



УДК 342.951:659.1

**В. И. Майоров, Е. В. Косенко**

### **РЕЦЕНЗИЯ НА ДИССЕРТАЦИЮ ДАРЬИ ИРОНОВНЫ ЕЛКАНОВОЙ «ПРОЦЕДУРЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА В СФЕРЕ РЕКЛАМЫ»<sup>1</sup>**

**V. I. Mayorov, E. V. Kosenko**

### **REVIEW OF THE THESIS DARYA IVANOVNA ELKANOVYOY "THE PROCEDURES OF ADMINISTRATIVE SUPERVISION IN THE FIELD OF ADVERTISING"**

*В рецензии на диссертацию Дарьи Ироновны Елкановой «Процедуры административного надзора в сфере рекламы» дана оценка проведенному научному исследованию, изложены основные его достоинства, указаны замечания, имеющие частный и дискуссионный характер и не снижающие общей теоретической и практической значимости выполненной работы. Рецензенты поддерживают выводы автора исследования о том, что реклама в сегодняшней экономической действительности является важным самостоятельным направлением, нуждающимся в правовом регулировании и осуществлении контрольно-надзорных процедур относительно ее правомерности.*

**Ключевые слова:** реклама, административный контроль в области рекламы, административный надзор в области рекламы, контрольно-надзорные процедуры, сфера рекламы.

*In a review of his thesis Darya Ivanovna Elkanovoy "The procedures of administrative supervision in the field of advertising", shows the basic dignity of scientific research, with these remarks and wearing a special discussion and do not reduce the overall theoretical and practical significance of the work performed. Advertising in today's economic reality is an important independent line. In this regard, the legal regulation of promotional activities, including the implementation of supervisory procedures concerning its legality are gaining in importance not only in the legislative sphere but also in social life in general.*

*Review of the thesis Elkanova DI directly related to the main focus of the rule of law in advertising — the procedures of control and supervision.*

**Keywords:** advertising, administrative control in the area of advertising, administrative supervision in the area of advertising.

<sup>1</sup> Защищена 12 октября 2015 г. в диссертационном совете ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия» на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 — административное право; административный процесс (научный руководитель — доктор юридических наук, доцент С. Б. Аникин).

Диссертационное исследование Елкановой Дарьи Ироновны выполнено на актуальную в современных условиях тему. Оно посвящено процедурам административного надзора в сфере рекламы. По нашему мнению, затронутая автором тематика актуальна не только для научной



специальности 12.00.14 «административное право; административный процесс», но и для других научных направлений. По нашему мнению, **актуальность исследования прежде всего** обусловлена нарастающей тенденцией увеличения рекламных акций производителей товаров, работ, услуг, а следовательно, и нарастающей необходимостью надзора за субъектами правоотношений по заказу, производству и размещению рекламы.

Реклама в сегодняшней экономической действительности является важным самостоятельным направлением. Ее объемы позволяют говорить о ней как о значительной части всей медиаиндустрии. На федеральном телевидении реклама охватывает телезрителей всей страны, кроме того реклама транслируется на региональном телевидении, по радио, а также печатается в газетах и журналах. Общий объем рекламного рынка в России два года тому назад составлял примерно 260 млрд руб., или 8,5 млрд долл., и распределялся следующим образом:

- телевидение — 143,2 млрд руб.;
- Интернет — 56,3 млрд руб.;
- печатные СМИ — 41,2 млрд руб.;
- радио — 14,6 млрд руб.;
- прочие медиа — 4,9 млрд руб.

Участники рыночных отношений достаточно часто сталкиваются с недобросовестной конкуренцией, которая выражается в распространении недостоверной, неэтичной, заведомо ложной и скрытой, порой и вредной для здоровья человека рекламы. Защиту прав и законных интересов потребителей, создание условий для честной и добросовестной конкуренции государство, не ограничивая свободу предпринимательской деятельности, обеспечивает правовыми средствами.

В связи с этим правовое регулирование рекламной деятельности и в том числе осуществление контрольно-надзорных процедур относительно ее правомерности приобретают все большую значимость не только в законодательной сфере, но и в социальной жизни общества.

Вопросы нормативного закрепления и осуществления контроля и надзора в области рекламы актуальны не только для юридической науки, но и для правоприменительной практики.

Как справедливо отмечает автор рецензируемого диссертационного исследования, тема работы непосредственно связана с главным направлением обеспечения законности в рекламной деятельности — процедурами осуществления контроля и надзора. Следует согласиться с мнением автора о том, что несмотря на

многочисленные изменения в законодательстве, регулирующем деятельность антимонопольных органов в сфере рекламы, ряд проблем административно-правового характера в этой сфере деятельности до настоящего времени не решен и требует детального подхода.

С учетом современного состояния контрольно-надзорной деятельности в области рекламы представляются необходимыми теоретические разработки и научное обоснование для законодательного закрепления понятия «государственный надзор в области рекламы»; единообразия в юридическом закреплении понятий «государственный контроль» и «государственный надзор»; законодательное определение особенностей организации и проведения проверочных мероприятий в области рекламы и принятие административно-юрисдикционных решений по фактам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе; глубокий анализ сути и содержания процедурных и процессуальных форм правоприменительной деятельности антимонопольных органов в области рекламы. Решение этих вопросов окажет позитивное влияние на обеспечение защиты прав и законных интересов граждан и субъектов предпринимательской деятельности.

Совокупность материальных и процессуальных правовых норм, предусматривающих административно-надзорное производство за рекламной деятельностью, рассредоточена в различных федеральных законах и иных нормативных правовых актах. Это обуславливает необходимость комплексного научного исследования, в ходе которого должен быть проведен системный анализ положений и практики применения всех нормативных правовых актов, определяющих особенности осуществления антимонопольными органами административного надзора в области рекламы. В диссертации Д. И. Елкановой предпринята попытка решения этой задачи, чем обусловлена научная новизна диссертационного исследования.

В рецензируемой диссертационной работе четко определены объект и предмет исследования, поставлены конкретные задачи и использован адекватный им теоретико-методологический базис. Содержание работы свидетельствует о том, что автор успешно справился с поставленными в ней задачами и достиг намеченных целей.

Положения, выносимые на публичную защиту, выводы и рекомендации, сфор-





мулированные Дарьей Ироновой, основаны на репрезентативном эмпирическом материале, теоретически аргументированы, отражают самостоятельный творческий вклад соискателя в развитие административно-правовой науки, способствуют приращению научного знания. Следует признать также обоснованными внутреннюю логику и структуру исследования. Весьма логичным и последовательным представляется план исследования, в котором выделены практически все многогранные аспекты исследуемой темы. Научная и практическая значимость диссертации не вызывает сомнений.

Диссертация Д. И. Елкановой состоит из двух глав, объединяющих шесть параграфов. Структура работы соответствует задачам исследования, определенным во введении, и является логически верной.

Научная новизна диссертационного исследования уважаемой Дарьи Ироновны определяется не только тем, что комплексно рассмотрены общетеоретические, практические и процессуальные проблемы института административного надзора в области рекламы, главным образом заключается в том, что в нем впервые с момента внесения в Федеральный закон от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» изменений в части административно-правового способа обеспечения законности проведен подробный теоретический и практический анализ содержания административного надзора, осуществляемого антимонопольными органами как специфического административно-правового института.

Обоснованность научных положений, выводов и практических рекомендаций, сформулированных в диссертации, определяется тем, что в основе лежат труды отечественных ученых по широкому кругу вопросов, в том числе в области развития теории административного права, а также посвященные проблемам совершенствования контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти.

Научная доказательность основных положений, выводов и рекомендаций подкреплена использованием общенаучных и частнонаучных методов познания, включая диалектический, системно-структурный, структурно-функциональный, сравнительно-правовой, формально-юридический и статистический.

С помощью диалектического метода всесторонне и полно исследованы теоретические вопросы административного надзора. Системно-структурный метод использовался при рассмотрении нормативных правовых актов, регла-

ментирующих деятельность органов исполнительной власти, осуществляющих административный надзор. Структурно-функциональный метод использован при анализе правового положения Федеральной антимонопольной службы и ее территориальных управлений в сфере осуществления административного надзора в области рекламы.

Сравнительно-правовой метод применялся при исследовании правовых способов воздействия на лиц, совершивших правонарушение в сфере законодательства о рекламе в зарубежных странах. Применение формально-юридического метода позволило проанализировать действующее рекламное законодательство, связанное с осуществлением антимонопольными органами административного надзора в сфере рекламы, и процессуальные и процедурные формы его реализации. Статистический метод использован с целью анализа качества осуществления антимонопольными органами функций по надзору за соблюдением законодательства Российской Федерации о рекламе.

Источниковедческую основу работы составили нормативные правовые акты, судебная практика федеральных арбитражных судов Российской Федерации, правоприменительная практика антимонопольных органов, органов прокуратуры, статистическая информация по проблеме исследования, а также открытые интернет-ресурсы. Учитывая межотраслевой характер диссертационного исследования, Дарья Ироновна опирается на современные положения теории государства и права, административного права и процесса, предпринимательского и рекламного законодательства.

Основная цель диссертационного исследования заключается в комплексном анализе теоретических и практических основ осуществления антимонопольными органами административного надзора в сфере рекламы, разработке положений по совершенствованию правового регулирования рекламной деятельности, и выглядит вполне аргументированной. В целом положительно можно оценить также содержащийся в работе анализ проблем реализации контрольно-надзорных функций в исследуемой области.

К числу наиболее значимых, обладающих научной новизной, теоретической и практической ценностью результатов диссертационного исследования, полученных автором самостоятельно, следует, на наш взгляд, отнести следующие сформулированные в работе положения.

Доказано, что в процессе становления современного административного надзора сформировались три большие группы источников административного надзора, регулирующие и устанавливающие сферы, условия осуществления административного надзора, определяющие правовое положение органов административного надзора и их должностных лиц, процедуры осуществления административного надзора (с. 29—32).

Уважаемый автор на основе теоретико-правовых основ классификации полномочий административного надзора приходит к обоснованному выводу, что основными полномочиями надзорных органов являются: систематическое наблюдение за исполнением поднадзорными объектами обязательных требований, предусмотренных действующим законодательством; предупреждение, пресечение и привлечение виновных лиц к административной ответственности, остальные же полномочия могут выделяться в зависимости от функциональной специализации органов, закрепленной в соответствующих нормативных правовых актах (с. 34—40).

Отталкиваясь от положений о федеральных органах административного надзора, организации их деятельности, характера компетенции, Д. И. Елканова допускает возможность отнесения их к статусу специальных субъектов административного надзора. Тем самым доказывает, что это обусловлено сочетанием элементов, отражающих предметно-отраслевое, целевое назначение, компетенцию, организационно-структурное построение, а одной из главных составляющих специального статуса субъекта административного надзора является объем его полномочий (с. 62—63). Резюмируя изложенное, Д. И. Елканова переходит к авторскому определению специального субъекта административного надзора (с. 63).

Заслуживает внимания и поддержки предложенная автором дефиниция «специализированный административный надзор в сфере рекламы», под которой понимается особая форма управленческой деятельности, осуществляемая антимонопольными органами в отношении неподчиненных им объектов (физических и юридических лиц, индивидуальных предпринимателей) по поводу соблюдения ими правовых норм и правил, закрепленных в законодательстве о рекламе, с использованием мер административного принуждения с целью выявления, предупреждения и пресечения правонарушений, восстановления нарушенного права

и привлечения виновных лиц к административной ответственности. При этом вполне обоснованными представляются суждения автора о том, что в зависимости от предмета выделяются различные виды административного надзора, которые свидетельствуют о его специализированном характере.

Диссертантом на основе анализа действующего законодательства, регулирующего правовую деятельность антимонопольных органов, сделан вывод о двойственном характере полномочий антимонопольных органов, поскольку буквальное толкование Положения о федеральной антимонопольной службе в части осуществления полномочий в сфере рекламы свидетельствует об отнесении ее к статусу контрольного органа. Однако правовые нормы Федерального закона от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» и положения о государственном надзоре в сфере рекламы характеризуют рассматриваемую службу как надзорный орган.

На основании этого в целях единообразия в толковании государственной функции антимонопольного органа в сфере рекламы диссертантом предложено внести дополнения в правовые акты, регламентирующие деятельность антимонопольного органа (с. 67—68).

Безусловным плюсом работы является проведенный диссертантом анализ содержания введенного с 15 сентября 2015 г. Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в условиях реформирования судебной системы и развития административного судопроизводства в целом (с. 105—107).

Исследуя специфику рекламного законодательства и особенности осуществления антимонопольными органами полномочий в сфере соблюдения законодательства о рекламе, автор анализирует предпосылки и последствия изменения административно-правового способа обеспечения законности рекламной деятельности (с. 119—121).

Д. И. Елкановой аргументированно излагается структурирование административно-надзорного производства в сфере рекламы, выраженное в виде трех процедур административного надзора (с. 122—121): процедуры организации административного надзора (§ 1), процедуры проведения административного надзора в сфере рекламы (§ 2) и правовые меры реализации результатов административного надзора (§ 3).

Диссертантом сформулировано обоснованное предложение о внесении в





ст. 35.1 Федерального закона от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» определения понятия «государственный надзор в сфере рекламы» с целью обозначения границ осуществления надзора в области рекламы (с. 118—119).

Безусловно, представляется интересным замечание диссертанта о неисполнении территориальными управлениями Федеральной антимонопольной службы, входящими в состав Федерального приволжского округа, п. 3.5 Положения об информационной политике, что выражается в отсутствии на их официальных сайтах какой-либо информации о проведенных проверках, указанных в сводном плане проверок субъектов предпринимательства Российской Федерации (с. 150—151, Приложение 1, Приложение 2).

В заключительной части рецензируемой диссертации автором рассматривается влияние сложившейся в настоящее время политической обстановки на рынок рекламы и, как следствие, дальнейшее состояние рынка рекламы в условиях санкций, введенных Евросоюзом и США в отношении Российской Федерации (с. 153—157).

Научные положения и предложения, сформулированные в диссертации, являются достоверными, основываются на глубоком анализе теоретических аспектов исследуемой проблемы и содержат элементы новизны.

Отмечая высокий уровень рецензируемого диссертационного исследования, его полноту, новизну сделанных выводов, достоверность научных положений, теоретическую и практическую значимость, в то же время представляется возможным высказать некоторые замечания и обратить внимание уважаемого соискателя на отдельные положения работы, требующие, по мнению официального оппонента, дополнительной аргументации.

В названии темы диссертационного исследования, во втором, пятом и шестом положениях, выносимых на защиту, а также в тексте диссертации автор использует словосочетание «сфера рекламы». Однако основополагающий нормативный документ, устанавливающий порядок осуществления государственного надзора за рекламной деятельностью, называется «Положение о государственном надзоре в области рекламы» (утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 20.12. 2012 г. №1346). В этой связи хотелось бы видеть на страницах диссертационной работы авторское определение понятия «сфера рекламы».

В рамках рассмотрения вопроса государственно-правового регулирования рекламной деятельности антимонопольными органами, органами прокуратуры, органами местного самоуправления (гл. 1), по нашему мнению, целесообразно было бы уделить внимание саморегулируемым организациям, деятельность которых направлена на выработку требований соблюдения рекламодателями, рекламодателями и рекламопроизводителями этических норм в рекламе и обеспечение контроля за их выполнением.

Дарья Ироновна справедливо делает вывод о необходимости законодательного закрепления понятий «контроль» и «надзор», определения системы государственных органов, осуществляющих соответствующие функции, их цели, задачи и компетенцию (с. 62). Однако данное предложение требует дополнительной аргументации в качестве возможной разработки нормативного правового акта, регламентирующего вышеназванные положения в области организации и функционирования контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти. Результаты такой работы позволили бы найти дополнительные аргументы для формулирования положений, выносимых на защиту.

Помимо изложенного выше **хотелось бы предложить автору диссертационного исследования и нашим коллегам подумать над следующим вопросом.**

На сегодняшний день реклама является неотъемлемой частью практически любой сферы хозяйственной деятельности субъекта. Реклама определяет отношение потребителя к услуге, работе, товару, именно благодаря рекламе товар воспринимается на рынке как уникальный, неповторимый, особенный. В то же время услуга по изготовлению и размещению рекламы урегулирована преимущественно диспозитивно. Таким образом, производитель рекламы не обременен необходимостью получения каких-либо разрешительных документов от государства (лицензий, разрешений и т. п.). Контроль за распространением рекламы в большинстве случаев осуществляется уже после того, как реклама была размещена. В связи с этим может быть необходимо проведение надзорных и контрольных мероприятий с момента начала изготовления рекламы; другими словами, необходимо ли распространение контрольно-надзорных процедур на более ранние стадии: заказ рекламы, подготовка проекта и т. д.? Иначе, контроль и над-

зор в том виде, который на сегодняшний день представлен в административном законодательстве, превращается в некий «запоздавший» инструмент воздействия на участников правоотношений?

Разумеется, указанные замечания носят частный и дискуссионный характер и не снижают общей теоретической и практической значимости выполненной работы. А поставленный вопрос носит познавательный характер и также не умаляет достоинств выполненной Дарьей Ироновной работы.

Несомненным достоинством рецензируемой работы является и весьма солидная апробация результатов исследования, в частности то, что основные положения и выводы получили отражение в 9 статьях, в том числе 3-х публикациях в рецензируемых научных изданиях, определенных ВАК Министерства образования и науки России.

Автореферат и научные публикации отражают содержание диссертации.

Таким образом, представленная диссертационная работа Елкановой Дарьи Ироновны на тему «Процедуры административного надзора в сфере рекламы» является завершенной научно-квалификационной работой, в которой содержится решение проблем осуществления контроля и надзора рекламной деятельности и имеющей существенное значение для развития отрасли административного права, соответствует критериям, установленным разделом II Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, а ее автор — Дарья Ироновна Елканова — заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 — административное право; административный процесс.

---

**МАЙОРОВ Владимир Иванович**, профессор кафедры административного и финансового права института государства и права, Тюменский государственный университет, доктор юридических наук, профессор. г. Тюмень, ул. Республики, 9/1. E-mail: 1955715@rambler.ru

**MAYOROV Vladimir Ivanovic**, Professor of the Department of Administrative and Financial Law Institute of the State and the rights of VPO "Tyumen State University" Doctor of Law, Professor E-mail: 1955715@rambler.ru

**КОСЕНКО Елена Владиславовна**, заведующая кафедрой гражданско-правовых дисциплин Балаковского филиала, Саратовская государственная юридическая академия, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского и семейного права. г. Балаково, Саратовская область, ул. Красная Звезда, 8/1. E-mail: 1955715@rambler.ru

**KOSENKO Elena Vladislavovna**, Head of the Civil Law Disciplines Balakovo branch of federal state budgetary educational institution of higher education "Saratov State Academy of Law" candidate of Law., associate professor assistant professor of civil and family law. E-mail: 1955715@rambler.ru

For citation: **V. I. Mayorov, E. V. Kosenko**. Review of the thesis Darya Ivanovna Elkanovoy "The procedures of administrative supervision in the field of advertising"

**Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 5(53).2015. pp. 170—175.**

175

Рецензии. Отзывы

