

**РЕГУЛИРОВАНИЕ  
РЕКЛАМНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

---

Проблема достижения оптимального государственного регулирования взаимоотношений на рынке, в том числе и рекламном, не является новой. Это подразумевает выбор достижимых целей, соотнесение поставленных задач собственным ресурсам и действиям, а также интересам других сторон.

Анализ системы государственного управления в первую очередь предполагает рассмотрение целей и задач политики; условий и механизмов формирования системы; методов решения поставленных задач, а также сравнения возможных способов воздействия на ситуацию; эффективности системы и ее негативных последствий, реакции рынка и потребителей.

Государственная политика в области рекламы направлена на достижение собственных целей, и в то же время некоторые из них носят взаимоисключающий характер:

сделки на данном рынке должны быть законны и не использоваться для "отмывания денег" и т.п.; рекламные бюджеты\* должны формироваться эффективно (в том числе для того, чтобы не сокращались налоговые поступления в целом) и способствовать стабилизации экономики; общественное мнение не должно оценивать рекламу как нечто навязчивое; реклама не должна негативно влиять на культуру потребления, использовать предрассудки людей и т.п.; реклама не должна препятствовать эффективному функционированию рынков (в том числе негативно влиять на конкуренцию), а рекламные расходы не должны заметно влиять на цены товаров.

---

*Василий Семенович ЗЕНЬКОВ, кандидат технических наук, доцент, зам. декана факультета  
международных экономических отношений БГЭУ;*

*Татьяна Петровна ТИХОНЕНКО, гл. специалист отдела контроля за рекламой Министер-  
ства предпринимательства и инвестиций.*

\* Рекламный бюджет представляет собой сумму, которую рекламодатель планирует потратить на рекламные цели. Согласно классификации ВО "Экспофорум" (исследование проводилось в 1997 г.) к мелким рекламодателям относятся организации, которые расходуют на рекламу до 1000 дол. в месяц, к средним рекламодателям — организации, которые расходуют от 1000 до 5000 дол., крупным — свыше 10 000 дол. в месяц.

Однако основными целями государства в этом направлении являются противодействие недобросовестной конкуренции и защита интересов потребителей. Следует отметить, что для реализации двух последних целей сформированы достаточно эффективные механизмы и принципы как на уровне государства, так и на уровне отдельной фирмы. Сформирована правовая база, позволяющая на правовом уровне решать указанные вопросы (законодательство о недобросовестной конкуренции, законодательство о маркетинге, законодательство о защите потребителей, законодательство о рекламе) и содержащая запрет на распространение недостоверной или вводящей в заблуждение информации. С этой точки зрения роль государственных органов, регулирующих вопросы рекламы, состоит в первую очередь в реализации системы мер, гарантирующей, что потребители:

получают точную информацию об обстоятельствах, влияющих на принятие решений о покупке товара;

в состоянии принимать информированные решения относительно рекламируемых продуктов.

Правовое поле, определяющее требования к качеству и количеству информации, доступной потребителям, может существенно изменить издержки поиска и оценки информации для заключения сделки, а также снизить издержки "оппортунистического поведения". Экономика транзакционных издержек доказывает влияние подобного законодательства на экономический рост и благосостояние общества (Коуз Р. Фирма, рынок и право. СПб., 1993).

Однако даже в этих достаточно благополучных направлениях деятельности появляются проблемы в связи с усложнением экономических и социальных условий, в том числе в связи с процессами глобализации и либерализации мировых рынков, форсируемым и стремительным прогрессом в области информационных и коммуникационных технологий. Примером могут служить вопросы юрисдикции рекламы в глобальной сети Интернет vGabriole Zeviar-Geese. The State of the Law on Cyberjurisdiction and Cybercrime on the Internet, California Pacific School of Law). Это предопределяет необходимость совершенствования механизма регулирования рекламной деятельности.

Особенно интересен зарубежный опыт регулирования рекламной деятельности, осуществляемый на трех уровнях, основой которого является конкурентное, рыночное регулирование, заставляющее предпринимателей придерживаться традиционных этических правил.

Мероприятия государственной политики дополняются саморегулированием. Этот процесс принимает самые разные формы в тех или иных странах, но основной принцип всегда один и тот же: реклама должна быть законна, прилична, честна и правдива, подготовлена с чувством ответственности перед потребителями и обществом и с надлежащим уважением к правилам добросовестной конкуренции, что достигается посредством принятия и соблюдения принципов (правил, кодексов) добросовестной практики. Самым известным из таких кодексов является Международный кодекс рекламных стандартов Международной торговой палаты, первая редакция которого была принята еще в 1937 г. Практическая реализация данных правил осуществляется организациями по саморегулированию, общими чертами которых являются: независимость как от правительства, так и от определенных групп; финансирование рекламной отрасли; практическая ответственность за регулирование рекламы; беспристрастность; рассмотрение жалоб потребителей на безвозмездной основе; ясный процесс рассмотрения и принятия решения. В распоряжении организаций по саморегулированию имеются действенные санкции для оказания давления на тех, кто нарушает правила: негативное освещение в средствах массовой информации; требование обязательной предварительной проверки рекламных объявлений; отказ от публикации средствами массовой информации рекламных объявлений; изъятие торговых привилегий; направление материалов в соответствующий орган власти. Опыт европейских стран свидетельствует, что саморегулирование не подменяет политику государства в области регулирования рекламной деятельности, а дополняет ее. Данные табл. 1 свидетельствуют о том, что около половины всех дел о нарушении законодательства о рекламе в Российской Федерации вполне могли быть рассмотрены на уровне организации по саморегулированию (во всяком случае, подобные методы воздействия характерны как для государственной структуры, так и для организации по саморегулированию).

Таблица 1. Количество выявленных и устраненных нарушений законодательства Российской Федерации о рекламе (статистическая информация ГАК)

Показатель	Год		
	1995	1996	1997 (I полугодие)
1. Общее количество выявленных нарушений	2508	3856	1660
В том числе:			
нарушения, устраненные после направления предупредительных писем	1978 (78,87 %)	2280 (59,13 %)	1154 (69,52 %)
нарушения, устраненные после возбуждения производства по делу и выдачи предписания	530	1576	506

Принципы регулирования рекламы могут зависеть от особых условий конкретного рынка. Решение вопроса о том, считать ли определенные приемы рекламирования сомнительными и каким именно образом осуществлять регулирование, зависит прежде всего от исходных точек зрения по таким вопросам, как степень рациональности и информированности потребителей, возможность получения дополнительной информации из независимого источника. Рекламу принято называть искусством обмана не столько потому, что она сообщает о недостоверных фактах, сколько по причине дозированной подачи информации. Анализируя рекламу на соответствие принципам вкуса, приличия и правам собственности, эксперты рассматривают ее, учитывая особенность рекламируемого продукта, характеристики аудитории, на которую направлена реклама, природу используемого средства распространения рекламы, расположение и контекст, в котором отображается информация, а также реакцию потребителей (Advertising Self-Regulation In Europe. EASA, 1997).

Для наглядности можно привести схему формирования системы саморегулирования (рис. 1).



Рис. 1. Система саморегулирования рекламной деятельности

Заинтересованность рекламной отрасли в создании механизма саморегулирования является следствием того, что эффективность, и следовательно, ценность рекламы как экономического инструмента непосредственно связана с отношением к ней потребителей. Реклама должна обладать высоким уровнем доверия со стороны потребителя, чтобы выполнять свою побудительную и информативную задачу.

Еще 2 фактора особенно необходимы для эффективности такой системы в Республике Беларусь (в дополнение к названным ранее): осознание общих интересов представителями рекламной отрасли (в том числе необходимость принятия мер для повышения доверия к рекламе, создания благоприятного имиджа рекламодателей); высокий уровень правосознания и готовность подчиняться нормам или принципам добросовестной конкуренции. Это подразумевает исключение конкурентных приемов, которые позволяют получать экономический эффект недобросовестными средствами (за счет своих партнеров по рынку или потребителей).

Перспективным направлением деятельности организаций по саморегулированию представляется развитие системы рассмотрения международных жалоб, а также оповещение общественности в случаях, когда реклама распространяется мошенниками. Однако методы информационного воздействия с равным успехом могут применяться и другими силами, заинтересованными в нормализации ситуации на рекламном рынке, например, государством и обществами защиты прав потребителей.

Государством для реализации вышеупомянутых целей также применяются иные методы, обеспечивающие предоставление возможности потребителям отстаивать свои интересы и возложения бремени доказательств обоснованности рекламных заявлений на рекламодателей, а именно:

- запрет на рекламу определенных товаров в некоторых категориях средств массовой информации (например, запрет на рекламу алкогольных и табачных изделий на телевидении);

- запрет на использование определенных стимулов для продвижения товара;
- установление для средств массовой информации определенного лимита объема рекламы, который запрещено превышать;

- определение ограничений для рекламных расходов в различных формах.

В Республике Беларусь расходы на рекламу являются объектом регулирования государства в течение последних четырех лет. Несомненно, порядок отнесения на себестоимость продукции расходов, связанных с продвижением товара, влияет как на величину расходов на рекламу, так и на общую сумму налогов, уплачиваемых рекламодателем, и с этой точки зрения является серьезной проблемой для них.

Результаты воздействия государства такими методами представляются весьма спорными. Рассмотрим последствия воздействия государства на рекламный рынок путем введения ограничений рекламных расходов.

1. Анализ сложившейся ситуации приводит к выводам: наше государство стимулирует снижение расходов на рекламу отечественных предприятий, однако на данном этапе развития экономики политика ограничения расходов на рекламу является нерациональной. В Соединенных Штатах в 1994 г. рекламный сектор экономики производил 4 % ВВП и характеризовался общим оборотом в 200 млрд дол., в 1996 г. в России затраты на рекламу составили около 18 — 20 млрд дол. (или 2 % от ВВП), в Беларуси в этом же году затраты составили около 28 млн дол. США или около 0,3 % ВВП.

2. Политика ограничения расходов на рекламу мало влияет на иностранных рекламодателей. Свидетельством этому является тот факт, что в Республике Беларусь рекламный бизнес, ориентированный на качественную рекламу и дорогие рекламносители, обслуживает в основном иностранных рекламодателей.

3. Несомненными достоинствами существующей системы саморегулирования является ее простота, а также наличие регрессивных нормативов.

4. Отказ государства от регулирования рекламными расходами будет разумным в большинстве случаев. Однако существуют ситуации, когда введение ограничений может быть оправдано:

- при возрастании негативного влияния рекламы на функционирование рынка (например, нежелательное влияние рекламы на повышение уровня цен, на потребительский выбор, на конкуренцию при высоких рекламных затратах со стороны нескольких рекламодателей);

при повышении вероятности роста неэффективных рекламных расходов и увеличение по этой причине риска финансовых потерь для потребителей и государства.

Учитывая эти обстоятельства, минимум, на что должно пойти государство, это обнародовать конкретную процедуру определения нормативов, факторов, влияющих на рекламный бюджет, и условия, при которых она могла бы быть изменена. Простая процедура (формула) установления нормативов, которую можно было бы модифицировать при изменении определенных условий (или для определенных отраслей), сделала бы политику более гибкой. Далее следует рассмотреть структуру рекламных затрат, их эффективность и определить, какие расходы целесообразно ограничивать. На наш взгляд, необходимо, во-первых, отменить ограничения для экспортеров, которым для утверждения на внешних рынках необходимо проведение крупномасштабных рекламных кампаний; во-вторых, увеличить нормативы для малых предприятий (особенно на начальном этапе деятельности и период выхода на рынок с новыми продуктами) и для отечественных предприятий, работающих на рынках с высокой ценовой конкуренцией, а также в случае выхода на отечественные рынки транснациональных корпораций.

Следует отметить, что сложно разработать норматив\*, который удовлетворит бы:

условиям простоты в определении максимально допустимого рекламного бюджета, имеющего целью повышение эффективности рекламных расходов\*\*;

достижению определенных целей государственной политики. В условиях Республики Беларусь такими целями должны являться повышение конкурентоспособности и создание условий для ограничения роста уровня цен.

5. Принимая во внимание указанные цели, потребуются определить приемлемые границы изменения цены (после увеличения нормативов расходов на рекламные цели) и исходя из них предложить новые нормативы. Представляется возможным для определения указанных границ использовать классический опыт антимонопольных органов\*\*\* по определению существенного изменения цены (Horizontal Merger Guidelines, issued by the U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission, 1992) и критериев по определению монополично высоких цен.

Таким образом, введение ограничений имеет двоякий эффект. С одной стороны, удалось в определенной степени установить контроль за целевым использованием средств, направляемых на рекламные цели, с другой стороны, это повлекло множество негативных последствий, нивелирующих достигнутые положительные результаты.

До сих пор мы рассматривали проблему эффективности системы государственного управления с точки зрения соответствия целей предполагаемым действиям, при этом фактически скрытой оказалась проблема соответствия ресурсов поставленным задачам. В то же время для решения поставленных задач часто требуются не только значительные финансовые ресурсы, но и высококвалифицированные кадры, имеющие определенный опыт в регулируемой сфере, а также постоянный доступ к новой информации.

\* Существуют несколько вариантов для определения изначально возможного ограничения расходов на рекламу, например, среднестатистические доли рекламных расходов в объеме выручки в различных отраслях Республики Беларусь, других стран. Однако открытым остается вопрос — насколько приемлемы для нас эти данные. Так, согласно статистическому отчету Федеральной торговой комиссии о рекламных расходах за 1977 г. медианная отрасль промышленности (среди 225 отраслей) направляла 0,66 % выручки на рекламную деятельность. В то же время медианное значение совокупных сбытовых расходов вместе с рекламными расходами в средствах массовой информации составляли 7,75 % объема продаж 1977 г. Ряд отраслей применял рекламу гораздо интенсивнее (доля расходов на рекламу в средствах массовой информации в объеме продаж лекарственных препаратов достигала 20 %).

\*\* Предполагается, что методика определения максимально допустимой суммы не должна быть слишком громоздкой, поскольку положительный эффект в этом случае может быть сведен к минимуму из-за штрафных санкций за неправильное исчисление налогов.

\*\*\* Необходимо отметить, что антимонопольные органы, как правило, рассматривают изменения цены товара некоторого производителя, удовлетворяющего следующим условиям:

изменение является стабильным во времени и отражается на выборе покупателей; предполагается, что на рынке существуют взаимозаменяемые товары, либо существуют иные рынки, на которых распространяется исследуемый товар, и на эти товары цены существенно не изменяются; существуют предприятия, которые могут быть привлечены на рынок при повышении цены.

В сфере государственного регулирования рекламной деятельности целесообразно выделить 3 основные группы ресурсов: человеческие, информационные и финансовые. Их наличие и пропорции использования определяют как возможности государства, так и потенциальные проблемы при решении поставленных задач. Рассмотрим данные проблемы, воспользовавшись следующей моделью (рис. 2).

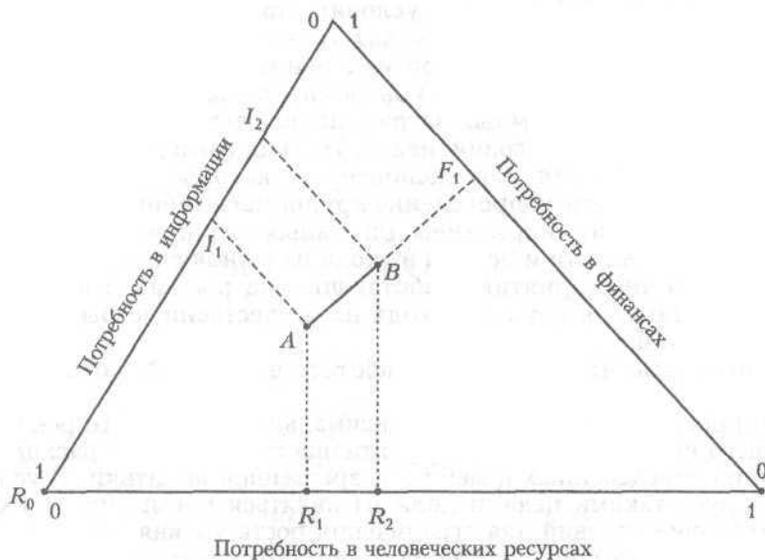


Рис 2. Необходимые и достаточные ресурсы

Пусть  $R$ ,  $I$ ,  $F$  — величины, характеризующие соответственно человеческие, информационные, финансовые ресурсы.

Вышеупомянутые ресурсы в определенной степени взаимозаменяемы и недостаток одного из ресурсов может быть компенсирован увеличением других и, наоборот, увеличение некоторого ресурса позволяет уменьшить затраты других.

Пусть точка  $A$  характеризует достаточный для достижения выбранной цели объем ресурсов, доступный в некоторый момент времени. Увеличение объема и качества доступной информации либо появление новых информационных технологий, которое приводит к уменьшению информационной зависимости в конкретный момент времени при неизменном уровне финансовой зависимости (точка  $B$ ), может позволить нам снизить уровень требований к привлекаемым специалистам, поскольку появляется возможность повышения квалификации непосредственно на рабочем месте. В этом случае  $R_2$  характеризует минимально допустимую величину человеческих ресурсов, необходимых для качественного выполнения задачи. Любая точка отрезка  $R_0R_2$  (кроме  $R_2$ ) характеризует достаточную величину человеческих ресурсов.

Недостаток ресурсов или их несбалансированность могут привести к выбору такой формы регулирования, как, например, цензура рекламных объявлений, которая позволит решить краткосрочные задачи за счет долгосрочных, — увеличить инфантильность потребителей и субъектов рекламного рынка, возлагающих чрезвычайную ответственность на государственные органы.