СОЦІАЛЬНА РЕКЛАМА

Законодавче регулювання та практика використання соціальної реклами у сфері просування здорового способу життя та профілактики вживання тютюну зокрема

Аналітична записка

громадська організація Інститут масової інформації
Vital Strategies
Життя Центр громадянського представництва

АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

щодо законодавчого регулювання
та практики використання соціальної реклами
у сфері просування здорового способу життя
та профілактики вживання тютюну зокрема.

Київ – 2018

АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

щодо законодавчого регулювання та практики використання соціальної реклами у сфері просування здорового способу життя та профілактики вживання тютюну зокрема.

Підготовлено **Романом Головенком**, магістром права
Консультанти:
Андрій Скіпальський, голова правління Центру громадянського представництва «Життя»
Ярина Ясиневич, керівниця програм Центру досліджень визвольного руху, експертка Реанімаційного пакету реформ

На замовлення **ГО «Інститут масової інформації»**
та **ГО «Життя»**
За фінансової підтримки Неприбуткової наукової організації
Vital Strategies

Мета дослідження: здійснити аналіз законодавства щодо регулювання соціальної реклами в Україні з метою визначення потреб змін до нього задля сприяння широкому застосуванню соціальної реклами для просування цінностей громадського здоров'я та профілактики вживання тютюну зокрема.

Центр громадянського представництва "Життя» (ГО «Життя») — громадська організація, місія якої полягає у здійсненні ефективної адвокації у сфері громадського здоров'я задля підвищення якості та тривалості життя. Однією з важливих складових громадського здоров'я є контроль над тютюном — реалізація заходів, спрямованих на зменшення споживання тютюну та поширеності куріння. ГО «Життя» основну частину своєї діяльності спрямовує на реалізацію проектів контролю за тютюном та адвокацію антитютюнового законодавства.

Громадська організація «Інститут масової інформації» (ГО «ІМІ») — неурядова організація, заснована у Києві 1996 р., яка об'єднує українських та зарубіжних журналістів і ставить собі за мету підтримку свободи слова та розвиток якісної журналістики в Україні. Діяльність ГО «ІМІ» включає в себе проведення моніторингів, удосконалення навичок журналістів та видання навчальної літератури для них, розробку, лобіювання законодавчих змін в інформаційній сфері та ін.

Для контактної інформації: +38 044 234 93 20;
http://tobaccocontrol.org.ua/
http://www.center-life.org/
http://imi.org.ua/

ВСТУП

Поняття соціальної реклами та регулювання відповідних правовідносин міститься в Законі України «Про рекламу»[1] з моменту його ухвалення в 1996 році. Указаний вид реклами науковцями визначається як «вид комунікації, орієнтований на актуалізацію уваги громадськості до проблемних аспектів життя суспільства і його моральних цінностей»[2].

Словники дають різні визначення поняття «соціальна реклама». Одним із найбільш лаконічних визначень є «використання маркетингових та рекламних інструментів для просування соціальних проблем та здоров'я задля досягнення позитивних змін у поведінці цільових груп або суспільства в цілому»[3].

Проте потенціал цього інструменту соціальної взаємодії залишається в Україні значною мірою невикористаним через низку причин, які детально розкриті нижче. У цій Записці ми зосередимося на правовому регулюванні поняття соціальної реклами та відповідних правозастосовчих практиках. Вона не охоплює питання ефективності соціальної реклами, тобто успішності/неуспішності пропагування певних ідей, їх сприйняття й т.п.

---

[1] http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/270/96-вр.

[2] Н.М. Грицюта (к.ф.н.), «Суспільно-етичні концепти соціальної реклами в Україні». — Наукові записки інституту журналістики. Том 50: 2013. — с. 134.

[3] «Farlex». The Free Dictionary. Computer Desktop Encyclopedia, 2009. «Social Advertising».

І. Юридичний аспект. Поняття соціальної реклами та її ознаки за законодавством України

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про рекламу» (далі — Закон Про рекламу), *«соціальна реклама — інформація будь-якого виду, розповсюджена в будь-якій формі, яка спрямована на досягнення суспільно корисних цілей, популяризацію загальнолюдських цінностей і розповсюдження якої не має на меті отримання прибутку»*; у попередній редакції Закону Про рекламу (до 2003 року) вона називалася «соціальна рекламна інформація», що, можливо, було більш точним терміном. Відповідно до чинного зараз визначення, обов'язковими ознаками соціальної реклами є:

— розповсюдження інформації;

— спрямованість на досягнення суспільно корисних цілей або на популяризацію загальнолюдських цінностей;

— відсутність при цьому мети отримання прибутку.

Крім того, розповсюдження соціальної реклами регулюється ст. 12 цього Закону, частина 2 якого визначає:

«Соціальна реклама не повинна містити посилань на конкретний товар та/або його виробника, на рекламодавця (крім випадків, коли рекламодавцем є громадське об'єднання чи благодійна організація), на об'єкти права інтелектуальної власності, що належать виробнику товару або рекламодавцю соціальної реклами, крім реклами національних фільмів». Ця норма додає ще одну ознаку для соціальної реклами — відсутність посилань на конкретний товар та/або його виробника, на рекламодавця, об'єкти права інтелектуальної власності, які належать комусь із них.

При цьому варто звернути увагу на співвідношення поняття соціальної реклами із загальним поняттям реклами (т.зв. комерційної реклами). Остання Законом Про рекламу визначається так: *«Реклама — інформація про особу чи товар, розповсюджена в будь-якій формі та в будь-який спосіб і <u>призначена сформувати</u> або <u>підтримати обізнаність</u> споживачів реклами та їх <u>інтерес</u> щодо таких <u>особи чи товару</u>».* Як бачимо, соціальна реклама від звичайної реклами відрізняється своїм призначенням/спрямованістю: у першої з них — це «досягнення суспільно корисних цілей, популяризація загальнолюдських цінностей» (плюс відсутність мети отримання прибутку), у другої — формування/підтримання інтересу/обізнаності споживачів щодо особи (юридичної чи фізичної) або товару.

Таким чином, загальне визначення поняття «реклама» дає підстави відносити до цього поняття будь-який інформаційний матеріал, який призначений формувати/підтримувати інтерес/обізнаність щодо певної особи або товару. Якщо особа (принаймні добре впізнавана або ідентифікована в самій рекламі) фігурує в рекламному матеріалі, то завдяки цьому може підтримуватися/формуватися інтерес чи обізнаність аудиторії щодо цієї особи й

з'являються підстави відносити таку інформацію до комерційної реклами. Поряд із тим частою є практика залучення до пропагування соціальних цілей конкретних осіб, на думку рекламодавця важливих для цільової аудиторії. У таких випадках виникають труднощі в однозначній ідентифікації змісту соціального рекламного матеріалу.

У законодавчих вимогах до соціальної реклами міститься чітка норма щодо неприпустимості в ній посилань на рекламодавця, виробника певного товару. Інших осіб у цьому обмежувальному переліку не згадано, що перешкоджає чіткому юридичному відокремленню соціальної реклами від звичайної і припускає навіть змішування цих двох категорій реклами.

Привітання зі святами від міських голів, міністрів, президентів почасти розміщуються на носіях зовнішньої реклами, в аудіовізуальних засобах масової інформації як соціальна реклама. Аналогічно розміщуються ролики, які розповідають про успіхи Президента, уряду, Генеральної прокуратури[4] й т.п. Науковці визначають це як політичну (або комерційну) рекламу із соціальним дискурсом[5]. Але оскільки такий контент не спрямований на досягнення суспільно корисних цілей чи на популяризацію загальнолюдських цінностей і привертає при цьому увагу до певних політиків (політсил), то таку рекламу не можна визнати соціальною.

Втім, не варто однозначно відкидати можливість участі конкретних осіб у соціальних рекламних кампаніях для підсилення їхніх повідомлень особистим прикладом/заявами тощо.

Висновок: законодавче визначення соціальної реклами є недосконалим, воно містить чимало абстрактних понять, що традиційно в українській правозастосовчій практиці породжує зловживання ними з боку суб'єктів правовідносин приватної сфери і параліч (по суті, відмову виконувати закон) з боку суб'єктів владних повноважень. Це має наслідком на практиці змішування політичної (або й комерційної) реклами із соціальною, зменшення ефективності соціальної реклами і може призвести до підриву довіри суспільства до соціальної реклами взагалі.

---

[4] Attempts by Poroshenko, Lutsenko to boost image backfire (Kyivpost): https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/poroshenkos-lutsenkos-attempts-boost-image-backfire-video.html .

[5] Ibid 1, с. 137.

II. Розповсюдження соціальної реклами

Україна взяла на себе міжнародні зобов'язання щодо інформування населення про шкідливий вплив тютюну. Зокрема, Рамкова конвенція ВООЗ із боротьби проти тютюну (ратифік. 15.03.06) передбачає:

«Кожна людина повинна бути поінформована про наслідки для здоров'я, наркотичний характер і смертельну небезпеку в результаті вживання тютюну й впливу тютюнового диму, і в цьому зв'язку для захисту всіх людей від впливу тютюнового диму варто розглянути на відповідному урядовому рівні ефективні законодавчі, виконавчі, адміністративні або інші заходи» (п. 1 ст. 4).

«...Кожна Сторона приймає та здійснює ефективні заходи з інформування громадськості про токсичні складові тютюнових виробів і продукти, які вони можуть виділяти» (ст. 10).

«Кожна Сторона підтримує та зміцнює систему інформування населення з питань боротьби проти тютюну, використовуючи у відповідних випадках усі наявні засоби передачі інформації. З цією метою кожна Сторона приймає та здійснює ефективні законодавчі, виконавчі, адміністративні або інші заходи, спрямовані на сприяння:

<…>

(b) інформуванню населення про небезпеку для здоров'я споживання тютюну й впливу тютюнового диму, а також про переваги припинення вживання тютюну й способу життя, вільного від тютюну

<...>

(f) інформуванню населення й доступу до інформації про негативні наслідки виробництва й споживання тютюну для здоров'я людей, а також про його негативні економічні й екологічні наслідки» (ст. 12).

У Керівних принципах[6] щодо виконання ст. 12 Рамкової конвенції зазначається: «Важливо забезпечити інформування кожного громадянина та наявність у нього доступу до точної й всебічної інформації про шкідливі наслідки для здоров'я, соціально-економічні й екологічні наслідки виробництва, вживання тютюну й впливу тютюнового диму» (іх).

Керівні принципи рекомендують державам, які підписали Рамкову конвенцію, створити інфраструктуру для підтримки просвіти, передачі інформації для забезпечення соціальних змін, щоби припинити або ліквідувати вживання тютюну і вплив тютюнового диму (п. 7). В рамках практичних дій наводиться розробка планів діяльності у сферах просвіти та інформування (п. 12), а також надання адекватних фінансових ресурсів під антитютюнові програми (п. 14). Як зазначено в Керівних принципах (п. 18), ст. 12 Рам-

[6] Керівні принципи від 19 листопада 2010 року щодо виконання ст. 12 Рамкової конвенції: http://www.who.int/fctc/guidelines/adopted/guidelines_12_ru.pdf.

кової конвенції вимагає використовувати всі наявні засоби комунікацій для інформування з питань протидії тютюну. Вказується на потребу виявлення найбільш доречних засобів масової інформації (у сенсі видів ЗМІ) для досягнення запланованої аудиторії (п. 37).

Ще до ратифікації Рамкової конвенції в Україні було ухвалено Закон «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення» (22.09.05). Зокрема, цим законом передбачено:

«Відповідно до завдань цього Закону державна політика щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення ґрунтується на таких принципах:

<...>

доступності інформації для населення про шкоду для здоров'я людини вживання тютюнових виробів, впливу тютюнового диму та перевагу здорового способу життя...» (ст. 4).

«Основними напрямами державної політики щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення є:

<...>

покращання інформування населення про ризики і шкідливі наслідки для здоров'я людини куріння тютюнових виробів чи інших способів їх вживання, а також шкідливого впливу тютюнового диму;

<...>

сприяння засобам масової інформації у підтримці заходів впровадження державної політики у сфері боротьби з курінням тютюнових виробів чи іншим способом їх вживання» (ст. 5).

«Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, в межах своєї компетенції:

інформує населення через засоби масової інформації про шкідливість куріння чи інших способів вживання тютюнових виробів та здійснює пропаганду медичних знань з питань профілактики захворювань, пов'язаних з вживанням тютюнових виробів...» (ч. 2 ст. 7).

Профільний український закон, як і міжнародні документи, не згадує безпосередньо соціальної реклами та не деталізує способів її просування і розповсюдження: на телебаченні чи засобами зовнішньої реклами і т.д, за бюджетний кошт чи в рамках виконання ЗМІ певних ліцензійних вимог та ін.

Формат, спосіб та інфраструктуру для інформування населення про шкідливість вживання тютюну могла б визначити спеціальна державна програма чи інший подібний документ, ухвалений на рівні уряду або принаймні міністерства на виконання вказаних міжнародних зобов'язань України щодо інформування населення. Але такого документа в Україні ухвалено не було, у законодавстві лише було закладено окремі норми щодо акумулювання ресурсів під створення соціальної реклами за рахунок рекламодавців тю-

тюнових виробів та алкогольних напоїв, а також щодо квот на розміщення соціальної реклами у фінансованих з бюджету засобах масової інформації.

Відповідно до ч. 4 ст. 12 Закону Про рекламу, засоби масової інформації, діяльність яких хоча б частково фінансується з бюджету, зобов'язані розміщувати соціальну рекламу державних органів та органів місцевого самоврядування, громадських організацій безкоштовно в обсязі не менше 5% ефірного часу, друкованої площі, відведених для реклами. До реформування ЗМІ, яке почалося два роки тому, і створення в Україні Суспільного мовлення таких ЗМІ було доволі багато. Та й навіть після завершення цих реформ практично в кожному обласному центрі та деяких менших містах залишаться комунальні телеканали (ця категорія ЗМІ не охоплена реформуванням). Але загалом указану законодавчу норму можна вважати застарілою, оскільки з часу її появи в Законі питома вага фінансованих з різних бюджетів ЗМІ суттєво впала.

Але, зважаючи на описане вище явище оформлення політичної реклами посадовців як соціальної, справжній соціальній рекламі важко потрапляти до згаданої в ч. 4 ст. 12 Закону 5-відсоткової квоти в ЗМІ, якщо політики-посадовці регулярно спрямовують туди власну політичну рекламу під виглядом соціальної.

Якщо ж розглядати основні українські ЗМІ — комерційні загальнонаціональні телеканали, які не мають бюджетного фінансування, то розміщення соціальної реклами на них загалом мало чим відрізняється від розміщення інших видів реклами, зокрема з урахуванням ринкових цін на ефірний час. У телерадіоорганізаціях без бюджетного фінансування (комерційних) розміщення соціальної реклами в прайм-тайм є явно менш доступним, зважаючи на вищу ціну такого рекламного часу[7]. Але для них розміщення політичної реклами під виглядом соціальної також може розглядатися як більш привабливий варіант, аніж розміщення справжньої соціальної реклами. Адже згадані телеканали практично всі належать великим фінансово-промисловим групам, у яких медіа не є основним видом бізнесу[8]. Демонструючи у своїх ЗМІ лояльну до влади редакційну політику, вони можуть отримати преференції, наприклад, у галузях економіки, які для цих холдингів є основними. Це може спричиняти витіснення справжньої соціальної реклами зі ЗМІ й розміщення натомість прихованої політичної реклами високопосадовців. Аналогічна ситуація може виникати, коли кінцевий бенефіціар телеканалу просуває певний політичний проект, що може здійснюватися під виглядом соціальної реклами, яка є насправді прихованою політичною рекламою.

---

[7] Приклади відмінностей у тарифах залежно від часу доби: Суспільне мовлення: http://1tv.com.ua/uploads/assets/files/PBC/17_3%20(18-09-2017).pdf, група «Інтер»: http://ua.telekritika.ua/news/print/73754.

[8] Media ownership monitor Україна: https://ukraine.mom-rsf.org/ua/ukrajina/media/tv/.

Частково такі проблеми спричинені законодавчою прогалиною, яка передбачає заборону на фігурування в соціальній рекламі лише рекламодавця, виробника певного товару, але не будь-яких інших осіб, принаймні впізнаваних або ідентифікованих у самій цій рекламі.

Таким чином, телерадіоорганізації без бюджетного фінансування не мають обов'язку розміщувати соціальну рекламу на пільгових умовах. А телерадіоорганізації з бюджетним фінансуванням, імовірно, прагнутимуть демонструвати соціальну рекламу в менш привабливі часові періоди (не в прайм-тайм), коли кількість глядачів/слухачів менша, щоб розмістити в прайм-тайм комерційну рекламу і максимізувати дохід від ефірного часу в розрізі доби.

До подолання вказаної перешкоди могла б привести практика соціальної відповідальності принаймні загальнонаціональних українських телеканалів (розміщення соцреклами на пільгових умовах, самостійне її створення і розповсюдження). Утім, на сьогодні мова про це ще не йде. Телевізійна індустрія декларує проблеми її нерентабельності, виникають скандали, коли телеканали зазнають звинувачень в аморальній чи навіть антиукраїнській поведінці (наприклад, скандали з телеканалом «Інтер» чи висвітлення інтимних питань з життя неповнолітніх на СТБ). З іншого боку, точкові проекти з розміщення соціальної реклами є неефективними, якщо за мету ставляться позитивні поведінкові зміни в суспільстві.

Висновок: основними перешкодами для системного розміщення соціальної реклами є:

- **відсутність сталої практики використання наявних можливостей щодо розміщення соціальної реклами у комунальних ЗМІ;**
- **потреба значних фінансових ресурсів для поширення соціальної реклами на приватних телеканалах;**
- **відсутність сталої практики розміщення соціальної реклами приватними ЗМІ.**

Ці причини змушують визнати, що для забезпечення потрапляння соціальної реклами до аудиторії державне регулювання у формі встановлення квот на показ соціальної реклами в аудіовізуальному законодавстві може видатися доречним та ефективним.

III. Обов'язок рекламодавців алкоголю та тютюну щодо 5-відсоткових відрахувань на соціальну рекламу та проблеми його реалізації

Частина 8 статті 22 Закону Про рекламу, зокрема, передбачає:

«Рекламодавці алкогольних напоїв та тютюнових виробів зобов'язані у порядку, передбаченому законами України, спрямовувати на виробництво та розповсюдження соціальної реклами щодо шкоди тютюнопаління та зловживання алкоголем не менше 5 відсотків коштів, витрачених ними на розповсюдження реклами тютюнових виробів та алкогольних напоїв в межах України».

На виконання цієї норми Постановою Кабінету Міністрів України від 8 вересня 1997 року № 997 було затверджено Порядок відрахування на виробництво соціальної рекламної інформації про шкоду тютюнопаління та вживання алкогольних напоїв (далі — Порядок відрахування). Зокрема, Порядок відрахування уточнив норму ч. 8 ст. 22 Закону Про рекламу щодо того, що відрахування здійснюються до спеціального фонду Державного бюджету (п. 2 Порядку відрахування), хоча це прямо не випливає з вказаної норми Закону. Також Порядок відрахування передбачив, що *«Порядок використання цих коштів визначається Мінекономіки та Держстандартом за погодженням з Мінфіном»* (абзац 2 пункту 6-1 Порядку відрахування).

Ця норма застосовується на практиці, про що свідчить як сплата відповідних 5-відсоткових відрахувань рекламодавцями алкогольних та тютюнових виробів, так і подальше використання держорганами цих коштів у минулі роки[9]. Згідно з отриманою від Державної казначейської служби відповіддю, у 2017 році в порядку надходження вказаних 5-відсоткових відрахувань надійшло трохи більше 1 млн грн, а за перший квартал 2018 року — майже 160 тис. грн (див. додатки до цієї Записки). Оскільки не передбачено окремих кодів бюджетної класифікації окремо для відповідних надходжень від рекламодавців алкогольних напоїв і окремо для надходжень від рекламодавців тютюнових виробів, то окремого обліку за цими категоріями платників не ведеться. Відповідно, наразі немає інформації про обсяги відрахувань рекламодавцями тютюнових виробів (з огляду на майже повну відсутність такої реклами внаслідок законодавчої заборони) та про їх наявність як таку.

Проте судова практика з приводу стягнення відповідних відрахувань із рекламодавців загалом сформувалася не на користь державних органів і фактично дозволяє рекламодавцям не сплачувати ці відрахування. За

[9] Див., напр., Порядок використання у 2007 році коштів, передбачених у Держбюджеті для виробництва та розповсюдження соціальної рекламної інформації про шкоду тютюнопаління та зловживання алкогольними напоями, затв. Постановою КМУ від 13.04.07 № 621 (далі — Порядок використання).

даними пошуку на веб-сайті Єдиного державного реєстру судових рішень (http://reyestr.court.gov.ua), до 2015 року апеляційними адміністративними та Вищим адміністративним судом України (далі — ВАСУ) було винесено низку рішень щодо спорів державних органів з виробниками алкогольних напоїв / тютюнових виробів[10]. Рішень з подібного питання апеляційних та вищих адміністративних судів України після 2015 року не зафіксовано. При цьому можна стверджувати, що ВАСУ було вироблено судову практику не на користь державних органів, оскільки вказані відрахування наразі розглядаються ВАСУ як добровільний, а не обов'язковий платіж до Державного бюджету з боку приватних суб'єктів. Як зазначає ВАСУ у вищенаведеному рішенні за 2015 рік, *«вичерпний перелік видів податків та зборів встановлений ст.ст. 8—10 Податкового кодексу України і не містить відрахування на соціальну рекламу як обов'язковий платіж»*.

Лише в одній зі справ у постанові ВАСУ від 2009 року[11] було зафіксовано підхід, коли цей суд погодився з обов'язковістю сплати цих відрахувань, але згодом, як зазначено вище, цей підхід ВАСУ був змінений на протилежний.

Подібної позиції дотримується і Верховний Суд (Постанова від 11.12.12), зокрема зазначаючи: *«…ні в Законі № 1251-XII ["Про систему оподаткування"], ні в інших законах України у сфері оподаткування не було закріплено порядок обчислення та сплати відрахувань від суми коштів, витрачених на рекламу тютюнових виробів та/або алкогольних напоїв у межах України, через що не мають статусу обов'язкового платежу на рівні сплати податків, з чим погодилася колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України»*. Як випливає з ч. 8 ст. 22 Закону Про рекламу, порядок сплати відрахувань рекламодавцями має визначатися законом, натомість наразі він визначений лише підзаконним актом (Постановою КМУ). Законом же є лише акт Парламенту підписаний Президентом (ст. 94 Конституції України) і такий наразі відсутній з цього питання.

На основі аналізу ч. 8 ст. 22 Закону Про рекламу та судової практики щодо її застосування вищими судами можна виділити наступні проблеми:

- **відсутність визначеної на рівні закону процедури здійснення відповідних відрахувань на створення соціальної реклами;**
- **відсутність у вказаних відрахувань формального податкового характеру;**
- **офіційна оцінка на рівні судової практики вищих судів обох попередніх згаданих законодавчих вад (особливо другої) як та-**

[10] http://reyestr.court.gov.ua/Review/53203376 (2015), http://reyestr.court.gov.ua/Review/41943544 (2014).

[11] Постанова ВАСУ від 09.12.09, справа № К-11733/07: http://reyestr.court.gov.ua/Review/7988761.

ких, що нівелюють які-небудь зобов'язання щодо обов'язкового здійснення таких відрахувань до Державного бюджету;

- **невизначеність процедури використання коштів від зазначених відрахувань (процедури створення й поширення соцреклами за рахунок цих коштів).**

Хоча наразі вказані відрахування поки що надходять до Державного бюджету, є вагомі підстави припускати, що це має місце через недостатню поінформованість рекламодавців алкогольних і тютюнових виробів про відповідну судову практику й обсяг таких відрахувань у подальшому знижуватиметься. Крім того, під час дослідження ми не знайшли підтвердження тому, що зараз кошти від відрахувань використовуються за призначенням, тобто на створення й розповсюдження соціальної реклами здорового способу життя.

IV. Практика застосування законодавства про соціальну рекламу

У відповіді на інформаційний запит ГО «ІМІ» Нацрада з питань телебачення і радіомовлення досить точно зазначає, що наразі в Україні немає належного законодавчого закріплення порядку виготовлення й розміщення соціальної реклами в ЗМІ. Хоча держава Україна взяла на себе певні міжнародні зобов'язання і навіть передбачила у внутрішньому законодавстві стягнення платежів для створення й поширення соціальної реклами щодо шкоди тютюнопаління та зловживання алкоголем, але в Україні відсутній державний орган, відповідальний за створення/поширення такої соціальної реклами за бюджетний кошт. Зокрема, не має відповідних повноважень ні Мінздоров'я, ані Держпродспоживслужба.

Створення й розміщення соціальної реклами не за рахунок бюджету, великою мірою, не має особливостей порівняно з комерційною рекламою. Особливістю є лише те, що для «підстраховки» розповсюджувачі, особливо телеканали, часто вимагають підтвердження від третьої сторони того, що розповсюджуваний контент належить до соціальної реклами. Для телеканалів принаймні до останнього часу такою третьою стороною зазвичай виступала Нацрада з питань телерадіомовлення. Як сама вона зазначила у відповіді на інформаційний запит, позиція Нацради з цього питання має рекомендаційний характер, а нормативних актів щодо того, який контент відноситься до соціальної реклами, вона не ухвалювала.

Для дослідження практики застосування норм законодавства щодо соціальної реклами, експертами було надіслано низку інформаційних запитів і проведено моніторинг дев'яти загальнонаціональних телеканалів, а також зразків соціальної реклами на зовнішніх носіях у м. Києві. Конкретною метою дослідження було отримання таких даних:

- про кількість реклами у сфері громадського здоров'я в співвідношенні до соціальної реклами загалом;
- про наявність прихованої реклами (комерційної або політичної) в соціальній рекламі.

1. Для дослідження телебачення було обрано наступні дев'ять загальнонаціональних телеканалів: Новий канал, СТБ, ICTV, «UA:Перший», 1+1, «Інтер», «Україна», «Прямий» і 112. Моніторинг кожного з каналів здійснювався впродовж двох годин у прайм-тайм (з 19:00 до 21:00) в один з трьох днів: 3, 4 або 5 квітня 2018 року. До моніторингу було включено всі сюжети, марковані як соціальна реклама.

Зазначимо, що за ч. 1 ст. 13 Закону Про рекламу: *«На телебаченні час мовлення, відведений на рекламу і телепродаж, не може перевищувати 15 відсотків протягом кожної астрономічної години фактичного мовлення»*, тобто 9 хв. на годину мовлення.

На всіх трьох телеканалах групи StarLightMedia (Новий канал, СТБ, ICTV) зафіксовано ролики соціальної реклами щодо децентралізації (30 сек., у кінці посилання — Рада Європи) та щодо проекту «Нові лідери» (28 сек., на веб-сайті проекту зазначено, що це телевізійний проект[12], і це ставить під сумнів його належність до соціальної реклами за критерієм відсутності мети отримання прибутку: демонстрування проекту на телебаченні дає змогу отримати каналу дохід завдяки залученню реклами, яка демонструватиметься до, під час та після демонстрації самого проекту). Найменша кількість роликів соціальної реклами зафіксована на Новому каналі (1 на 2 год. ефіру, тобто близько 3% від загальної кількості рекламних роликів, якщо припустити, що кожен із них ішов приблизно 30 сек.), більше на СТБ (2 на 2 год.) і найбільше на ICTV (4 на 2 год. — близько 11% від загальної кількості рекламних роликів, плюс ролик «Національні проекти. Децентралізація» без позначки «соцреклама»).

На каналі «Україна» зафіксовано ролик з позначкою «соціальна реклама» щодо переходу на цифрове телебачення (приймачі Т2, 30 сек.). Аналогічні ролики зафіксовано на каналах «Прямий» та «Інтер» (на всіх трьох по одному ролику, тобто знову-таки 3% від кількості рекламних роликів за період у 2 год.). Але сама належність цього ролику до соціальної реклами є сумнівною знову ж таки через невідповідність критерію відсутності мети отримання прибутку, адже ролик спрямований на збереження глядацької аудиторії самих телеканалів (завдяки якій вони залучають рекламодавців), а використання телеканалами частот у цифровому мультиплексі, з іншого боку, дає дохід оператору цифрової мережі наземного телебачення в Україні — «Зеонбуду».

На каналах 112 та 1+1 упродовж двох годин моніторингу ефіру кожного з них соціальної реклами не зафіксовано.

Три різних ролики соціальної реклами зафіксовано в ефірі «UA:Першого»: «Рятуємо серця України» (1,5 хв.), «Керуй!» — двічі (по 4 хв., у кінці посилання — Нацполіція та Консультативна місія ЄС в Україні) і «Працевлаштуй ветерана» (30 сек.). Усі вказані ролики можна віднести до соціальних, щоправда до зазначення в кінці ролика «Керуй!» Національної поліції та Місії ЄС, як і РЄ наприкінці ролика щодо децентралізації, можуть виникнути питання: якщо це посилання на рекламодавця, то жодна з цих структур не є громадським об'єднанням або благодійною організацією (єдині допустимі винятки згадування рекламодавця за ч. 2 ст. 12 ЗУ «Про рекламу»).

Також у ролику «Рятуємо серця України» двічі (у текстовому зображенні) згадано про урядову ініціативу щодо стентування, хоча й не наголошено на ролі уряду. Крім того, це єдиний зафіксований на телебаченні ролик у сфері громадського здоров'я. Проте він не містить якогось чіткого спонукання для громадян (наприклад, як запобігти інфаркту), а лише інформує їх про проблему та сучасний стан її вирішення.

[12] https://novilidery.com.

2. Київська міська державна адміністрація (яка одночасно є виконавчим органом Київради) забезпечує оприлюднення документації щодо розміщення соціальної реклами на зовнішніх носіях, включаючи зразки самих рекламних зображень, на веб-сайті КП «Київреклама», а саме на сторінці http://kievreklama.kiev.ua/socialna-reklama/. Наразі на цій сторінці наявні звіти за 2016—2018 роки, що дає значну вибірку зразків соціальної реклами для аналізу практики застосування такого способу поширення масової інформації в м. Києві.

Наприклад, за 2018 рік (за І квартал) на веб-сторінці сайту «Київреклама» розміщено 41 пакет документів (по факту, доступні через сайт 39 із цих пакетів). Зі згаданих 39 зразків соціальної реклами 5 виглядають проблемними через згадування в них рекламодавця (наприклад, СБУ, Нацгвардії), ще 2 зразки викликають сумнів у відсутності мети отримання прибутку при поширенні відповідної соціальної реклами (виставки «Голоси в Києві», «Долаючи межі існування»). Окремі зразки «соціальної реклами» важко віднести до такої й з інших причин. Зокрема, незрозуміло, як спрямовані на досягнення суспільно корисних цілей або на популяризацію загальнолюдських цінностей нагадування на носіях зовнішньої реклами про 26-ту річницю створення Служби безпеки України або заклики вступати на службу до підрозділу Нацгвардії, який займається охороною дипломатичних представництв. У випадку із СБУ, виходячи зі змісту зразка, вказана реклама може бути використана для отримання позитивного політичного іміджу керівництвом Служби безпеки України, оскільки спецслужба подається суто як захисник України без спонукання громадян допомагати СБУ в цій справі або вступати туди на службу.

Таким чином, 32 з 39 зразків соціальної реклами у сфері зовнішньої реклами Києва однозначно можна віднести саме до соціальної. При цьому до соціальної реклами у сфері громадського здоров'я можна віднести 4 з 32 зразків однозначно соціальної реклами, тобто кожну восьму, а якщо брати від усіх розміщених як соціальна реклама матеріалів — приблизно кожну десяту. У сфері громадського здоров'я це були: зразки соціальної реклами стосовно боротьби з алкоголізмом і наркотичною залежністю, а також профілактики/лікування раку.

Окремо зазначимо, що у травні в Києві на носіях зовнішньої реклами з'явилася антитютюнова соціальна реклама, що привертала увагу до вразливості неповнолітніх, її слоганом було: «Тютюнові корпорації полюють на дітей».

Відповіді на інформаційні запити щодо розповсюдження соціальної реклами (у тому числі у сфері громадського здоров'я) з боку виконкомів міст-мільйонників (Київ, Львів, Одеса, Харків, Дніпро) та облдержадміністрацій відповідних регіонів у більшості випадків не були розгорнутими, а іноді й демонстрували нерозуміння розпорядниками самих питань запиту. Наприклад, Дніпропетровська, Одеська ОДА, КМДА не змогли зазначити у своїх

відповідях, який відсоток від поширюваної за їхньою ініціативою соціальної реклами становить саме сфера громадського здоров'я. У Харківській ОДА зазначили, що соціальної реклами у відповідній сфері минулого року не замовляли. Лише Львівська ОДА повідомила, що у 2017 році з усієї розміщеної нею соціальної реклами на сферу громадського здоров'я припадало 15%. Львівська міськрада під цю сферу відвела 10% від усієї соціальної реклами. Міськвиконком Дніпра лише вказав, що ним торік не замовлялася соціальна реклама щодо протидії палінню.

Держпродспоживслужба у відповіді на інформаційний запит зазначила, що в неї відсутні повноваження з виробництва та розповсюдження соціальної реклами (див. розділ «Додатки»). Враховуючи минулорічні зміни в законодавстві, яке регулює діяльність Служби, у 2017 році нею кошти на виробництво соціальної реклами не спрямовувалися.

Висновки:

- **на телебаченні від усіх зафіксованих зразків соціальної реклами 1/6 становить реклама у сфері громадського здоров'я, хоча за кількістю виходів в ефір вона становить лише один ролик із чотирнадцяти;**
- **найбільше соціальної реклами (за кількістю ефірного часу та зразків самих роликів) — на каналі Суспільного мовлення (канал має бюджетне фінансування);**
- **у сегменті зовнішньої реклами Києва соціальної реклами у сфері громадського здоров'я — 1/10;**
- **прихована реклама під виглядом соціальної зафіксована як на телебаченні (близько третини від усіх зразків соцреклами), так і в зовнішній рекламі Києва (близько 18%).**

V. Найкращі закордонні практики у сфері створення і поширення соціальної реклами

Австралія[13]

В Австралії існує урядова політика та законодавче регулювання щодо реклами та комунікацій, які виходять від уряду, і соціальна реклама повинна їм відповідати. Для цього всі зразки відповідної соціальної реклами проходять погодження в урядових органах: оцінку пропонованій соціальній рекламі надають два різні органи, залежно від величини обсягу фінансування, яке потрібне для конкретного зразка реклами (Government Communications Unit або Independent Communications Review Committee). Погодження стосується, зокрема, і контенту, який буде поширюватися як соціальна реклама (у тому числі щодо вимог його ненадмірності, фактологічного підтвердження).

Позитивом такого підходу є можливість виробити єдине трактування поняття соціальної реклами та її єдині стандарти на рівні уряду, що дозволяє уникнути прихованої політичної реклами на рівні її просування окремими відомствами (інша справа, якщо неофіційна політика уряду в цілому або його найвищого керівництва полягала би в просуванні прихованої реклами через соціальну). Але цей підхід може спричинити й конфлікти між урядовими органами у сфері соціальної реклами (через їхнє трактування її стандартів) з одного боку та профільними урядовими органами (наприклад, у сфері здоров'я або соцзахисту населення) чи іншими лобістами соціальної реклами в конкретній сфері з другого боку через неспівпадіння поглядів на ефективність та доцільність подання рекламних повідомлень у конкретному вигляді (наприклад, доволі шокуючому).

Також в Австралії є успішний досвід стягнення з тютюнової індустрії компенсацій за створення соціальної реклами, яка пояснювала однаковий ризик як звичайних, так і «легких» цигарок (спершу реклама «легких» цигарок створювала враження їхньої меншої шкідливості; дивіться нижче також досвід Канади і США).

Крім того, Австралія нещодавно спрямувала 9 млн дол. надходжень від податку з продажів на потреби Національної фундації пропагування здоров'я (тобто із загального фонду бюджету).

Бразилія[14]

У вказаній країні ліцензійні збори з виробників/володільців брендів тютюнових виробів використовуються на фінансування профільного федерального агентства ANVISA та тестування цигарок.

---

[13] https://www.dpc.wa.gov.au/GuidelinesAndPolicies/Documents/Government%20Advertising%20and%20Communi cations%20Guidelines.pdf.

[14] Sustainable Funding Mechanisms for Population-Level Tobacco Control Communication Programs. Position Paper.- Vital Strategies. New York.

Указаний підхід може бути запроваджено і в Україні, оскільки за ЗУ «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» імпорт, експорт і оптова торгівля алкогольними напоями й тютюновими виробами вже наразі здійснюються за наявності ліцензій (ч. 1 ст. 15), тобто варто лише переспрямувати отримувані від ліцензійної плати кошти (головне — відсутність опору з боку теперішніх отримувачів вказаних ліцензійних платежів). Зараз у самому вказаному законі зафіксовані конкретні розміри плати:

за ліцензії на право імпорту, експорту алкогольних напоїв та тютюнових виробів — 780 грн/рік (ч. 4 ст. 15);

за ліцензії на право оптової торгівлі вказаними товарами — 0,5 млн грн./рік (ч. 6 ст. 15);

за ліцензії на виробництво алкогольних напоїв, тютюнових виробів — 780 грн/рік (ч. 1 ст. 4).

За окремими видами ліцензій кошти в Україні акумулюються доволі значні, якщо порівнювати з наявними надходженнями до бюджету відрахувань на соціальну рекламу, які останніми роками не перевищують і мільйона гривень.

США, Канада[15]

У Канаді, як і в Австралії, за допомогою заходів виконавчої влади, а також через судові процедури вдалося стягнути компенсацію з тютюнових корпорацій за донесення до споживачів соціальної реклами, яка виправляла наслідки розповсюдженої раніше неправдивої інформації (реклами) про «легкі» сигарети.

У США також багато штатів через суди домагалися стягнення компенсації за шкоду від паління, і тютюнова індустрія в судах мусила приставати на мирові угоди, за якими було визначено певний розмір відповідних компенсацій. Усі зазначені зразки вказаного досвіду є доволі подібними як за характером вимог до індустрії, так і за тим, що остаточні крапки в цих суперечках у разі чого розставляють суди. Крім того, у США згідно з Master Settlement Agreement, 5 найбільших виробників цигарок зобов'язалися дотримуватися певних обмежень у рекламі своїх товарів, зокрема щодо неспрямування її на молодь.

А в штатах Массачусетсі та Каліфорнії встановлено непрямі податки з кожної пачки цигарок для фінансування превентивних заходів щодо паління (досвід може бути використаний в Україні).

Для України застосування подібного досвіду стягнення компенсацій з тютюнової індустрії через суди може виявитися проблемним з низки причин: 1) відсутність достатньої практики в державних органів щодо визнання певного контенту, наприклад, комерційної реклами, юридично неправомірним;

[15] Там же, а також Master Settlement Agreement: http://www.publichealthlawcenter.org/topics/tobacco-control/tobacco-control-litigation/master-settlement-agreement.

2) тривалість судових розглядів і корупція в судовій системі; 3) складність доведення, зокрема через суд, зв'язку між недобросовісною комерційною рекламою, презентацією товарів у місцях продажу, неналежним оформленням тютюнових або алкогольних виробів і шкодою для держави у формі додаткових витрат на медицину чи на корегувальну соціальну рекламу.

Індія[16]

Стягнення штрафів і компенсацій за шкоду з тютюнової індустрії застосовується також в Індії. Крім того, в Індії передбачено обов'язковий показ «антитютюнового» ролика соціальної реклами перед будь-якою демонстрацією контенту, що може пропагувати паління, або якщо у фільмі палять чи споживають тютюн в інший спосіб. Але в Україні, найімовірніше, буде проблемно доводити, що контент пропагує паління (в Індії таким вважається навіть фільм із зображенням тютюнопаління), оскільки, як уже згадувалося, українські державні органи не мають значної практики юридичного оцінювання рекламного контенту та відстоювання своїх позицій у таких справах у суді.

Франція[17]

У Франції окремим неурядовим організаціям надані повноваження щодо подання позовів до виробників цигарок за порушення ними рекламних обмежень та щодо використання стягнутих з індустрії коштів на проведення медійних кампаній. Наразі такий досвід не виглядає для України доволі реалістичним, оскільки вітчизняна судова практика допускає звернення з позовом (у тому числі щодо стягнення компенсації збитків) лише потерпілої сторони або державного органу, а не третіх осіб. В органів виконавчої влади також немає напрацьованої практики делегування своїх окремих повноважень неурядовим/приватним організаціям. Крім того, існує ризик створення тютюновою/алкогольною індустрією підставних неурядових організацій у сфері громадського здоров'я для дії на випередження в частині висування претензій до індустрії й виведення відповідних судових процедур на вигідні останній варіанти судового вирішення спорів.

Туреччина[18]

У Туреччині всі телерадіомовники зобов'язані 1,5 год. ефірного часу щомісяця (принаймні 0,5 год. з нього в прайм-тайм) відводити на роз'яснення ризиків від вживання тютюнових виробів і небезпеку пасивного паління. Такий контент (соціальна реклама) має проходити погодження в турецькому МОЗ. Указаний досвід може бути адаптованим в Україні за умови включення відповідних норм до закону, що регулює телерадіомовлення. Хоча відповід-

[16] Там же.

[17] Там же, а також French activists accuse big tobacco of test cheating (France24): http://www.france24.com/en/20180209-french-activists-accuse-big-tobacco-test-cheating.

[18] Там же, а також: https://www.tobaccocontrollaws.org/files/live/Turkey/.

на ініціатива може наразитися як на опір парламентських лобістів великих телеканалів, так і на відкриті звинувачення в тиску уряду «на свободу слова» (тобто на провідні ЗМІ, які апелюватимуть до складної економічної ситуації в країні та потреби їхнього виживання як бізнесу).

Литва

У Литві під час змін до ставок тютюнових та алкогольних акцизів у 2016 році Міністерство фінансів підтримало пропозицію Міністерства охорони здоров'я створити Фонд просування здоров'я та перенаправити 0,5% усіх надходжень від тютюнових, алкогольних акцизів та від азартних ігор на потреби цього фонду. У 2017 році доходи Фонду становили 1,3 млн євро, у 2018 році — 2,3 млн євро, а у 2019 році передбачається збільшення частки відрахувань до 1% та збільшення надходжень до 6 млн євро. Розпорядником Фонду виступає литовське МОЗ із дозволеною часткою адміністрування — 1% від суми надходжень, водночас Фонд — це не окрема юридична особа, а назва програми. У Фонді працює наглядова рада з одинадцяти осіб, яка визначає напрями фінансування на рік та затверджує надавачів послуг і фінансування. Пріоритетними напрямами у 2018 році визначені: інформаційні кампанії зі соціальної реклами у сфері протидії вживання тютюну, створення та фінансування національного сервісу допомоги в припиненні паління та інші програми.

VI. Перелік проблем, які перешкоджають ефективному поширенню соціальної реклами в Україні

Указані проблеми спричинені як недосконалістю законодавчого регулювання, так і суб'єктивними факторами на ринках ЗМІ та реклами. Їх також можна поділити на групи залежно від етапу життєвого циклу соціальної реклами (акумулювання коштів для соцреклами — її створення — поширення):

1. **Акумулювання коштів для соціальної реклами:** частина рекламодавців алкогольних напоїв та тютюнових виробів не сплачує 5-відсоткові відрахування, передбачені ч. 8 ст. 22 Закону «Про рекламу», зокрема через відсутність процедури їх сплати на рівні закону та відсутність формального податкового характеру в таких відрахувань, що підтверджено судовою практикою вищих судів; інших цільових коштів на створення та розповсюдження соціальної реклами в Україні не передбачено.
2. **Створення соціальної реклами:** цей етап циклу є найменш проблемним, але на нього негативно опосередковано впливають два інші етапи (нестача коштів для створення соцреклами та нечіткість законодавчого регулювання, яке спричиняє висунення потенційними її поширювачами різноманітних нестандартизованих вимог до пропонованих їм для розміщення зразків соцреклами); у теперішній час соціальна реклама створюється переважно за кошти міжнародних донорів або в межах соціальної корпоративної відповідальності приватних ЗМІ.
3. **Поширення соціальної реклами:** відсутність сталої практики використання законодавчих можливостей безкоштовного розміщення соціальної реклами в комунальних ЗМІ, висока вартість ефірного рекламного часу та конкуренція між соціальною рекламою та псевдосоціальною рекламою (політична або комерційна реклама під виглядом соціальної).

VII. Пропозиції щодо вдосконалення законодавчого регулювання створення й розміщення соціальної реклами

Оскільки проблемні питання соціальної реклами є різними, залежно від етапу життєвого циклу такої реклами, то пропозиції вирішення також згрупуємо за відповідними етапами. Усі наведені нижче пропозиції вимагатимуть внесення певних змін до законодавства. Також описано негативні сторони, ризики під час впровадження відповідних пропозицій.

На етапі залучення та акумулювання коштів для вироблення (та розповсюдження) соціальної реклами:

1. Запровадження норми про відрахування певного відсотку від акцизних доходів від тютюнових та алкогольних виробів (earmarking) і його цільове використання на програми просування здоров'я. Такий підхід неодноразово намагалися запровадити в Україні (кампанія «Акцизи на пиво — на Охматдит!» у 2013 році або «Акцизи на тютюн — на закупівлю ліків!» у 2015 році). Водночас Мінфін виступав проти цих ініціатив, аргументуючи, що окреме цільове фінансування потребує створення інфраструктури та ускладнює адміністрування акцизів. Незважаючи на це, керівництво МОЗ і деякі народні депутати готові розглянути можливості цільового фінансування, зважаючи на значне зростання надходжень від акцизів у 2015—2017 роках.
2. Перенесення змісту норми ч. 8 ст. 22 Закону Про рекламу до Податкового кодексу задля отримання відрахуваннями відповідного обов'язкового статусу — така пропозиція, ймовірно, зустріне серйозний лобістський опір не лише з боку відповідних рекламодавців, а й з боку тих середовищ громадських об'єднань та експертів, які виступають за дерегулювання економіки й зменшення податкового навантаження з боку держави на приватний бізнес. Надходження мали б перераховуватися в спеціальний фонд Держбюджету.
3. Фінансування створення соціальної реклами за рахунок <u>загальних</u> акцизних надходжень до Державного бюджету шляхом спрямування у спеціальний фонд, наприклад, 0,1% таких акцизних надходжень, розпорядником відповідних коштів якого може бути Міністерство охорони здоров'я або його структурні підрозділи (наприклад, Центр громадського здоров'я МОЗ).
4. Фінансування створення соціальної реклами за рахунок окремого фонду, який наповнюватиметься внаслідок відрахувань розповсюджувачів реклами в разі порушення ними рекламного законодавства (створення особливого виду санкцій). Проблемним може бути стягнення вказаних санкційних відрахувань внаслідок невизнання

розповсюджувачами реклами порушень зі свого боку та оскарження санкцій в адміністративних судах з подальшим затягуванням розгляду відповідних справ (крім того, розповсюджувачі реклами як комерційні структури можуть володіти в рази більшим адвокатським ресурсом для відстоювання власних інтересів у судах, а також задіювати корупційні механізми).

Етап створення соціальної реклами:

1. Надання функцій зі створення (замовлення на створення) соціальної реклами за бюджетний кошт певному одному державному органові в інформаційній сфері (наприклад, Мінінформу, Держкомтелерадіо, Мінкультури). Це дозволить виробити єдині стандарти соціальної реклами, але потребуватиме взаємодії відповідного державного органа з іншими, профільними державними органами та недержавними структурами в кожній з основних сфер, у яких необхідна соціальна реклама; існує небезпека, що в багатьох таких сферах вказаний єдиний відповідальний державний орган не буде спроможний створювати ефективну соціальну рекламу, адже він не буде профільним у необхідній сфері та не матиме у своєму штаті профільних фахівців.
2. Надання функцій зі створення соціальної реклами за бюджетний кошт низці державних органів, залежно від сфер, у яких соціальна реклама має створюватися (наприклад, уповноважений орган у сфері охорони здоров'я, якщо мова йде про громадське здоров'я й профілактику вживання тютюну та алкоголю; у справах молоді, енергозбереження тощо) — дасть змогу забезпечити створення в середньому більш якісної соціальної реклами в кожній із необхідних сфер, але може спричинити продовження розмитої практики, за якої поняття соціальної реклами та вимог до неї трактується дуже по-різному.

Етап розповсюдження соціальної реклами:

1. Закріплення на рівні закону обов'язку для всіх телерадіоорганізацій транслювати певний обсяг соціальної реклами на пільгових умовах поза рекламними квотами (як варіант: зарезервувавши певний відсоток часу на таку рекламу під соціальну рекламу у сфері здоров'я; бажано закріплювати в ЗУ «Про телебачення і радіомовлення») — забезпечить донесення соціальної реклами до широких верств населення, але, ймовірно, викличе жорсткий опір з боку індустрії телерадіомовлення (через втрату доходів), тому провести вказані законодавчі зміни через Верховну Раду, де наявне відповідне індустріальне лобі, буде вкрай проблематично.
2. Закріплення на рівні закону обв'язку комунальних телерадіоорганізацій транслювати певний обсяг соціальної реклами на пільгових

умовах — законодавча зміна виглядає реалістичною, але вона забезпечить охоплення лише тієї аудиторії, яка дивиться місцеві телеканали (слухає місцеве радіо), при цьому охоплення аудиторії за регіонами України буде неоднорідним з огляду на різну популярність комунальних телерадіоорганізацій у різних регіонах.

3. Закріплення обов'язку органів місцевого самоврядування, принаймні в містах, забезпечити розповсюдження соціальної реклами засобами зовнішньої реклами (рекламні щити і тумби, зовнішні поверхні муніципального громадського транспорту) та в муніципальному громадському транспорті (у салонах) — ефективність такої соціальної реклами, ймовірно, поступатиметься аудіовізуальній рекламі, але цей варіант виглядає одним із найбільш реалістичних і менш витратним за кошторисом. При цьому органи місцевого самоврядування варто буде централізовано забезпечити фінансуванням на початковому етапі, макетами соціальної реклами з боку уповноваженого державного органу (щоб уникнути зловживань прихованою рекламою з боку ОМС та появи непрофесійної соцреклами), водночас самі відповідні макети соціальної реклами можуть бути розроблені як державними, так і недержавними структурами.
4. Розповсюдження соціальної реклами на тих же умовах, що й звичайної (комерційної), забезпечить донесення соціальної реклами практично до будь-якої аудиторії, але лише за умови постійної наявності значних фінансових ресурсів під указані цілі. Цей варіант може поєднуватися з установленням в якості санкції для телерадіоорганізацій за порушення рекламного законодавства (загалом або лише в частині реклами алкогольних напоїв) обов'язку демонструвати певний обсяг соціальної реклами, наданої уповноваженим державним органом, або з фінансуванням державою самого розповсюдження соціальної реклами.

VIII. Пропозиції щодо вдосконалення законодавчого визначення соціальної реклами

Можемо запропонувати наступне законодавче визначення соціальної реклами, яке могло б замінити чинне наразі: *«Соціальна реклама — інформація, розповсюдження якої спрямоване на спонукання до діяльності в інтересах суспільства чи утримання від шкідливої для суспільства діяльності та яка не має на меті отримання прибутку чи формування/підтримання репутації конкретної особи (фізичної або юридичної)»*. Новизна визначення полягає в такому елементові як спонукання громадян до певної діяльності (утримання від неї). Такий підхід зламає типові наразі способи маніпуляції, коли під виглядом соціальної реклами не спонукають громадян до суспільно корисних дій, а розповідають їм про чиюсь нібито суспільно корисну діяльність.

Перелік додаткових використаних матеріалів:

(ознайомитися з матеріалами можна на гугл-диску за посиланням goo.gl/jtsCUU)

1. Відповідь ДКСУ від 18.04.18 на запит Головенка Р.Б.
2. Відповідь Дніпропетровської ОДА від 16.04.18 на запит Головенка Р.Б.
3. Відповідь Держпродспоживслужби 06.04.18 на запит Головенка Р.Б.
4. Відповідь КМДА від 03.04.18 на запит Головенка Р.Б.
5. Відповіді Одеської ОДА від 05.04.18, 18.04.18 на запити Головенка Р.Б.
6. Відповідь Мінекономрозвитку від 02.04.18 на запит Головенка Р.Б.
7. Відповідь Харківської ОДА від 27.03.18 на запит Головенка Р.Б.
8. Відповідь Львівської ОДА від 02.04.18 на запит Головенка Р.Б.
9. Відповідь Дніпровської міськради від 30.03.18 на запит Головенка Р.Б.
10. Відповідь Львівської міськради від 27.03.18 на запит Головенка Р.Б.
11. Відповідь Харківської міськради від 10.04.18 на запит Головенка Р.Б.
12. Відповідь ДФС від 27.03.18 на запит Головенка Р.Б.
13. Відповідь Держпродспоживслужби від 06.04.18 на запит Головенка Р.Б.
14. Відповідь Нацради з питань телерадіомовлення від 18.04.18 на запит ГО «ІМІ».

ЗМІСТ

Вступ 4

I. Юридичний аспект. Поняття соціальної реклами та її ознаки за законодавством України 5

II. Розповсюдження соціальної реклами 7

III. Обов'язок рекламодавців алкоголю та тютюну щодо 5-відсоткових відрахувань на соціальну рекламу та проблеми його реалізації 11

IV. Практика застосування законодавства про соціальну рекламу 14

V. Найкращі закордонні практики у сфері створення і поширення соціальної реклами 18

VI. Перелік проблем, які перешкоджають ефективному поширенню соціальної реклами в Україні 22

VII. Пропозиції щодо вдосконалення законодавчого регулювання створення й розміщення соціальної реклами 23

VIII. Пропозиції щодо вдосконалення законодавчого визначення соціальної реклами 26

Перелік додаткових використаних матеріалів 27

Як працює соціальна реклама
для просування важливих для суспільства цінностей,
зокрема громадського здоров'я та профілактики куріння?
Чи виникає потреба реформи цієї сфери?
Якими мали б бути прозорі правила у галузі?
Чи можливо напередодні виборів уникнути викривлень та
використання соціальної реклами для політичних цілей?