



Проект Ради Європи

«Захист свободи слова та свободи медіа в Україні (SFEM-UA)»

LEX_2025_4

3 лютого 2025 р.

Юридичний Висновок

щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України
“Про рекламу” та інших законів України»

Відділ співробітництва у сфері свободи слова

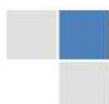
Роль та відповідальність Ради Європи у захисті свободи слова визначені у [«Рейк'явікських принципах демократії» та Рейк'явікській декларації — Об'єднані навколо наших цінностей](#).

Проект [«Захист свободи слова та свободи медіа в Україні»](#) фінансується у межах [Плану дій Ради Європи для України «Стійкість, відновлення та відбудова» на 2023–2026 роки](#) та спрямований на вирішення нагальних потреб головних зацікавлених сторін і медіа акторів у країні. Метою проекту є сприяння плюралістичному медіасередовищу в Україні шляхом вдосконалення правової бази та політик відповідно до європейських стандартів. Проект реалізується за трьома основними напрямками:

1. Гармонізація законодавства України у сфері медіа, свободи слова і доступу до інформації відповідно до європейських стандартів.
2. Ефективне впровадження законодавства, що регулює захист журналістів, суспільне мовлення та роботу регуляторних органів, відповідно до європейських стандартів.
3. Ефективні комунікаційні стратегії, які просувають збалансоване висвітлення в медіа та запобігають виникненню інформаційного безладу.

Документ підготовлений в межах проекту «Захист свободи слова та свободи медіа в Україні» консультанткою Ради Європи Дейдре Кевін (Deirdre Kevin).

www.coe.int/freedomofexpression



Зміст

1	ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ	4
2	ВСТУП	5
3	ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПISKA	6
4	ЗАГАЛЬНІ КОМЕНТАРІ	9
5	АНАЛІЗ ВІДПОВІДНОСТІ СТАНДАРТАМ РАДИ ЄВРОПИ, ДИРЕКТИВІ AVMSD ТА ІНШИМ ЄВРОПЕЙСЬКИМ НОРМАМ І ЗАКОНОДАВСТВУ	10
	5.1 Загальні стандарти у сфері реклами	10
	5.2 Визначення.....	10
	5.3 Національна рада, органи спільного регулювання та інші зміни в регулюванні ...	13
	5.4 Захист неповнолітніх у контексті аудіовізуальних комерційних комунікацій	16
	5.5 Регулювання, обмеження та заборони щодо реклами певних товарів і послуг	17
	5.6 Зміни до інших пов'язаних законів	21
6	ІНШІ ПОЛОЖЕННЯ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЄС У СФЕРІ РЕКЛАМИ	22
	6.1 Діяльність державних і місцевих органів, Акт про свободу медіа в Європі (EMFA) та державна реклама	22
	6.2 Примітка щодо Закону про цифрові послуги (DSA)	23
	6.3 Примітка щодо політичної реклами.....	24
7	РЕКОМЕНДАЦІЇ ТА МОЖЛИВІ ДІЇ	25
	7.1 Визначення.....	25
	7.2 Захист неповнолітніх	25
	7.3 Регулювання реклами на відеоплатформах.....	25
	7.4 Додаткові категорії реклами, що можуть підлягати регулюванню	26
	7.5 Інше законодавство ЄС щодо регулювання реклами	26
8	СПИСОК ДЖЕРЕЛ	27

1 ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

ACC	Аудіовізуальні комерційні комунікації
AVMSD	Директива ЄС про аудіовізуальні медіапослуги
AVMS	Аудіовізуальні медіапослуги
BAI	Орган мовлення Ірландії (нині — Комісія з медіа)
CvdM	Комісаріат з питань медіа (Нідерланди)
DSA	Акт про цифрові послуги
ECHR	Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод
ECTT	Європейська конвенція про транскордонне телебачення
EMFA	Акт про свободу медіа в Європі
ERGA	Європейська група регуляторів аудіовізуальних послуг
ЄС	Європейський Союз
FCA	Управління з фінансового регулювання та нагляду (Велика Британія)
VSPS	Сервіс платформ для відеообміну
BOOЗ	Всесвітня організація охорони здоров'я



2 ВСТУП

Цей висновок підготовлено Відділом співробітництва Ради Європи у сфері свободи слова та в межах проєкту «Захист свободи слова та свободи медіа в Україні» на запит пана Микити Потураєва, голови Комітету Верховної Ради України з питань гуманітарної та інформаційної політики. Документ оцінює відповідність проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про рекламу» та інших законів України» (реєстраційний № 12253) (далі — «Проєкт Закону») стандартам Ради Європи та вимогам законодавства Європейського Союзу.

27 листопада 2024 року Верховна Рада України зареєструвала проєкт Закону «Про внесення змін до Закону України “Про рекламу” та інших законів України». Метою законопроєкту є вдосконалення системи правових норм, що регулюють правовідносини у сфері реклами, з урахуванням правозастосовної практики та змін на ринку, спричинених стрімким зростанням сегмента цифрової реклами та розвитком цифрових технологій, зокрема штучного інтелекту. Прийняття проєкту Закону має створити необхідні сучасні умови для забезпечення правової визначеності, а також належного захисту інтересів споживачів.



3 ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

Цей Висновок містить аналіз проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про рекламу»» та інших законів України. Основна увага приділяється елементам Закону, що мають відношення до медіасектору, у контексті забезпечення стандартів Ради Європи щодо свободи слова та відповідності законодавству Європейського Союзу. Закон України «Про рекламу» охоплює значно ширше коло питань, ніж лише реклама у медіасекторі, що підтверджується переліком установ, відповідальних за його виконання: центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного контролю за дотриманням законодавства про захист прав споживачів; Антимонопольний комітет України; Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення; Національний банк України; Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей.

Висновок підготовлено з урахуванням чинного Закону України «Про рекламу» (з використанням неофіційного перекладу). Останні зміни до Закону України «Про медіа» були розглянуті експертами Ради Європи у січні 2025 року. Важливо зазначити, що у контексті цього та попередніх аналізів не було можливості остаточно оцінити відповідність Закону України «Про медіа» Директиві про аудіовізуальні медіапослуги (AVMSD) та іншому відповідному законодавству Європейського Союзу, оскільки Закон не регулює питання реклами.

Таким чином, цей Висновок стосується запропонованих змін, а також містить короткий коментар щодо Закону України «Про рекламу» (аналіз чинної редакції та запропонованих змін) у частині відповідності стандартам Ради Європи, Директиві AVMSD та іншим правовим актам ЄС. Мета документа — надати національним експертам додаткову інформацію, щоб використати можливість внесення змін для більшої гармонізації відповідним стандартам.

Загалом, запропоновані зміни до Закону України «Про рекламу» не викликають суттєвих зауважень. Багато змін передбачають гармонізацію з нещодавно запропонованими змінами до Закону України «Про медіа», зокрема уточнення термінології. У Висновку містяться деякі пропозиції щодо змін або доповнень. Наприклад, пропозиція щодо введення нових положень про «матеріали, що висвітлюють діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування», аналізується у контексті Акта про свободу медіа в Європі (докладніше про це нижче).

Запропоновані зміни до інших законів переважно спрямовані на узгодження з поправками до Закону України «Про рекламу». Деяка термінологія уточнюється відповідно до цього Закону. Крім того, у документі чітко визначено відповідні органи, відповідальні за виконання окремих положень Закону. Таким чином, ці зміни не потребують додаткових коментарів.

Щодо загальної відповідності вимогам AVMSD у сфері аудіовізуальних комерційних комунікацій (ACC), Закон загалом відповідає вимогам. Разом з тим, у документі зазначено низку аспектів, які не узгоджуються з Директивою та потребують посилення, оскільки ці питання також не врегульовані у Законі України «Про медіа» (див. нижче).

Закон України «Про рекламу» також містить положення, що відображають інші європейські стандарти та правові норми у сфері реклами, а також враховує сучасні тенденції, наприклад, щодо реклами дитячого харчування, азартних ігор та фінансових послуг. Ці аспекти заслуговують на особливу увагу. У Висновку також наведено рекомендації щодо інших питань,



які могли б бути охоплені Законом, зокрема щодо реклами криптовалют.



Щодо визначень у Законі, концепція «прямої реклами» (введена у запропонованих змінах) не є чітко сформульованою, так само як і її відмінність від реклами загалом. Обидва поняття представлені в аудіовізуальних медіа відповідно до текстів різних положень. Рекомендується уточнити це поняття відповідно до загальноприйнятих міжнародних категорій реклами. Також рекомендується запровадити додаткове визначення спонсорства, яке стосується виключно аудіовізуальних медіа та контенту на відеоплатформах, відповідно до Директиви. Крім того, рекомендовано включити визначення «системи штучного інтелекту», і надано приклад з відповідної Конвенції Ради Європи щодо цього питання.

Щодо захисту неповнолітніх у контексті аудіовізуальних комерційних комунікацій (реклама, спонсорство та продакт-плейсмент), чинний Закон загалом узгоджується з основними положеннями Директиви AVMSD та стандартами, викладеними в Європейській конвенції про транскордонне телебачення (ECTT), щодо захисту дітей. Зокрема, в Законі враховані важливі аспекти щодо захисту фізичного, психічного чи морального розвитку дітей, а також запобігання використанню їхньої недосвідченості, підризу авторитету батьків чи опікунів та демонстрації дітей у небезпечних ситуаціях. Ключова вимога Директиви, яка забороняє використання даних про неповнолітніх для рекламних або комерційних цілей, передбачена у Законі.

Згідно з Директивою AVMSD, необхідно захистити дітей і неповнолітніх від реклами певних товарів. Стаття 9(3) AVMSD вимагає від держав-учасниць ефективного зменшення впливу аудіовізуальних комерційних комунікацій щодо алкогольних напоїв на дітей. Це питання добре врегульоване в Законі, що містить чіткі положення щодо цієї сфери, які будуть посилені та уточнені запропонованими змінами до Закону «Про рекламу».

Аналогічно, Директива також вимагає від держав-учасниць зменшення впливу аудіовізуальних комерційних комунікацій на дітей у зв'язку з рекламою харчових продуктів із високим вмістом жиру, солі та цукру (HFSS-продукти). Єдина відповідна норма в Законі «Про рекламу» передбачає необхідність саморегулювання, яке забезпечуватиме, що така реклама не створює «враження, що вводить в оману, щодо позитивних якостей харчової цінності таких продуктів і напоїв». Однак це положення не відповідає стилю Директиви. Крім того, передбачається, що це питання буде врегульоване шляхом саморегулювання, а не, як у випадку з рекламою алкоголю, через систему спільного регулювання. Отже, існує потреба переглянути, скоригувати та посилити положення Закону, що стосуються захисту неповнолітніх від аудіовізуальних комерційних комунікацій стосовно HFSS-продуктів.

Ще однією сферою, що належить до концепції «саморегулювання», є вимоги до відеоплатформ щодо аудіовізуальних комерційних комунікацій. Усі вимоги до відеоплатформ (VSPS) повинні бути частиною спільної системи регулювання, оскільки стаття 28b Директиви вимагає, щоб були запроваджені механізми оцінки ефективності заходів, які вживають провайдери відеоплатформ. Крім того, спільне регулювання дозволяє інтервенцію регуляторного органу у разі, якщо кодекси не відповідають цілям Закону. Тому рекомендується, щоб заходи, яких повинні вживати VSPS, розглядалися в межах спільної або регуляторної структури.

Останній розділ висновку також містить коментарі щодо підходу до VSPS у Законі про цифрові послуги (DSA), де ключовим питанням є прозорість реклами.



Цей висновок також містить коротку примітку щодо політичної реклами у контексті Регламенту ЄС щодо прозорості та таргетування політичної реклами. Хоча в Законі чітко зазначено, що регулювання виборів і референдумів здійснюється в межах окремого законодавства, визначення «політичної реклами» в Регламенті ЄС є ширшим і не обмежується лише інформацією, пов'язаною з виборами та референдумами. Регламент робить акцент на прозорості реклами як в онлайн, так і в офлайн медіа. Рекомендується розглянути питання щодо того, як і де можна інтегрувати цей Регламент у національне законодавство.

Крім того, висновок містить коротку примітку щодо нових запропонованих положень, що стосуються «матеріалів, що висвітлюють діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування», та питання ідентифікації такої реклами. Важливо розглянути, чи підпадає цей тип реклами під визначення «державної реклами» згідно з Актом про свободу медіа в Європі (EMFA). Акт спрямований на забезпечення прозорості та встановлює вимогу щодо оприлюднення інформації про кошти, отримані окремими медіа (включно з онлайн-медіа) від державної реклами. Документ також передбачає зобов'язання щодо оприлюднення витрат на рекламу з боку органів державної влади на національному та субнаціональному рівнях. Знову ж таки, рекомендується розглянути питання інтеграції цього Регламенту у національну законодавчу базу.

4 ЗАГАЛЬНІ КОМЕНТАРІ

Аналіз проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про рекламу” та інших законів України» ґрунтується на міжнародному праві та стандартах Ради Європи у сфері свободи слова та свободи медіа, а також аудіовізуальному та цифровому законодавстві ЄС.

Цей правовий висновок посиляється на наступні основні міжнародні норми та стандарти (перелік не є вичерпним): Основні стандарти Ради Європи та законодавство Європейського Союзу:

- ☐ Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (ECHR)
- ☐ Європейська конвенція про транскордонне телебачення (ECTT)
- ☐ Рекомендація CM/Rec(2018)1 Комітету міністрів державам-учасникам Ради Європи щодо плюралізму медіа та прозорості медіавласності
- ☐ Рамкова конвенція Ради Європи про штучний інтелект, права людини, демократію та верховенство права (2024)
- ☐ Директива про аудіовізуальні медіапослуги (AVMSD)
- ☐ Акт про свободу медіа в Європі (EMFA)
- ☐ Регламент щодо прозорості та таргетування політичної реклами (RPA)
- ☐ Акт ЄС про цифрові послуги (DSA)

Оскільки комерційні комунікації (ключовий компонент AVMSD) регулюються Законом України «Про рекламу», цей правовий висновок охоплює ширший аналіз відповідності Закону вимогам AVMSD.



Реклама, зокрема прозорість рекламної діяльності, є важливим питанням в Акті ЄС про цифрові послуги (DSA), Регламенті ЄС про прозорість та таргетування політичної реклами (RPA) та Акті про свободу медіа в Європі (EMFA). На цей момент не є очевидним, наскільки ці нормативно-правові акти охоплені іншими законодавчими актами України. Тому у висновку представлено стислий аналіз кожного з них у контексті Закону України «Про рекламу», його чинних та запропонованих нових положень.

5 АНАЛІЗ ВІДПОВІДНОСТІ СТАНДАРТАМ РАДИ ЄВРОПИ, ДИРЕКТИВІ AVMSD ТА ІНШИМ ЄВРОПЕЙСЬКИМ НОРМАМ І ЗАКОНОДАВСТВУ

5.1 Загальні стандарти у сфері реклами

На початку слід зазначити, що Закон України «Про рекламу» загалом відповідає загальним стандартам у сфері реклами в аудіовізуальних медіа та на відеоплатформах. Багато з цих стандартів закріплені в Європейській конвенції про транскордонне телебачення (ECTT), яка встановлює, що: реклама повинна бути чесною та правдивою; заборонено введення споживачів в оману; реклама не повинна завдавати шкоди дітям та має враховувати їхню особливу вразливість; реклама не повинна спонукати дітей до купівлі товарів чи послуг; рекламодавці не повинні мати вплив на редакційний зміст.¹

Директива AVMSD також містить аналогічні положення. Як ECTT, так і AVMSD у своїх детальних положеннях охоплюють (зокрема): ідентифікацію та відокремлення реклами від іншого контенту; заборону дискримінації та забезпечення поваги до людської гідності; захист неповнолітніх у рекламному контенті; регулювання тривалості, розміщення та формату реклами; гарантії редакційної незалежності програм; обмеження та заборони реклами певних товарів і послуг та специфічні правила щодо спонсорства та продакт-плейсменту.

Стаття 7 Закону України «Про рекламу» встановлює загальні принципи рекламної діяльності. Стаття 8 Закону визначає загальні вимоги та містить перелік заборонених форм реклами та рекламних практик. Наступні розділи цього правового висновку містять аналіз чинного Закону України «Про рекламу», а також запропонованих змін щодо відповідності європейським стандартам.

5.2 Визначення

Чинний Закон містить правильне визначення «аудіовізуальної комерційної комунікації» та добре узгоджується з визначенням «продакт-плейсменту». Щодо спонсорства, визначення є значно ширшим, охоплюючи спонсорство не лише у сфері аудіовізуальних медіа та онлайн-медіа, а й на платформах для обміну відео. Рекомендується додати ще одне визначення спонсорства, яке також відповідало б Директиві, наприклад:

Спонсорство у сфері медіа — це будь-яка фінансова або інша підтримка, надана фізичними або юридичними особами, які не займаються наданням аудіовізуальних медіапослуг чи послуг платформ для обміну відео або виробництвом аудіовізуальних творів, з метою просування свого імені, торговельної марки, іміджу, діяльності або продукції через фінансування аудіовізуальних медіапослуг, платформ для обміну відео, відеоконтенту,

¹ Європейська конвенція про транскордонне телебачення (ECTT) <https://rm.coe.int/168007b0d8>



створеного користувачами, або програм.



Це дозволить чітко розмежувати спонсорство, здійснене незалежними суб'єктами, що не пов'язані з медіа, а також включити згадку про контент, створений користувачами.

З огляду на можливі труднощі з перекладом, припускається, що термін «прихована реклама» відповідає поняттю «таємної аудіовізуальної комерційної комунікації». Щодо інших релевантних визначень, Закон «Про рекламу» посилається на інші законодавчі акти, зокрема Закон України «Про медіа».

Однак, незрозуміло, що саме мається на увазі під терміном «пряма реклама» на відміну від просто «реклами» в контексті Закону України «Про рекламу». Багато запропонованих змін передбачають заміну терміна «реклама» на «пряма реклама». У пояснювальній записці до змін зазначено, що однією з цілей поправок є:

2. Досягнення правової визначеності шляхом чіткого розмежування поняття прямої реклами як окремої форми реклами, а також встановлення обмежень щодо порядку поширення прямої реклами та спонсорства на відміну від загального порядку поширення реклами, зокрема реклами та прямої реклами певних категорій товарів.

Відповідно до законодавства ЄС, «пряма реклама» визначається як:

Форма реклами, що передбачає безпосереднє надсилання рекламного повідомлення споживачам через поштову розсилку або телемаркетинг, а не через масові медіа, такі як телебачення чи Інтернет. Пряма реклама також відома як прямий маркетинг.

Запропоноване визначення в проєкті Закону включене, проте досі незрозуміло, чим воно відрізняється від реклами:

14¹ — це форма поширення реклами, відмінна від телевізійного продажу, призначена для формування або підтримання прямим чином обізнаності споживачів реклами та їхнього інтересу до особи, ідеї та/або товару.

Отже, рекомендується уточнити цей термін, аби чітко розмежувати його з поняттям загальної реклами.

Запропоновані зміни оновлюють визначення «дискримінаційної реклами», включаючи додаткові ознаки, такі як сексуальна орієнтація, ґендерна ідентичність, національність, соціальний статус, а також вид та характер зайнятості.

У статті 8 щодо змісту реклами, яка містить дискримінаційні висловлювання або розпалює ворожнечу, пропонується оновлення цього положення відповідно до останніх змін у Законі «Про медіа». Фраза «розпалювання ненависті, ворожнечі чи жорстокості» замінена на «розпалювання ненависті, ворожнечі чи підбурювання до насильства». Крім того, перелік характеристик, які можуть стати підставою для дискримінації, розширено, додавши вік та ґендерну ідентичність.

Запроваджується нове визначення «торговельної точки», під яким розуміється місце (приміщення або територія), де відповідні товари безпосередньо продаються або надаються споживачам відповідно до вимог чинного законодавства. У пояснювальній записці до змін зазначено, що це необхідно «для розмежування реклами та інформації у торговельних точках».

Зважаючи на важливість забезпечення відповідального використання «систем штучного інтелекту» у сфері реклами, рекомендується включити визначення цього терміна. У цьому контексті може бути використане визначення, наведене в Рамковій конвенції Ради Європи про



штучний інтелект, права людини, демократію та верховенство права:

«Система штучного інтелекту» означає систему, що працює на основі машинних алгоритмів, яка, з урахуванням явних або неявних цілей, генерує результати, такі як прогнози, контент, рекомендації або рішення, що можуть впливати на фізичне або віртуальне середовище. Різні системи штучного інтелекту мають різний рівень автономності та здатності до адаптації після їхнього впровадження.²

5.3 Національна рада, органи спільного регулювання та інші зміни в регулюванні

5.3.1 Роль Національної ради

Запропоновані зміни до статті 26 встановлюють, що Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення є єдиним органом, що має виключні повноваження притягати суб'єкти медіа усіх форм власності до відповідальності за порушення вимог цього Закону.

5.3.2 Посилання на систему «спільного регулювання» у сфері медіа

Закон України «Про медіа» визначає зміст, предмет і мету спільного регулювання (Розділ VII, стаття 92), а також порядок створення та функції таких органів (статті 92–96). З метою узгодження з медійним законодавством до запропонованих змін до Закону України «Про рекламу» (стаття 3¹) включені додаткові сфери розробки кодексів. До них належить розробка кодексів щодо «соціальної реклами», «інформації, що висвітлює діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування», а також щодо «відповідального використання систем штучного інтелекту».

Як приклад оновленого підходу, зміни до статті 8 уточнюють положення щодо згоди на використання зображення особи, доповнюючи його формулюванням:

«зображення та/або голос (у тому числі змінені або згенеровані за допомогою систем штучного інтелекту)».

Відповідно до Закону України «Про медіа», Національна рада відіграє ключову роль у створенні та координації діяльності органів спільного регулювання. Оскільки всі відповідні органи та кодекси можуть ще не бути створеними, Закон України «Про рекламу» визнає роль Національної ради в регулюванні конкретних сфер до моменту розробки відповідних кодексів. Це положення міститься в кількох статтях запропонованих змін (статті 3¹ (3), 5(4), 5² (2), 5² (4), 9(2) і (3), 12(3)) та є обґрунтованим механізмом для забезпечення правової визначеності у разі відсутності відповідних кодексів:

«До затвердження відповідних кодексів (правил) Національна рада самостійно обґрунтовує рішення щодо притягнення суб'єктів медіа до відповідальності за порушення вимог цього Закону у своїх постановах».

5.3.3 Проблеми саморегулювання: реклама шкідливих продуктів та реклама на відеооплатформах

Ряд питань розглядається у статті 3¹ щодо «спільного регулювання та саморегулювання у сфері реклами». Є кілька сфер, для яких більш доцільним може бути підхід співрегулювання. Зокрема, ключова вимога Директиви про аудіовізуальні медіапослуги (AVMSD) щодо

² Рамкова конвенція Ради Європи про штучний інтелект, права людини, демократію та верховенство права 2024 р. <https://rm.coe.int/summary-workshop-2019-bat-2/16809c992a>



зменшення впливу реклами продуктів із високим вмістом жиру, солі та цукру (HFSS-продуктів) на дітей має регулюватися через співрегулювання, що дозволить регулятору втручатися, якщо саморегулювання не досягає своїх цілей.

У своєму заключному звіті, представленому 25 січня 2016 року, Комісія Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ) з подолання дитячого ожиріння встановила беззаперечні докази того, що маркетинг нездорової їжі та підсолоджених напоїв має негативний вплив на проблему дитячого ожиріння. Вона рекомендувала, щоб будь-які заходи щодо боротьби з дитячим ожирінням включали зменшення впливу маркетингу на дітей.³ У багатьох юрисдикціях така реклама повністю заборонена під час програм для дітей, тоді як в інших вона регулюється або підпадає під саморегулювання.⁴

З огляду на це, настійно рекомендується включити це питання до розділу про спільне регулювання в Законі. У випадку, якщо існує впливовий та спеціалізований орган саморегулювання у сфері реклами (як, наприклад, у Великій Британії), підхід до саморегулювання може бути достатнім. Однак ані в Законі України «Про медіа», ані в Законі України «Про рекламу» немає чіткої вимоги щодо вжиття заходів для зменшення впливу реклами на дітей у контексті реклами харчових продуктів з високим вмістом жиру, солі та цукру (HFSS-продуктів). Єдина відповідна норма в Законі «Про рекламу» передбачає необхідність саморегулювання, яке забезпечуватиме, що така реклама не створює «враження, що вводить в оману, щодо позитивних якостей харчової цінності таких продуктів і напоїв». Однак це положення не відповідає стилю Директиви.

Другий аспект, що регулюється у сфері саморегулювання, стосується вимог до розміщення всіх форм реклами на платформах для обміну відео та інформації. Директива про аудіовізуальні медіапослуги (AVMSD) встановлює конкретні правила для реклами — аудіовізуальних комерційних комунікацій (ACC) на платформах для обміну відео (VSPS).

Згідно зі статтею 28b, постачальники VSPS повинні вживати заходів для захисту дітей від (серед іншого) аудіовізуальних комерційних комунікацій, які можуть зашкодити їхньому фізичному, психічному чи моральному розвитку (де для них застосовуються ті ж самі вимоги, що і для аудіовізуальних медіа).

Вони також повинні захищати загальну аудиторію від (серед іншого) аудіовізуальних комерційних комунікацій, що містять підбурювання до насильства або ненависті, а також будь-яких ACC, що містять контент, поширення якого є кримінальним правопорушенням відповідно до законодавства ЄС.

Як і у випадку з будь-якою рекламою, ідентифікація є ключовим принципом. AVMSD вимагає, щоб постачальники VSPS чітко інформували користувачів про те, що програми та відео, створені користувачами, містять аудіовізуальні комерційні комунікації (рекламу, спонсорство та продакт-плейсмент). Закон України «Про рекламу» враховує ці питання, включаючи VSPS у всі положення, що стосуються аудіовізуальних медіа щодо ідентифікації таких ACC. Крім того,

³ Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ) (2016 р.): Звіт Комісії щодо подолання дитячого ожиріння https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/204176/9789241510066_eng.pdf?sequence=1

⁴ Детальніше про європейські підходи див. зі сторінки 119: Юрисдикційний огляд Кодексу комерційних комунікацій для дітей Відомства з питань мовлення Ірландії (BAI). Підготовлено від імені Відомства з питань мовлення Ірландії (BAI) Дейдрі Кевін (Deirdre Kevin): [file:///Users/deirdrekevin/Downloads/2020 StatutoryReport CCCC vFinal JC.pdf](file:///Users/deirdrekevin/Downloads/2020%20StatutoryReport%20CCCC%20vFinal%20JC.pdf)



стаття 14² (п. 3) вимагає від VSPS надавати технічні засоби, які дозволять користувачам вказувати, коли завантажений контент, створений користувачами, містить ACC, відповідно до вимог Директиви.

Проте в Законі є певна суперечність, оскільки частина цих положень, у яких згадуються VSPS, містить посилання на спільне регулювання через кодекси щодо такої ідентифікації (статті 5, 5²). Водночас стаття 31 відносить «вимоги до розміщення всіх форм реклами на платформах для обміну відео та інформації» до сфери саморегулювання. Отже, незрозуміло, чи буде розроблено кодекси для VSPS у межах спільного регулювання (ко-регулювання) або ж вони залишатимуться в межах саморегулювання.

Хоча Закон загалом добре узгоджується з вимогами, що застосовуються до сервісу платформ для обміну відео (VSPS), включення вимог щодо реклами до кодексу саморегулювання не відповідає намірам Директиви про аудіовізуальні медіапослуги (AVMSD) та Акта про цифрові послуги (DSA). VSPS зобов'язані запроваджувати заходи для захисту неповнолітніх та загальної аудиторії від шкідливих аудіовізуальних комерційних комунікацій (ACC). Однак оцінка ефективності цих заходів є завданням відповідного регуляторного органу, як це передбачено статтею 28b (5) AVMSD:

Держави-учасниці забезпечують створення необхідних механізмів для оцінки відповідності заходів, зазначених у пункті 3, що вживаються постачальниками сервіс платформ для обміну відео. Держави-учасниці доручають оцінку цих заходів національним регуляторним органам або органам влади.

Таким чином, це формує співрегуляторну структуру, яка дозволяє втручання державних органів у разі, якщо кодекс не досягає своїх цілей. Відповідно до пункту 14 преамбули AVMSD:

Співрегулювання забезпечує юридичний зв'язок між саморегулюванням і державним законодавцем відповідно до правових традицій держав-учасниць. У межах співрегулювання регуляторна роль розподіляється між зацікавленими сторонами та державними органами влади або національними регуляторними органами. Роль відповідних державних органів включає визнання схеми співрегулювання, аудит її процедур та фінансування. Співрегулювання має передбачати можливість державного втручання у разі невиконання його цілей.

5.3.4 Зменшення або зміна вимог щодо аудіомедійного контенту (радіо)

Передбачено декілька пропозицій щодо зниження регуляторного навантаження на аудіомедіа (радіо). Наприклад, вимоги щодо детальної інформації можуть бути складними для виконання у радіоефірі, де немає візуальних засобів або текстової підтримки:

«Рекламні оголошення щодо зниження цін на товари або розпродажі (за винятком реклами в аудіомедіа) повинні містити інформацію про місце проведення, дати початку та завершення зниження цін або розпродажу, а також про співвідношення нової ціни до попередньої ціни продажу товару або розмір знижки».

В інших положеннях Закону візуальні попередження та інформація (наприклад, щодо надмірного вживання алкоголю) замінені на «звукові попередження» для аудіомедіа (стаття 22). Ці зміни є логічним уточненням Закону, спрямованим на покращення його імплементації.



5.4 Захист неповнолітніх у контексті аудіовізуальних комерційних комунікацій

Чинний Закон добре узгоджується з основними положеннями Директиви про аудіовізуальні медіапослуги (AVMSD) та стандартами, закріпленими в Європейській конвенції про транскордонне телебачення (ECTT) щодо захисту неповнолітніх.

Відповідно до статті 9(1)(g) AVMSD, основні правила захисту неповнолітніх у сфері аудіовізуальних комерційних комунікацій включають:

(g) аудіовізуальні комерційні комунікації не повинні завдавати фізичної, психічної або моральної шкоди неповнолітнім; тому вони не повинні безпосередньо спонукати неповнолітніх купувати або орендувати товар чи послугу, використовуючи їхню недосвідченість або довірливість; спонукати їх переконувати батьків чи інших осіб придбати рекламовані товари чи послуги; використовувати особливу довіру, яку неповнолітні мають до батьків, вчителів або інших осіб; безпідставно зображати неповнолітніх у небезпечних ситуаціях.

Ці положення належним чином відображені у статті 20 Закону України «Про рекламу».

Щодо захисту неповнолітніх від шкідливого контенту та технічних засобів, які використовуються в аудіовізуальних медіа та на відеоплатформах (VSPS) для забезпечення цього захисту, важливе положення про заборону використання даних, зібраних про неповнолітніх, для комерційних або маркетингових цілей передбачене у Законі України «Про рекламу» (у статті XX для аудіовізуальних медіа та у статті 14² (6) для VSPS).

Крім того, стаття 20 Закону України «Про рекламу» забороняє використання зображень дітей, які споживають або використовують товари, призначені виключно для дорослих, або заборонені законом для придбання чи споживання дітьми; використання зображень (включаючи графічні зображення), які містять реальну або іграшкову вогнепальну зброю, вибухові пристрої (за винятком соціальної реклами з повідомленнями про безпеку).

Директива AVMSD також наголошує на необхідності захисту дітей і неповнолітніх від реклами певних товарів. Стаття 9(3) AVMSD вимагає від держав-учасниць ефективного зменшення впливу аудіовізуальних комерційних комунікацій щодо алкогольних напоїв на дітей.

Стаття 22(2) містить детальні правила щодо реклами алкогольних напоїв і містить низку положень, спрямованих на зменшення впливу такої реклами на неповнолітніх. Наприклад, така реклама заборонена в будь-яких аудіовізуальних медіа, незалежно від технології їхнього поширення, з 6:00 до 23:00. Також зазначається, що спільний регуляторний орган, створений Національною радою, прийматиме відповідні кодекси (правила) щодо спонсорства та розміщення продукції (які також повинні уникати впливу на неповнолітніх).

Однак запропоновані поправки до цієї статті (стаття 22, пункт 2) посилюють, модернізують і уточнюють ці правила. Уточнюються певні питання: наприклад, замість «діти та молодь» використовується формулювання «особи, які не досягли 18 років». Крім того, робиться посилання на рекламу алкоголю в: онлайн-медіа, вебсайтах, відеоплатформах, включаючи контент, створений користувачами, платформах обміну інформацією та електронних комунікаціях (що використовуються особами, які не досягли 18 років, та сервісах, призначених для чи орієнтованих на осіб, які не досягли 18 років). Пряма реклама (серед іншого) обмежується в аудіовізуальних медіа шляхом встановлення часових меж трансляції.



Директива також вимагає, щоб держави-учасниці ефективно зменшували вплив на дітей аудіовізуальних комерційних комунікацій щодо продуктів харчування з високим вмістом жирів, солі та цукру (HFSS foods). Це питання вже розглядалося вище в контексті саморегулювання. Однак положення з цього питання не вирішують основного завдання — зменшення впливу на дітей такої реклами, тому вони не узгоджуються з Директивою.

5.5 Регулювання, обмеження та заборони щодо реклами певних товарів і послуг

Чинний Закон уже забороняє рекламу сигарет та інших тютюнових виробів, включаючи електронні сигарети, відповідно до Директиви AVMSD та інших відповідних законів ЄС. Закон України «Про рекламу» також забороняє рекламу 14) «ворожіння та послуг ворожіння» (що не розглядається в AVMSD, але обмежене чи заборонене в багатьох європейських країнах).

Крім того, Закон містить обмеження щодо реклами інших товарів і послуг (зокрема алкогольних напоїв і продуктів харчування з високим вмістом жирів, цукру, солі та натрію (HFSS foods), як зазначено вище). Директива також запроваджує обмеження щодо реклами лікарських засобів та медичних виробів (див. нижче). Кілька інших видів товарів і послуг підлягають обмеженням реклами в багатьох європейських країнах, і українське законодавство добре узгоджується з міжнародними стандартами та тенденціями регулювання щодо питань, таких як реклама азартних ігор, фінансових послуг та реклами сумішей для немовлят.

5.5.1 Реклама лікарських засобів та медичних виробів

Директива забороняє рекламу «лікарських засобів та медичних виробів», які доступні лише за рецептом, і це положення враховане в чинному Законі України «Про рекламу». Запропоновані поправки містять обґрунтоване виключення для інформації, розміщеної у спеціалізованих медіа, призначених для медичних закладів, лікарів, іншого медичного персоналу та фармацевтичних працівників, а також поширюваної на семінарах, конференціях та симпозіумах на медичну тематику.

У запропонованих поправках також уточнена термінологія. Наприклад, уточнено, що обмеження реклами стосується «лікарських засобів та медичних виробів», а не «лікарських засобів та медичного обладнання» (стаття 21(2) та стаття 21(13)). Також у змінах зазначається необхідність перевірки Державного реєстру лікарських засобів України для визначення продуктів, реклама яких заборонена. Запропоновані зміни також деталізують, як повинна бути представлена реклама безрецептурних лікарських засобів та медичних виробів та які попередження мають супроводжувати таку рекламу.

5.5.2 Реклама азартних ігор

Закон України «Про рекламу» також регулює питання реклами азартних ігор (стаття 22¹). Це є актуальною проблемою в багатьох країнах. Зазначено, що азартні ігри включені до запропонованих змін як продукт або послуга, що не може просуватися шляхом розміщення у програмі (стаття 5²). Це питання нещодавно було врегульовано в Ірландії ухваленням Закону про регулювання азартних ігор 2024⁵ року та створенням Регуляторного органу з азартних ігор. Цей закон надає повноваження регуляторному органу визначати, де і коли може розповсюджуватися реклама азартних ігор, зокрема передбачає заборону реклами в

⁵ Ірландія: Закон про регулювання азартних ігор: <https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/act/2024/35/eng/enacted/a3524.pdf>



аудіовізуальних медіа в період з 5:30 до 21:00, а також встановлює обмеження щодо онлайн-реклами, яка може бути спрямована лише на користувачів із зареєстрованими акаунтами (соціальні мережі та платформи для обміну відео). Також запроваджено спеціальні правила для захисту неповнолітніх та інших вразливих категорій осіб.



У 2018 році Італія запровадила повну заборону реклами азартних ігор. Італійське агентство з комунікацій (AGCOM) видало керівні вказівки щодо впровадження положень статті 9 так званого Декрету про гідність⁶. Цей декрет повністю забороняє всі форми реклами, спонсорства або комунікації, що містять рекламний контент, пов'язаний з іграми або ставками на гроші. Заборона охоплює телебачення, радіо, пресу, білборди, Інтернет, цифрові та електронні засоби, а також соціальні медіа.⁷

У Нідерландах новий закон про азартні онлайн-ігри та рекламу азартних ігор (Закон про азартні онлайн-ігри) набув чинності у 2021 році.^{8,9} Постачальники азартних ігор тепер мають отримати дозвіл на азартні онлайн-ігри. Закон запровадив суворі стандарти щодо того, як слід рекламувати азартні онлайн-ігри. Закон «Про медіа» також обмежує рекламу на телебаченні у часовому проміжку між 06:00 і 21:00. Закон забороняє спортсменам та знаменитостям рекламувати азартні онлайн-ігри. Реклама не може бути спрямована на осіб молодше 25 років, людей із залежністю від азартних ігор, а також осіб із психічними розладами. Гральний регулятор Нідерландів відповідає за дотримання цих норм. Нідерландське агентство з медіа (Commissariaat voor de Media — CvdM) здійснює моніторинг виконання нових норм, передбачених Законом «Про медіа»⁹. Орган з регулювання реклами запровадив новий Кодекс реклами азартних онлайн-ігор у грудні 2021 року¹⁰. Відповідно до цього Кодексу: реклама на телебаченні заборонена в період з 6:00 до 21:00; також заборонено трансляцію реклами азартних онлайн-ігор безпосередньо перед або після програм, які, згідно з офіційними показниками перегляду, дивляться понад 25% неповнолітніх і молоді разом узятих.

Таким чином, підхід України значною мірою відповідає міжнародним тенденціям та стандартам у цій сфері.¹¹

5.5.3 Реклама фінансових послуг

Стаття 25 детально регулює рекламу фінансових інструментів, ринків капіталу та організованих товарних ринків. Доцільно розглянути можливість додавання окремого розділу до Закону, який стосується реклами криптовалют.

Реклама криптовалют та пов'язаних фінансових послуг, таких як криптовалютні біржі, є новим напрямом уваги у багатьох країнах. Зростає занепокоєння щодо реклами таких послуг для широкої громадськості, оскільки ця сфера залишається здебільшого нерегульованою. До основних ризиків належать: висока волатильність крипторинків; використання криптовалют для вчинення злочинів, включаючи відмивання коштів і фінансування тероризму, та загальна необізнаність суспільства щодо механізмів функціонування криптовалют і криптобірж. Для багатьох експертів ринок криптовалют вважається масштабною схемою Понці (Ponzi) або

⁶ Італія: «Декрет про гідність» (Decreto Dignità), Закон № 87/2018

⁷ Детальний аналіз: <https://merlin.obs.coe.int/article/8626>

⁸ Закон про дистанційні азартні ігри (Wet Kansspelen op afstand), включаючи значні зміни до Закону про медіа Нідерландів (Mediawet) (див. <https://merlin.obs.coe.int/article/9375>)

⁹ [Нідерланди] Новий закон про азартні онлайн-ігри та рекламу в медіа. IRIS 2021-7:1/24. <https://merlin.obs.coe.int/article/9232>

¹⁰ Фондація Кодексу реклами Нідерландів (Stichting Reclame Code, SCC): <https://www.reclamecode.nl/engels/dutch-advertising-code/special-advertising-codes/#advertising-code-for-games-of-chance-offered-by-licensees-by-virtue-of-the-betting-and-gaming-act-2015>

¹¹ Детальніше про європейські підходи див. зі сторінки 77: Офіційний огляд кодексів і правил Відомства з питань мовлення Ірландії (Broadcasting Authority of Ireland, BAI) (ПРАКТИЧНИЙ ОГЛЯД), підготовлений компанією «КоммСол» (CommSol) у грудні 2022 року: file:///Users/deirdrekevin/Downloads/20230306_CodesRules_Statutory-Review_vFinal-1-2.pdf



навіть гіршою за схему Понці (Ponzi), оскільки він не базується на жодних реальних активах¹². Інвестування в криптовалюти описується як «таке, що містить численні шахрайські та спекулятивні ризики»¹³.

Більшість країн не визнають криптовалюти як законний платіжний засіб, але зобов'язують їх реєструвати в національних органах фінансового нагляду. У Великій Британії такі валюти підлягають реєстрації в Управлінні з фінансового регулювання та нагляду (Financial Conduct Authority, FCA) та мають відповідати встановленим вимогам щодо звітності.

У січні 2022 року уряд Великої Британії оголосив про плани розробки законодавства, спрямованого на врегулювання «оманливих рекламних кампаній щодо криптоактивів», з метою приведення рекламування криптовалют у відповідність до загальних вимог до фінансової реклами¹⁴. Закон про фінансові послуги та ринки 2023 року (Financial Services and Markets Act 2023, далі — Закон) вніс зміни до визначення «інвестиційної діяльності», включивши до сфери регулювання пропозиції та стимулювання інвестицій у криптоактиви, що підпадає під нагляд FCA¹⁵. На рівні Європейського Союзу новий Регламент 2023 року врегулює це питання, зокрема щодо маркетингових комунікацій, таких як рекламні матеріали та маркетингові повідомлення, включно з новими каналами розповсюдження, наприклад, соціальними мережами. Відповідно до регламенту, така реклама має бути чесною, прозорою та не вводити в оману¹⁶.

З огляду на міжнародні тенденції та стандарти у сфері регулювання реклами, доцільним є доповнення національного законодавства розділом, що регулюватиме рекламу криптовалют¹⁷.

5.5.4 Реклама дитячого харчування

Регламент ЄС 2016 року регулює питання реклами, маркетингу та просування таких продуктів¹⁸. Набравши чинності 22 лютого 2020 року, цей регламент підтверджує зазначені вище правила, а також забороняє використання термінів «гуманізоване», «материнське», «адаптоване» або подібних термінів щодо молочних сумішей і подальшого дитячого харчування. Стаття 10 обмежує цю рекламу лише виданнями, що спеціалізуються на догляді

¹² «Зе Файненшл Таймс» (The Financial Times) (грудень 2021 року): Чому біткоїн гірший за фінансову піраміду в стилі «МадOFF» (Madoff) <https://www.ft.com/content/83a14261-598d-4601-87fc-5dde528b33d0>

¹³ «Зе Гардіан» (The Guardian) (червень 2022 р.): «Криптокрах: усі фінансові піраміди зрештою руйнуються» (Із посиланням на голову Комісії з цінних паперів і бірж США (SEC)): <https://www.theguardian.com/technology/commentisfree/2022/jun/19/the-crypto-crash-all-ponzi-schemes-topple-eventually>

¹⁴ Уряд Великої Британії (січень 2022 року): Уряд посилить закони щодо оманливої реклами криптовалют <https://www.gov.uk/government/news/government-to-strengthen-rules-on-misleading-cryptocurrency-adverts>

¹⁵ <https://www.dentons.com/en/insights/newsletters/2024/april/25/the-financial-services-and-markets-act-2023/the-uk-cryptoassets-financial-promotions-regime-everything-you-need-to-know>

¹⁶ Регламент (ЄС) 2023/1114 Європейського Парламенту та Ради від 31 травня 2023 року щодо ринків криптоактивів, що вносить зміни до Регламентів (ЄС) № 1093/2010 та № 1095/2010 та Директив 2013/36/ЄС та (ЄС) 2019/1937. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R1114>

¹⁷ Див. європейські підходи (сторінка 76): Офіційний огляд кодексів і правил Відомства з питань мовлення Ірландії (Broadcasting Authority of Ireland, BAI) (ПРАКТИЧНИЙ ОГЛЯД), підготовлений компанією «КоммСол» (CommSol) у грудні 2022 року: file:///Users/deirdrekevin/Downloads/20230306_CodesRules_Statutory-Review_vFinal-1-2.pdf

¹⁸ Регламент (ЄС) 2016/127, що доповнює Регламент (ЄС) № 609/2013 стосовно специфічних вимог до складу та інформаційних вимог щодо дитячих молочних сумішей і подальшого дитячого харчування, а також вимог до інформації, пов'язаної з вигодовуванням немовлят та дітей молодшого віку <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32016R0127>



за дітьми, та науковими публікаціями. Держави-учасниці можуть запроваджувати додаткові обмеження або повну заборону на таку рекламу. Реклама цих продуктів має містити лише наукову та фактичну інформацію. Також така інформація не повинна створювати враження або формувати переконання, що штучне вигодовування є рівнозначним або кращим за грудне вигодовування. Стаття 25² детально регулює це питання та відповідає законодавству ЄС.

5.6 Зміни до інших пов'язаних законів

5.6.1 Зміни до Закону України «Про лікарські засоби»

Запропоновані зміни до Закону України «Про лікарські засоби» спрямовані на узгодження його положень із запропонованими змінами до Закону України «Про рекламу».

Наприклад, уточнено, що обмеження реклами стосується «лікарських засобів та медичних виробів», а не «лікарських засобів та медичного обладнання» (стаття 21(2) та стаття 21(13)). Також у змінах зазначається необхідність перевірки Державного реєстру лікарських засобів України для визначення продуктів, реклама яких заборонена.

Стаття 21(12) зменшує навантаження на аудіомедіа (радіо) щодо зазначення номера, дати видачі та органу, що видав відповідний дозвіл, оскільки виконання цих вимог є складним у форматі невізуальних медіа. Стаття 21(13) розширює перелік медіа та заходів, де виробники лікарських та медичних засобів можуть бути спонсорами (у межах законодавства), включаючи відеоплатформи та платформи для обміну інформацією. Крім того, більш конкретно вказуються продукти, реклама яких заборонена відповідно до даних у Державному реєстрі лікарських засобів України.

Зміни також запроваджують виняток щодо спонсорства (як у Директиві про аудіовізуальні медіапослуги), відповідно до якого бренд, що виробляє як рецептурні, так і безрецептурні лікарські засоби, може виступати спонсором під своєю торговою маркою, за умови, що реклама не буде стосуватися виключно препаратів за рецептом.

Запропоновані зміни також уточнюють орган, відповідальний за імплементацію правових норм щодо лікарських засобів. Це центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, відповідальний за реалізацію державної політики у сфері розробки, допуску на ринок, контролю якості, безпеки та ефективності лікарських засобів, включаючи регулювання їхньої реклами.

5.6.2 Зміни до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»

Запропоновані зміни до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» уточнюють сферу його застосування. Ці зміни передбачають, що дія Закону не поширюється на відносини, що виникають у процесі «державного контролю за дотриманням законодавства про рекламу».

5.6.3. Зміни до Закону України «Про інформацію для споживачів щодо харчових продуктів»

Запропоновані зміни до Закону України «Про інформацію для споживачів щодо харчових продуктів» логічно включають положення про рекламу. Загальні вимоги до інформації про



харчові продукти поширюються також на рекламу харчових продуктів (стаття 4, пункт 5).

6 ІНШІ ПОЛОЖЕННЯ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЄС У СФЕРІ РЕКЛАМИ

6.1 Діяльність державних і місцевих органів, Акт про свободу медіа в Європі (EMFA) та державна реклама

Запропоновані зміни вводять окремий розділ у статті 12¹, який стосується ідентифікації «матеріалів, що висвітлюють діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування». Зокрема, цей тип інформації відрізняється від «соціальної реклами», що містить суспільно значущі повідомлення. Стаття 12¹ інформація та матеріали, що висвітлюють діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Вона передбачає вимогу прозорості для такого типу інформації — зокрема, матеріали мають містити вказівку, що вони розміщені на основі договору між розповсюджувачем інформації та відповідним замовником.

Важливо уточнити, чи цей тип інформації підпадає під визначення «державної реклами» відповідно до Акта про свободу медіа в Європі (EMFA):

«державна реклама» означає розміщення, просування, публікацію чи поширення, у будь-якому медіасервісі або онлайн-платформі, рекламного або саморекламного повідомлення, публічного оголошення або інформаційної кампанії, як правило, за винагороду або іншу компенсацію, державним органом або від його імені.¹⁹

У преамбулі додатково пояснюється, що:

Проте визначення державної реклами не має поширюватися на офіційні оголошення, що обґрунтовані найважливішими міркуваннями загального інтересу, такими як екстрені повідомлення державних органів або організацій, які необхідні, наприклад, в разі стихійних лих або криз у галузі охорони здоров'я, нещасних випадків або інших раптових інцидентів, які можуть зашкодити окремим фізичним особам. Після припинення дії надзвичайної ситуації оголошення, що стосуються такої надзвичайної ситуації, які розміщуються, рекламуються, публікуються чи поширюються за плату або за будь-яку іншу винагороду, слід розглядати як державну рекламу.

Обов'язки постачальників медіапослуг відповідно до статті 6 EMFA — Медіапослуги повинні забезпечувати публічний доступ до інформації, зокрема:

«загальну щорічну суму державних коштів, виділених їм на державну рекламу та загальну щорічну суму рекламних доходів, отриманих від державних органів або установ третіх країн».

Стаття 25 Акта про свободу медіа в Європі (EMFA) регулює розподіл державних коштів на державну рекламу, а також укладання договорів на постачання товарів або надання послуг. Виділення таких коштів повинно здійснюватися «відповідно до прозорих, об'єктивних,

¹⁹ РЕГЛАМЕНТ (ЄС) 2024/1083 ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ ТА РАДИ від 11 квітня 2024 року щодо створення спільних правил для медіапослуг на внутрішньому ринку та внесення змін до Директиви 2010/13/ЄС (Акт про свободу медіа в Європі, EMFA): https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401083



пропорційних і недискримінаційних критеріїв, які мають бути заздалегідь оприлюднені в електронному форматі зручним для користувача способом, та за допомогою відкритих, пропорційних та недискримінаційних процедур». Додаткові вимоги щодо прозорості включають публікацію загальних щорічних державних витрат, виділених на державну рекламу, у тому числі за окремими державними органами або установами. Національні регуляторні органи або інші компетентні незалежні органи в державах-учасницях відповідають за щорічний моніторинг та звітування щодо розподілу державних витрат на рекламу серед постачальників медіапослуг та постачальників онлайн-платформ.

Можливо, що ці питання вже врегульовані в іншому законодавстві України, а Закон України «Про рекламу» стосується лише ідентифікації такої реклами. Якщо це не так, настійно рекомендується розглянути, де саме слід закріпити правила щодо державної реклами (включно із зобов'язаннями як медіапровайдерів, так і органів державної влади) в українському законодавстві. Цей рівень прозорості також закріплений у Рекомендації Ради Європи CM/Rec(2018) щодо плюралізму медіа та прозорості медіавласності.

Зокрема, державам рекомендовано прийняти та впровадити законодавство або інші рівноцінні ефективні заходи, що передбачають розкриття інформації про джерела фінансування медіа за рахунок державних механізмів (реклами, грантів і позик).²⁰

6.2 Примітка щодо Закону про цифрові послуги (DSA)

Закон про цифрові послуги (DSA) охоплює ширший спектр питань, ніж лише питання, пов'язані з аудіовізуальним контентом або контентом, створеним користувачами. Він ґрунтується на принципі, що те, що є незаконним офлайн, є незаконним і онлайн. DSA встановлює загальні рамки для впровадження регулювання, що охоплює захист прав споживачів, авторське право та безпеку в Інтернеті. Відповідальність за виконання DSA покладається на низку національних органів, діяльність яких координується через Координатора цифрових послуг.

DSA також передбачає вимоги щодо прозорості реклами на онлайн-платформах відповідно до статті 26²¹. Слід зазначити, що малі підприємства можуть бути звільнені від деяких із цих вимог.

Стаття 26 — Реклама на онлайн-платформах

1. Постачальники онлайн-платформ, які розміщують рекламу на своїх інтерфейсах, повинні забезпечити, щоб кожен конкретний рекламний матеріал, представлений кожному окремому отримувачу, був ідентифікований у реальному часі чітко, стисло та однозначно, зокрема:

- (a) що інформація є рекламою, включаючи помітні позначки, які можуть відповідати стандартам відповідно до статті 44;*
- (b) фізичну або юридичну особу, від імені якої представлено рекламу;*
- (c) фізичну або юридичну особу, яка оплатила рекламу, якщо ця особа відрізняється від*

²⁰ Рекомендація CM/Rec(2018)1[1] Комітету міністрів державам-учасницям щодо плюралізму медіа та прозорості медіавласності: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680790e13

²¹ Регламент (ЄС) 2022/2065 Європейського Парламенту та Ради від 19 жовтня 2022 року про Єдиний ринок цифрових послуг та внесення змін до Директиви 2000/31/ЄС (Закон про цифрові послуги, DSA): <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj/eng>



зазначеної в попередньому пункті;

(d) змістовну інформацію, яка є безпосередньо та легко доступною з рекламного оголошення щодо основних параметрів, використаних для визначення отримувача реклами, а також, якщо можливо, інформацію про способи зміни цих параметрів.

Постачальники дуже великих онлайн-платформ або дуже великих онлайн-пошукових систем мають додаткові вимоги щодо прозорості. Слід зазначити, що Закон про цифрові послуги (DSA) та Директива про аудіовізуальні медіапослуги (AVMSD) не передбачають саморегулювання для онлайн-платформ щодо реклами, а рівень прозорості рекламної інформації в цих актах є більш деталізованим, ніж у Законі України «Про рекламу». Наполегливо рекомендується з'ясувати, чи положення про прозорість реклами на онлайн-платформах вже врегульовані в інших нормативно-правових актах, а якщо ні, визначити, в якому саме законодавчому акті слід їх передбачити.

6.3 Примітка щодо політичної реклами

Стаття 2 Закону України «Про рекламу» визначає сферу його застосування. Зокрема, вказується, що цей Закон не поширюється на передвиборчу агітацію. Припускається, що це питання врегульоване законодавством про вибори та референдуми. Регламент ЄС 2024 року щодо прозорості та таргетування політичної реклами визначає політичну рекламу таким чином:

«Політична реклама» означає підготовку, розміщення, просування, публікацію, доставку або поширення будь-якими засобами повідомлення, яке, як правило, здійснюється за винагороду, власними силами або в межах кампанії політичної реклами: (a) суб'єктом політичної діяльності, від його імені або на його користь, якщо таке повідомлення не має виключно приватного чи комерційного характеру; або

(b) повідомлення, що може вплинути та розроблене для впливу на результати виборів чи референдумів, поведінку виборців або законодавчі чи нормативні процеси на рівні ЄС, національному, регіональному чи місцевому рівнях. Не вважаються політичною рекламою:

(i) повідомлення від офіційних джерел держав-учасниць або Союзу, які виключно стосуються організації та процедур участі у виборах або референдумах, включаючи оголошення про кандидатів чи питання, винесене на референдум, або спрямовані на заохочення участі у виборах чи референдумах;

(ii) офіційні повідомлення, що мають на меті інформування громадськості з боку або від імені будь-якого органу державної влади держави-учасниці чи Союзу, включаючи членів уряду держави-учасниці, за умови, що такі повідомлення не мають на меті та не спрямовані на вплив на результати виборів чи референдумів, поведінку виборців або законодавчий чи регуляторний процес; та

(iii) представлення кандидатів у визначених законом громадських просторах або в медіа, за умови безкоштовного розміщення та рівного доступу для всіх кандидатів²².

²² РЕГЛАМЕНТ (ЄС) 2024/900 ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ ТА РАДИ від 13 березня 2024 року щодо прозорості та таргетування політичної реклами: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32024R0900>



З одного боку, це визначення політичної реклами є ширшим, ніж просто політичні повідомлення, що стосуються виборів та референдумів, оскільки воно також включає повідомлення, спрямовані на вплив на «законодавчі або регуляторні процеси». З іншого боку, цей регламент не врегульовує аспекти, що залишаються в компетенції національного законодавства, такі як: законність змісту політичної реклами, періоди, протягом яких дозволено розміщення політичної реклами, або характер учасників демократичного процесу. Сфера дії цього регламенту охоплює всю політичну рекламу в будь-яких медіа, а не лише в онлайн-середовищі. Особливу увагу приділено прозорості реклами, зокрема: ідентифікації рекламних оголошень, маркуванню політичної реклами та розкриттю інформації про осіб, які оплачують та розміщують рекламу. Цей регламент доповнює Закон про цифрові послуги (DSA), який вже містить положення щодо прозорості реклами. Крім того, регламент зобов'язує постачальників рекламних послуг (видавців політичної реклами) виконувати вимоги щодо звітності та надавати інформацію компетентним органам. Настійно рекомендується проаналізувати, чи правила щодо прозорості та таргетування політичної реклами вже закріплені в іншому законодавстві, а якщо ні — визначити, в яких нормативно-правових актах вони мають бути включені.

7 РЕКОМЕНДАЦІЇ ТА МОЖЛИВІ ДІЇ

Нижче наведено основні рекомендації щодо проєкту Закону.

7.1 Визначення

- Визначення «прямої реклами» має бути чіткішим.
- Доцільно додати визначення спонсорства, яке охоплюватиме аудіовізуальні медіа, платформи для обміну відео та контенту, створеного користувачами.
- Рекомендується включити визначення «системи штучного інтелекту», наприклад, відповідно до Рамкової конвенції Ради Європи про штучний інтелект.

7.2 Захист неповнолітніх

- Положення про аудіовізуальну комерційну комунікацію щодо продуктів із високим вмістом жиру (HFSS food) не відповідають вимогам Директиви AVMSD. AVMSD вимагає від держав-учасниць ефективного зменшення впливу реклами таких продуктів на дітей. У законопроєкті ж передбачено лише вимогу, що така реклама не повинна створювати «оманливого враження про позитивні якості поживної цінності продуктів». Ці положення потребують посилення.

7.3 Регулювання реклами на відеоплатформах

- З огляду на підхід до платформ для обміну відео, закріплений як у Директиві про аудіовізуальні медіапослуги (AVMSD), так і в Законі про цифрові послуги (DSA), недоцільно залишати питання реклами на таких платформах у сфері саморегулювання. AVMSD вимагає оцінки належності заходів, ужитих постачальниками платформ для обміну відео. Це передбачає співрегуляторну структуру. Крім того, спільне регулювання дозволяє інтервенцію регуляторного органу у разі, якщо кодекси не відповідають цілям Закону. Тому настійно рекомендується врегулювати зобов'язання платформ для обміну відео через механізми співрегулювання.



7.4 Додаткові категорії реклами, що можуть підлягати регулюванню

- На додаток до реклами фінансових послуг, слід розглянути можливість запровадження регулювання реклами криптовалют, що відповідає тенденціям, що розвиваються в інших країнах.

7.5 Інше законодавство ЄС щодо регулювання реклами

- Рекомендується визначити, в якому законодавчому акті слід передбачити правила щодо державної реклами, зокрема зобов'язання державних органів та медіапровайдерів, відповідно до Акта про свободу медіа в Європі (EMFA). Також слід розглянути, як ці правила співвідносяться з поняттям «матеріалів, що висвітлюють діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування».
- Також настійно рекомендується перевірити, чи положення щодо прозорості реклами на онлайн-платформах, викладені у Законі про цифрові послуги (Digital Services Act, DSA), вже врегульовані в інших законодавчих актах. Якщо ні, слід визначити, де саме вони мають бути закріплені в законодавстві.
- Питання прозорості реклами тісно пов'язане з прозорістю та таргетуванням політичної реклами (зокрема тієї, що виходить за межі виборчих кампаній). Також рекомендується оцінити, чи правила щодо прозорості та таргетування політичної реклами вже врегульовані в чинному законодавстві. Якщо ні, слід розглянути, де саме вони повинні бути включені до нормативно-правових актів.



8 СПИСОК ДЖЕРЕЛ

Рекомендації, резолюції, звіти, висновки Ради Європи

Європейська конвенція про транскордонне телебачення (ECTT) <https://rm.coe.int/168007b0d8>

Рамкова конвенція Ради Європи про штучний інтелект, права людини, демократію та верховенство права 2024 р. <https://rm.coe.int/summary-workshop-2019-bat-2/16809c992a>

Рекомендація CM/Rec(2018)1 Комітету міністрів Ради Європи державам-учасницям щодо плюралізму медіа та прозорості медіавласності: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680790e13

Європейська аудіовізуальна обсерваторія: [Нідерланди] Новий закон про азартні онлайн-ігри та рекламу в медіа. IRIS 2021-7:1/24. <https://merlin.obs.coe.int/article/9232>

Європейська аудіовізуальна обсерваторія: Зміни до Закону про медіа Нідерландів (Mediawet)- <https://merlin.obs.coe.int/article/9375>

Європейська аудіовізуальна обсерваторія: Італія: «Декрет про гідність» (Decreto Dignità), Закон № 87/2018. <https://merlin.obs.coe.int/article/8626>

Законодавство, звіти, політики Європейського Союзу

Директива (ЄС) 2018/1808 Європейського Парламенту та Ради від 14 листопада 2018 року, що вносить зміни до Директиви 2010/13/ЄС щодо координації певних положень, встановлених законом, нормативними актами або адміністративними заходами в державах-учасниках, стосовно надання аудіовізуальних медіапослуг (Директива про аудіовізуальні медіапослуги, AVMSD 2018). L. № OJ L 303, с. 69–92, 14 листопада 2018 року, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/1808/oj>

Європейський Парламент та Рада Європейського Союзу. (2024). Регламент (ЄС) 2024/1083, що встановлює загальну структуру для медіапослуг на внутрішньому ринку та вносить зміни до Директиви 2010/13/ЄС (Європейський закон про свободу медіа). Офіційний вісник Європейського Союзу, L 177/1. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32024R1083>

Регламент (ЄС) 2023/1114 Європейського Парламенту та Ради від 31 травня 2023 року щодо ринків криптоактивів, що вносить зміни до Регламентів (ЄС) № 1093/2010 та № 1095/2010 та Директив 2013/36/ЄС та (ЄС) 2019/1937. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R1114>

Регламент (ЄС) 2022/2065 Європейського Парламенту та Ради від 19 жовтня 2022 року, що стосується Єдиного ринку цифрових послуг (Закон про цифрові послуги, DSA) та вносить зміни до Директиви 2000/31/ЄС: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj/eng>

Регламент Європейського Парламенту та Ради про прозорість і таргетування політичної реклами 2021/0381 (COD), <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/03/11/eu-introduces-new-rules-on-transparency-and-targeting-of-political-advertising/>



Регламент (ЄС) 2016/127, що доповнює Регламент (ЄС) № 609/2013 стосовно специфічних вимог до складу та інформаційних вимог щодо дитячих молочних сумішей і подальшого дитячого харчування, а також вимог до інформації, пов'язаної з вигодовуванням немовлят та дітей молодшого віку <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32016R0127>

Інші дослідження, звіти, нещодавні публікації та посилання

BAI (2020 р.): Огляд Кодексу комерційних комунікацій для дітей, розробленого Відомством з питань мовлення Ірландії (Broadcasting Authority of Ireland, BAI). Підготовлено від імені Відомства з питань мовлення Ірландії (BAI). Підготовлено Дейдрі Кевін (Deirdre Kevin), «КоммСол» (CommSol): file:///Users/deirdrekevin/Downloads/2020_StatutoryReport_CCCC_vFinal_JC.pdf

BAI (2023 р.): Офіційний огляд кодексів і правил Відомства з питань мовлення Ірландії (Broadcasting Authority of Ireland, BAI) (ПРАКТИЧНИЙ ОГЛЯД), підготовлений компанією «КоммСол» (CommSol) у грудні 2022 року: file:///Users/deirdrekevin/Downloads/20230306_CodesRules_Statutory-Review_vFinal-1-2.pdf

Ірландія: Закон про регулювання азартних ігор: <https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/act/2024/35/eng/enacted/a3524.pdf>

Фундація Кодексу реклами Нідерландів (Stichting Reclame Code, SCC): <https://www.reclamecode.nl/engels/dutch-advertising-code/special-advertising-codes/#advertising-code-for-games-of-chance-offered-by-licensees--by-virtue-of-the-betting-and-gaming-act-2015>

«Зе Файненшіал Таймс» (The Financial Times) (грудень 2021 року): Чому біткоїн гірший за фінансову піраміду в стилі «МадOFF» (Madoff) <https://www.ft.com/content/83a14261-598d-4601-87fc-5dde528b33d0>

«Зе Гардіан» (The Guardian) (червень 2022 р.): «Криптокрах: усі фінансові піраміди зрештою руйнуються» (Із посиланням на голову Комісії з цінних паперів і бірж США (SEC)): <https://www.theguardian.com/technology/commentisfree/2022/iun/19/the-crypto-crash-all-ponzi-schemes-topple-eventually>

Уряд Великобританії (січень 2022 року): Уряд посилює закони щодо оманливої реклами криптовалют <https://www.gov.uk/government/news/government-to-strengthen-rules-on-misleading-cryptocurrency-adverts>

Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ) (2016 р.): Звіт комісії щодо подолання дитячого ожиріння https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/204176/9789241510066_eng.pdf?sequence=1

