основным новшеством данного законопроекта стало предоставление права саморегулируемым организациям, заключившим соответствующий договор с ФАС России, по рассмотрению споров в отношении рекламы, в ходе которого принималось решение о наличии или отсутствии нарушения законодательства о рекламе, а соот-

ветственно, и выдаче требования о прекращении или изменении рекламы. Данный законопроект даже не поступил на рассмотрение в Правительство Российской Федерации¹⁴.

Отметим, что как в первом, так и во втором случае на саморегулируемые организации просто возлагалась обязанность либо передавать материалы в ФАС России о нарушениях законодательства о рекламе, либо рассматривать нарушения в данной сфере. Каких-либо соразмерных корреспондирующих обязанностей со стороны государства члены таких саморегулируемых организаций за осуществление этой деятельности получить не могут, из чего мы можем сделать вывод, что в настоящее время объединяться субъектам рекламной деятельности в саморегулируемые организации невыгодно, особенно если учесть, что первая саморегулируемая организация в сфере рекламы была создана только в 2018 году и в настоящее время остается единственной.

Также и К.В. Руденко указывает, что при развитии государственном регулировании в области рекламы и отсутствии устойчивых институтов саморегулирования государство имеет больше влияния на тенденции развития рекламного рынка, но при этом надо учитывать, что возникает ситуация, при которой саморегулируемые организации не будут брать на себя функции по регулированию отрасли. Это обусловлено нежеланием брать на себя ответственность и материальные издержки, связанные с саморегулированием самими предпринимателями, работающими в области рекламной деятельности, видя «непрозрачность» законодательной базы¹⁵.

Однако отметим, что государство все же принимает меры, направленные на развитие института саморегулирования, более того, оно само заинтересовано в развитии саморегулирования в целом и в сфере рекламы в частности. Как указывает Т.А. Андропова, главная идея, которую преследует саморегулирование, — переложить надзорные и контрольные функции за деятельностью субъектов конкретной отрасли с государства на непосредственных участников рынка¹⁶. Более того, А.Р. Татиев, предполагая, что из-за большого количества нарушений в сфере рекламы антимонопольный орган не в состоянии осуществлять контроль за нарушениями законодательства о рекламе, указывает на необходимость развития саморегулирования в данной сфере, исходя из невозможности осуществления в ней всеобъемлющего контроля¹⁷.

Так, в 2021 году в часть 6 статьи 35.1 Закона о рекламе была внесена норма, которая корреспондирует указанному в начале статьи положению, содержащемуся в части 1 статьи 55 Закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ, в соответствии с которой результаты деятельности саморегулируемой организации в сфере рекламы с добровольным членством по осуществлению контроля за предпринимательской или профессиональной деятельностью своих членов могут быть признаны антимонопольным органом на основании соглашения о признании результатов такой деятельности, заключаемого в соответствии со статьей 55 Закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ.

То есть Закон о рекламе воспринимает механизм Закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ, в соответствии с которым контрольная деятельность саморегулируемых организаций за профессиональной и предпринимательской деятельностью своих членов может засчитываться государственными органами, вследствие чего последние не будут осуществлять в отношении первых контрольных мероприятий, что уже может заинтересовать субъектов рекламной деятельности по объединению в саморегулируемые организации.

О.А. Москвитин и Е.А. Наумова отмечают, что рынок рекламы регулируется, в основном, посредством государственного вмешательства как раз ввиду отсутствия у саморегулируемых организаций достаточной компетенции¹⁸.

Однако отметим, что в части 6 статьи 55 Закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ указывается, что Правительство Российской Федерации в положении о виде контроля устанавливает критерии, на основании которых осуществляется признание результатов деятельности саморегулируемой организации, существенные условия соглашения о признании результатов деятельности, порядок заключения, регистрации и прекращения действия соглашения о признании результатов деятельности, порядок контроля за соблюдением условий соглашения о признании результатов деятельности саморегулируемой организацией, деятельность которой признается соглашением о признании результатов деятельности.

Тем не менее в Положении о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере рекламы, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 30.06.2021 № 1073, отсутствуют данные нормы¹⁹. Соответственно, правовой механизм для реализации положений части 6 статьи 35.1 Закона о рекламе отсутствует, и оно не применяется, что только негативно

сказывается на заинтересованности субъектов рекламной деятельности по объединению в саморегулируемые организации.

В заключение отметим, мы также считаем, что объем рекламного рынка в настоящее время настолько велик, что государственные органы не в состоянии охватить деятельность всех его субъектов, выявить все нарушения в данной деятельности. В том числе по этой причине и необходимо развивать саморегулирование в сфере рекламы, для этого, считаем, нужно передать ФАС России как органу государственной власти, осуществляющему контроль в сфере рекламы, полномочия по ведению государственного реестра саморегулируемых организаций в данной сфере и по осуществлению федерального государственного надзора за их деятельностью. Также Правительству РФ и ФАС России необходимо принять нормативные правовые акты, устанавливающие порядок реализации рассмотренного положения, содержащегося в части 6 статьи 35.1 Закона о рекламе.

Это, по нашему мнению, будет одним из стимулов для субъектов рекламой деятельности по объединению в саморегулируемые организации, а также позволит снизить количество нарушений рекламного законодательства и обеспечить неотвратимость наказания за их совершение.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 12. Ст. 1232.
2. Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.
3. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31. Ст. 5007.
4. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3259.
5. Постановление Правительства РФ от 01.06.2009 № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 25. Ст. 3052.
6. Постановление Правительства РФ от 22.11.2012 № 1202 «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре за деятельностью саморегулируемых организаций» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 48. Ст. 6709.
7. Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1073 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере рекламы» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27. Ст. 5449.
8. Андропова Т.А. Саморегулирование в сфере рекламы [Текст] / Т.А. Андропова // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина. 2015. № 1. С. 112–117.
9. Кашеваров А.Б. О становлении института саморегулирования в сфере рекламы: опыт России [Текст] / А.Б. Кашеваров // Российское конкурентное право и экономика. 2019. № 1. С. 8–13.
10. Колыбанова В.А. О саморегулировании отношений в сфере рекламы [Текст] / В.А. Колыбанова // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2018. № 3. С. 118–121.
11. Мартынов А.В., Мартынов В.П. Создание саморегулируемых организаций – новое направление в совершенствовании надзора и контроля [Текст] / А.В. Мартынов, В.П. Мартынов // Безопасность труда в промышленности. 2009. № 5. С. 63–65.
12. Москвитин О.А., Наумова Е.А. Саморегулирование рекламной отрасли: зарубежный опыт, возможности и пределы его использования в России [Текст] / О.А. Москвитин, Е.А. Наумова // Российское конкурентное право и экономика. 2023. № 2 (34). С. 40–49.
13. Официальный сайт саморегулируемой организации «Ассоциация маркетинговой индустрии «Рекламный совет» [Электронный ресурс]. URL: <https://sovetreklama.ru/ob-associazcii/dokumentyi/> (дата обращения: 21.08.2023).
14. Реестры саморегулируемых организаций // Официальный сайт Росреестра [Электронный ресурс]. URL: https://rosreestr.gov.ru/wps/portal/p/presentation_new/cc_sro_reestr/!ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjo8ziDQw9HA0dTYy8LQJ8nAwC3R0tnJwC3A0NDEz0w8EK3ANNXA2dTQy93QMNzQ0cPR29DY0N3Q0M_A31o4jRj0cBWD8O4GgA1B-FaoWBk7exgaOXn1uoi6OPEVARVAE-JxKypCA3NMIG01MRAMX6NKQ!/p0/IZ7_01HA1A42K8PLB0QGA8BBPG10G2=CZ6_01HA1A42K8PLB0QGA8BBPG1004=LA0=Espf_ActionName!spf_ActionListener=spf_strutsAction!QCB2freestr.do==/?reestr=8#Z7_01HA1A42K8PLB0QGA8BBPG10G2 (дата обращения: 29.08.2023).
15. Россинский Б.В. Исполнительная власть в системе государственного управления [Текст]: Монография / Б.В. Россинский. М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. 376 с.
16. Руденко К.В. Правовое положение саморегулируемых организаций в сфере рекламы [Текст]: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / К.В. Руденко. М., 2013. 26 с.
17. Руденко К.В. Саморегулирование или государственный контроль рекламной деятельности [Текст] / К.В. Руденко // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2012. № 4. С. 80–82.
18. Татиев А.Р. О необходимости реформирования института саморегулируемых организаций в сфере рекламы [Текст] / А.Р. Татиев // Российская юстиция. 2019. № 11. С. 58–60.
19. Федеральный портал проектов нормативных правовых актов [Электронный ресурс]. URL: <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=99288> (дата обращения: 21.08.2023).

¹ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31. Ст. 5007.

² Россинский Б.В. Исполнительная власть в системе государственного управления: Монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. С. 156.

³ Мартынов А.В., Мартынов В.П. Создание саморегулируемых организаций – новое направление в совершенствовании надзора и контроля // Безопасность труда в промышленности. 2009. № 5. С. 63–65.

⁴ Руденко К.В. Правовое положение саморегулируемых организаций в сфере рекламы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. М., 2013. С. 3–4.

⁵ Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» // СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1232.

⁶ Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.

⁷ Колыбанова В.А. О саморегулировании отношений в сфере рекламы // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2018. № 3. С. 118–121.

⁸ Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3259.

⁹ Постановление Правительства РФ от 22.11.2012 № 1202 «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре за деятельностью саморегулируемых организаций» // СЗ РФ. 2012. № 48. Ст. 6709.

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 01.06.2009 № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» // СЗ РФ. 2009. № 25. Ст. 3052.

¹¹ Реестры саморегулируемых организаций // Официальный сайт Росреестра [Электронный ресурс]. URL: https://rosreestr.gov.ru/wps/portal/p/present_new/cc_sro_reestr!/ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljo8ziDQw9HA0dTyy8LQJ8nAwC3R0tnJwC3A0NDEz0w8EK3ANNXA2dTQy93QMNzQ0cPR29DY0N3Q0M_A31o4jRj0cBWD8O4GgA1B-FaoWBk7exgaOXn1uoi6OPEVARVAE-xKypCA3NMig01MRAMX6NKQ!/p0/IZ7_01HA1A42K8PLB0QGA8BBPG10G2=CZ6_01HA1A42K8PLB0QGA8BBPG1004=LA0=Espf_ActionName!spf_ActionListener=spf_strutsAction!QCB2freestr.do==/?reestr=8#Z7_01HA1A42K8PLB0QGA8BBPG10G2 (дата обращения: 29.08.2023).

¹² Кашеваров А.Б. О становлении института саморегулирования в сфере рекламы: опыт России // Российское конкурентное право и экономика. 2019. № 1. С. 8–13.

¹³ Официальный сайт саморегулируемой организации «Ассоциация маркетинговой индустрии «Рекламный совет» [Электронный ресурс]. URL: <https://sovetreklama.ru/ob-assocziaczii/dokumentyi/> (дата обращения: 21.08.2023).

¹⁴ Федеральный портал проектов нормативных правовых актов [Электронный ресурс]. URL: <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=99288> (дата обращения: 21.08.2023).

¹⁵ Руденко К.В. Саморегулирование или государственный контроль рекламной деятельности // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2012. № 4. С. 80–82.

¹⁶ Андропова Т.А. Саморегулирование в сфере рекламы // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2015. № 1. С. 112–117.

¹⁷ Татиев А.Р. О необходимости реформирования института саморегулируемых организаций в сфере рекламы // Российская юстиция. 2019. № 11. С. 58–60.

¹⁸ Москвитин О.А., Наумова Е.А. Саморегулирование рекламной отрасли: зарубежный опыт, возможности и пределы его использования в России // Российское конкурентное право и экономика. 2023. № 2 (34). С. 40–49.

¹⁹ Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1073 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере рекламы» // СЗ РФ. 2021. № 27. Ст. 5449.

INDEPENDENT ASSESSMENT OF COMPLIANCE WITH MANDATORY REQUIREMENTS IN THE FIELD OF ADVERTISING

E.V. Kosyrev

*Senior lecturer of the Department of Administrative Law and Procedure of the Moscow State Law University named after O.E. Kutafin (MSLU),
Candidate of Sciences (Law)*

The article analyzes the level of development of self-regulation in the field of advertising, and also considers one of the methods of independent assessment of mandatory requirements in the field of advertising. It is proposed to transfer to the FAS Russia as a government body exercising control in the field of advertising, the powers to maintain the state register of self-regulatory organizations in this area and to implement federal state supervision of their activities.

Keywords: advertising, self-regulation, independent assessment, state control, state supervision, mandatory requirements.