

УДК 342.9:659.1

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2025.1.41>

ОКСІНЬ В.Ю.

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ РЕКЛАМИ
У СФЕРІ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ****ADMINISTRATIVE AND LEGAL PRINCIPLES OF STATE CONTROL
OF ADVERTISING IN THE FIELD OF FINANCIAL SERVICES**

У статті визначено, що державний контроль у сучасному адміністративно-правовому – це уповноважена публічно-владна діяльність органів державної влади та посадових осіб, спрямовану на перевірку відповідності дій, стану чи результатів діяльності підконтрольних суб'єктів встановленим законом нормативам, стандартам, правилам та публічним інтересам, яка передбачає спостереження, оцінювання, фіксацію фактичних обставин, виявлення правопорушень або відхилень від нормативних вимог, а також ухвалення рішень щодо застосування передбачених законодавством заходів впливу (реагування), що мають публічно-правовий характер. Управлінська сутність державного контролю полягає в забезпеченні стабільного функціонування системи публічного адміністрування, гарантуванні законності, прозорості та підзвітності у діяльності об'єктів контролю. При цьому державний контроль не є суто каральним або формальним механізмом, а виконує превентивну, охоронну та коригувальну функції, з метою запобігання негативним наслідкам у публічній сфері, захисту прав і свобод людини, а також належного виконання зобов'язань держави перед суспільством.

У статті визначено, що адміністративно-правові засади державного контролю реклами у сфері фінансових послуг слід розглядати як сукупність встановлених норм, принципів, повноважень та процедур, які визначають правові межі, порядок і механізми реалізації контрольної діяльності уповноважених державних органів щодо дотримання рекламодавцями вимог законодавства у сфері реклами фінансових послуг, що забезпечують легітимність, системність і ефективність здійснення державного контролю, спрямованого на запобігання порушенням, недобросовісній рекламі, а також на захист прав споживачів фінансових послуг, основою яких виступають приписи Закону України «Про рекламу», спеціальне законодавство у сфері фінансових послуг, акти Національного банку України та інші нормативно-правові акти, які регламентують повноваження контролюючих органів, обов'язки рекламодавців, а також відповідальність за порушення.

У статті сформовано головні ознаки адміністративно-правових засад державного контролю реклами у сфері фінансових послуг до яких віднесено: 1) нормативність – здійснення контролю ґрунтується на законодавчих та підзаконних актах; 2) компетентність – участь виключно уповноважених суб'єктів (наприклад, НБУ); 3) публічність – контроль реалізується як форма публічної влади з використанням адміністративних повноважень; 4) процесуальність – контроль передбачає певну послідовність дій: виявлення порушення, реагування на нього та настання правових наслідків; 5) юрисдикційність – наявність механізмів притягнення до відповідальності та видачі приписів.

Ключові слова: адміністративне регулювання, адміністрування, врядування, публічна адміністрація, реклама, управління, фінансові послуги.

© ОКСІНЬ В.Ю. – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри публічного управління, адміністрування та права (Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»)

© ЛЕВЧЕНКО Д.С. – PhD в галузі права, правовий аналітик (Громадська організація «Інформаційно-аналітичний центр «Сучасне аерокосмічне право»)

The article defines that state control in modern administrative law is an authorized public-power activity of state authorities and officials aimed at verifying the compliance of actions, state or results of activities of controlled entities with the norms, standards, rules and public interests established by law, which involves observation, assessment, recording of factual circumstances, identification of violations or deviations from regulatory requirements, as well as adoption of decisions on the application of measures of influence (response) provided for by law, which are of a public-law nature. The managerial essence of state control is to ensure the stable functioning of the public administration system, guaranteeing legality, transparency and accountability in the activities of objects of control. At the same time, state control is not a purely punitive or formal mechanism, but performs preventive, protective and corrective functions, in order to prevent negative consequences in the public sphere, protect human rights and freedoms, as well as properly fulfill the state's obligations to society.

The article determines that the administrative and legal principles of state control of advertising in the field of financial services should be considered as a set of established norms, principles, powers and procedures that determine the legal boundaries, procedure and mechanisms for implementing the control activities of authorized state bodies regarding advertisers' compliance with the requirements of the legislation in the field of advertising of financial services, which ensure the legitimacy, consistency and effectiveness of state control aimed at preventing violations, unfair advertising, as well as protecting the rights of consumers of financial services, the basis of which are the provisions of the Law of Ukraine "On Advertising", special legislation in the field of financial services, acts of the National Bank of Ukraine and other regulatory legal acts that regulate the powers of regulatory bodies, the obligations of advertisers, as well as liability for violations.

The article forms the main features of the administrative and legal principles of state control of advertising in the field of financial services, which include: 1) normativity – control is based on legislative and regulatory acts; 2) competence – participation of exclusively authorized entities (for example, the NBU); 3) publicity – control is implemented as a form of public power using administrative powers; 4) proceduralism – control involves a certain sequence of actions: identifying a violation, responding to it and the occurrence of legal consequences; 5) jurisdiction – the presence of mechanisms for holding accountable and issuing orders.

Key words: *administrative regulation, administration, governance, public administration, advertising, management, financial services.*

Актуальність теми. В умовах зростаючої інформаційної присутності реклами в усіх сферах суспільного життя, особливого значення набуває проблема ефективного державного контролю за її змістом, достовірністю та відповідністю правовим стандартам. З огляду на те, що реклама має не лише комерційний, а й соціальний, етичний і правовий вимір, держава змушена реагувати на виклики, пов'язані з поширенням недостовірної, маніпулятивної чи дискримінаційної інформації. Особливої гостроти ця проблема набуває в період активної цифровізації та використання новітніх технологій у рекламних кампаніях, що ускладнює її регулювання традиційними адміністративно-правовими інструментами.

Водночас законодавче забезпечення та організаційно-функціональні механізми державного контролю у сфері реклами залишаються фрагментарними й не завжди узгодженими між різними суб'єктами публічного управління, що створює ризики порушення прав споживачів, недобросовісної конкуренції та зниження довіри до інститутів регуляторної політики. У цьому контексті актуальним постає наукове осмислення адміністративно-правових засад державного контролю у сфері реклами фінансових послуг, як важливого інструмента забезпечення публічного інтересу, правопорядку й сталого функціонування національного інформаційного простору.

Огляд останніх досліджень. Сфера публічного адміністрування у сфері реклами фінансових послуг в Україні є досить специфічною, тому дослідження побудовано на загально-теоретичних працях публічного адміністрування (І. Бінько, В. Галуцько, А. Даниленко, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, Т. Коломоєць, К. Кубатко, В. Курило, С. Стеценко та інші), працях у сфері реклами (О. Бугайова, С. Мамалига, Н. Краєвська, С. Краєвський та інші), та працях у сфері фінансових послуг (І. Солошкіна).

Однак, зміст публічного адміністрування у сфері реклами фінансових послуг в Україні є недостатньо розробленою категорією, що обумовлює актуальність наукових викликів.

Мета статті полягає у тому, щоб розкрити адміністративно-правові засади державного контролю реклами у сфері фінансових послуг в Україні.

Виклад основних положень. Адміністративно-правовий механізм державного контролю є однією з ключових складових забезпечення правопорядку та ефективного функціонування господарської діяльності. Його сутність полягає в організації та реалізації контрольних функцій держави, спрямованих на дотримання суб'єктами господарювання встановлених правил, стандартів та норм. Основою цього механізму є нормативно-правова база, яка включає закони, підзаконні акти, міжнародні угоди та інші правові документи. Законодавство України у цій сфері базується на таких ключових актах, як Закон "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності", Податковий кодекс, а також спеціалізовані нормативні документи, що регламентують діяльність окремих контролюючих органів [1]. Губар А.В. зазначає, що структурними елементами механізму є суб'єкти контролю, до яких належать органи державної влади, наділені відповідними повноваженнями. Зокрема, це Державна податкова служба, Антимонопольний комітет, Державна служба з питань праці, екологічні інспекції та інші установи. Кожен із цих органів має чітко визначений предмет діяльності, що дозволяє уникати дублювання функцій і підвищувати ефективність здійснюваних заходів [2]. Об'єктами контролю виступають суб'єкти господарювання, діяльність яких повинна відповідати встановленим вимогам законодавства, стандартів і норм, що стосуються економічної, податкової, екологічної, трудової чи іншої сфери. Одним із важливих аспектів адміністративно-правового механізму є методи і засоби, за допомогою яких здійснюється контроль. Найбільш поширеними серед них є інспекційні перевірки, моніторинг діяльності, аудит, аналіз звітності, а також застосування інформаційних технологій для виявлення ризиків та порушень. Ефективне використання цих методів сприяє підвищенню результативності контролю та мінімізації адміністративного тиску на підприємства, які діють добросовісно [3].

Досліджуючи адміністративно-правові засади державного контролю у сфері реклами в Україні, перш за все необхідно визначити сутність самого терміну «державний контроль». Так, термін «державний контроль» (зокрема, у юридичних словниках) формується як діяльність уповноважених суб'єктів з перевірки фактичних даних про відповідність контрольованих об'єктів формально визначеним нормативам, що завершується прийняттям рішення про заходи реагування, які є адекватними отриманим результатам [4, с. 143]. У вузькому розумінні державний контроль розглядається як функція державного управління, що полягає у спостереженні за діяльністю об'єкта й у перевірці її відповідності управлінським рішенням, а також у попередженні й виправленні можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають розвитку суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямків [5, с. 349–350]. В свою чергу, Шевчук О. М. виділяє чотири наукові підходи в з'ясуванні змісту державного контролю. Так, перший напрямок, в якому автор вказує, що вчені розуміють державний контроль як функцію державного управління, або (у більш широкому розумінні) як функції держави. Прихильниками цієї точки зору є В. Б. Авер'янов, П. М. Чистяков, З. С. Гладун, Л. О. Савченко та ін. Другий – в якому дослідники державний контроль розглядають із процесуальної точки зору – як стадію управлінського процесу. (М. С. Студенікіна, О. П. Полінець та ін). Третій – науковці указують, що державний контроль є засобом забезпечення законності шляхом перевірки дотримання норм законодавства, забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина (О. М. Бандурка, О. М. Музичук та ін). Четвертий підхід щодо розуміння державного контролю як діяльності органів, що мають державно-владні повноваження (О. Ф. Андрійко, В. С. Шестак, О. М. Шевчук та ін.) [6, с. 26–28]. В. М. Гаращук, розглядаючи контроль як особливу функцію державного управління, вказує, що контроль – це «...перевірка, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, відвернення та припинення протиправної поведінки з боку кого-небудь» [7, с. 17]. У свою чергу, В. С. Шестак визначає державний контроль як самостійно чи зовнішньо ініційовану діяльність уповноважених на те суб'єктів, що спрямована на встановлення фактичних даних щодо об'єктів цього контролю для визначення її відповідності або невідповідності тим правомірним критеріям, котрі передбачають застосування адекватних отриманому результатам заходів реагування в унормованому порядку [8, с. 25].

Вважаємо, що державний контроль у сучасному адміністративно-правовому контексті можна визначити як уповноважену публічно-владну діяльність органів державної влади та посадових осіб, спрямовану на перевірку відповідності дій, стану чи результатів діяльності

підконтрольних суб'єктів встановленим законом нормативам, стандартам, правилам та публічним інтересам, яка передбачає спостереження, оцінювання, фіксацію фактичних обставин, виявлення правопорушень або відхилень від нормативних вимог, а також ухвалення рішень щодо застосування передбачених законодавством заходів впливу (реагування), що мають публічно-правовий характер. Управлінська сутність державного контролю полягає в забезпеченні стабільного функціонування системи публічного адміністрування, гарантуванні законності, прозорості та підзвітності у діяльності об'єктів контролю. При цьому державний контроль не є суто каральним або формальним механізмом, а виконує превентивну, охоронну та коригувальну функції, з метою запобігання негативним наслідкам у публічній сфері, захисту прав і свобод людини, а також належного виконання зобов'язань держави перед суспільством.

Що стосується законодавчого закріплення реклами у сфері фінансових послуг, то згідно з приписами статті 24 Закону України «Про рекламу» рекламою у сфері фінансових послуг визнається реклама: фінансової установи або іншої особи, яка відповідно до закону має право надавати фінансові послуги, та її діяльності; фінансових послуг, що надаються або надання яких планується фінансовими установами, іншими особами, які відповідно до закону мають право надавати фінансові послуги. Інформація у сфері фінансових послуг, яка відповідно до законодавства підлягає обов'язковому розміщенню та оприлюдненню, не вважається рекламою. Додаткові вимоги до реклами споживчого кредиту визначаються законом. Вимоги цієї статті застосовуються до реклами на платіжному ринку, включаючи рекламу нефінансових платіжних послуг, з урахуванням вимог законодавства України у сфері платіжних послуг. Законодавством передбачено, що рекламодавцями у сфері фінансових послуг можуть бути виключно фінансові установи або інші особи, які відповідно до закону мають право надавати фінансові послуги, а також особи, які виступають рекламодавцями за їх замовленням. Реклама фінансових послуг, пов'язаних із залученням коштів населення, або осіб, які надають такі послуги, дозволяється, за умови внесення інформації про таку особу до відповідного реєстру учасників ринку фінансових послуг та/або наявності ліцензії на провадження діяльності з надання відповідної фінансової послуги. Така реклама (за виключенням реклами в аудіальних медіа) повинна містити номер у реєстрі фінансових установ, номер зазначеної ліцензії, дату видачі та найменування органу, що видав ліцензію. Положення цієї частини не застосовуються у випадках, якщо здійснюється реклама тільки торговельної марки або найменування особи, без реклами послуг [9].

Також законодавством передбачено питання недобросовісної реклами у сфері фінансових послуг. Так, недобросовісною рекламою у сфері фінансових послуг вважається: 1) реклама діяльності з надання фінансових послуг без набуття особою, що їх надає, статусу фінансової установи чи без проходження нею авторизації діяльності у порядку, передбаченому Законом України «Про фінансові послуги та фінансові компанії»; 2) реклама фінансових послуг, надання яких на території України заборонено законом; 3) реклама фінансових послуг, у якій інформація про умови надання фінансових послуг відсутня або: зазначається шрифтом, розмір якого на 50 і більше відсотків менший за розмір шрифту, яким зазначена назва фінансової послуги, що рекламується; оголошується більш як на 25 відсотків швидше за оголошення назви фінансової послуги, що рекламується; зазначається шрифтом, розмір якого на 50 і більше відсотків менший за розмір шрифту, яким зазначене найменування фінансової установи, яка надає фінансову послугу (у разі відсутності в рекламі назви фінансової послуги); зазначається шрифтом, розмір якого на 50 і більше відсотків менший за розмір шрифту, яким зазначений знак для товарів і послуг (торговельна марка), що використовується фінансовою установою, яка надає фінансову послугу (у разі відсутності в рекламі назви фінансової послуги та найменування фінансової установи); зазначається у спосіб, який ускладнює її візуальне та/або аудіальне сприйняття; 4) інша реклама у сфері фінансових послуг (у тому числі реклама фінансової послуги), яка вважається недобросовісною рекламою відповідно до цього Закону та інших законів України [9].

В розумінні законодавця основними принципами реклами є: законність, точність, достовірність, використання форм та засобів, які не завдають споживачеві реклами шкоди. Реклама не повинна підірвати довіру суспільства до реклами та повинна відповідати принципам добросовісної конкуренції. Реклама не повинна містити інформації або зображень, які порушують етичні, гуманістичні, моральні норми, нехтують правилами пристойності. Реклама повинна враховувати особливу чутливість дітей і не завдавати їм шкоди [9].

К. Бортняк, О. Мердова, В. Цомра стверджують, що на сучасному етапі адміністративно-правове регулювання організації та функціонування державного контролю за суб'єктами підприємницької діяльності має певні особливості, адже збройна агресія росії проти України

спровокувала необхідність модернізації контрольно-наглядової діяльності на рівні держави, що призвело до необхідності перегляду чинних адміністративно-правових норм та до їх удосконалення в частині унормування взаємовідносин між суб'єктами. До таких особливостей науковці відносять: 1) встановлення чіткої мети здійснення державного контролю за суб'єктами підприємницької діяльності, визначення чітких умов взаємодії між органами виконавчої влади та обов'язків посадових осіб; 2) комплаєнс контролюючих органів; 3) врахування у процесі здійснення державного контролю за суб'єктами підприємницької діяльності особливого статусу та умов функціонування регіонів в умовах воєнного стану; 4) посилення заходів державного контролю за суб'єктами підприємницької діяльності на регіональному та місцевому рівні, а також заходів громадського контролю, що потребує додаткового законодавчого регулювання [10].

При цьому автори зазначають, що адміністративно-правові засади державного нагляду і контролю у сфері господарської діяльності в умовах протистояння викликам війни росії проти України, як уже зазначалося, значно видозмінилися та мають певні особливості. Зокрема, в умовах війни регіони України мають різні умови функціонування, відповідно, й забезпечення державного нагляду і контролю у сфері господарської діяльності реалізуються із урахуванням існуючих викликів. В даному контексті, К. Бортняк, О. Мердова, В. Цомра, Н. Драганова та Р. Михайлов [6, с. 292] зазначають, що особливостями державного нагляду і контролю у сфері господарської діяльності в Україні є: 1) державний нагляд і контролю у сфері господарської діяльності має незалежну мету та забезпечується комплаєнс органів державної влади різних рівнів та суб'єктів господарювання, діяльність яких регулюється чинним законодавством та визначаються чіткі обов'язки й умови взаємодії; 2) об'єкт державного нагляду і контролю у сфері господарської діяльності враховує особливості статусу та умов функціонування певної території України; 3) реалізація державного нагляду і контролю у сфері господарської діяльності здійснюється на декількох рівнях, зокрема: (1) на державному, (2) державний нагляд і незалежний контроль на місцевому рівні, (3) громадський контроль і нагляд [10].

Закон України «Про рекламу» передбачає, що контроль за дотриманням законодавства України про рекламу здійснюють у межах своїх повноважень. Національний банк України – щодо реклами на платіжному ринку та реклами діяльності з надання фінансових послуг (у тому числі споживчого кредиту), крім реклами фінансових інструментів, ринків капіталу та організованих товарних ринків [9].

На вимогу органів державної влади, на які згідно із законом покладено контроль за дотриманням вимог законодавства про рекламу, за фактом виявлення такими органами порушення або в ході розгляду повідомлення (звернення, скарги, заяви тощо) третіх осіб про порушення вимог законодавства про рекламу рекламодавці, виробники та розповсюджувачі реклами зобов'язані надавати документи, усні та/або письмові пояснення, відео- та аудіозаписи, а також іншу інформацію, що стосується виявленого порушення чи повідомлення про нього, необхідні для здійснення такими органами повноважень щодо державного контролю. Крім того, відповідний орган державної влади має право: вимагати від рекламодавців, виробників та розповсюджувачів реклами усунення виявлених порушень вимог законодавства; вимагати припинення дій, що перешкоджають здійсненню державного контролю; надавати (надсилати) рекламодавцям, виробникам та розповсюджувачам реклами обов'язкові для виконання приписи про усунення порушень; приймати рішення про визнання реклами недобросовісною, прихованою, про визнання порівняння в рекламі неправомірним з одночасним зупиненням її розповсюдження; приймати рішення про зупинення розповсюдження відповідної реклами [9].

Таким чином, адміністративно-правові засади державного контролю реклами у сфері фінансових послуг слід розглядати як сукупність встановлених норм, принципів, повноважень та процедур, які визначають правові межі, порядок і механізми реалізації контрольної діяльності уповноважених державних органів щодо дотримання рекламодавцями вимог законодавства у сфері реклами фінансових послуг, що забезпечують легітимність, системність і ефективність здійснення державного контролю, спрямованого на запобігання порушенням, недобросовісній рекламі, а також на захист прав споживачів фінансових послуг, основою яких виступають приписи Закону України «Про рекламу», спеціальне законодавство у сфері фінансових послуг, акти Національного банку України та інші нормативно-правові акти, які регламентують повноваження контролюючих органів, обов'язки рекламодавців, а також відповідальність за порушення.

До головних ознак адміністративно-правових засад державного контролю реклами у сфері фінансових послуг можна віднести: 1) нормативність – здійснення контролю ґрунтується на законодавчих та підзаконних актах; 2) компетентність – участь виключно уповноважених

суб'єктів (наприклад, НБУ); 3) публічність – контроль реалізується як форма публічної влади з використанням адміністративних повноважень; 4) процесуальність – контроль передбачає певну послідовність дій: виявлення порушення, реагування на нього та настання правових наслідків; 5) юрисдикційність – наявність механізмів притягнення до відповідальності та видачі приписів.

При цьому, особливостями цього виду контролю є: 1) галузева специфіка – контроль стосується реклами саме у сфері фінансових послуг, що вимагає високого рівня спеціалізації; 2) обмежене коло рекламодавців – рекламу можуть розміщувати тільки ліцензовані або зареєстровані фінансові установи; 3) інформаційні вимоги – обов'язкове зазначення у рекламі номера ліцензії, дати, органу, що її видав; 4) режим воєнного стану – адаптація контрольних механізмів до умов регіональної нестабільності та правових винятків; 5) фокус на споживача – превентивна орієнтація контролю на захист прав споживачів від недобросовісної реклами.

Таким чином, адміністративно-правові засади державного контролю реклами у сфері фінансових послуг є не лише формальним правовим інструментом, а комплексним регуляторним механізмом, який спрямований на підтримання публічного порядку в економічному просторі, недопущення обману споживачів і забезпечення прозорості діяльності суб'єктів фінансового ринку. Їх практична реалізація набуває особливої актуальності в умовах війни, коли необхідна додаткова відповідальність за комунікацію із населенням і стабільність фінансової системи.

Список використаних джерел:

1. Бондаренко В. М. Адміністративно-правові механізми боротьби з корупцією у сфері державного контролю. *Вісник Національної академії державного управління*. 2023. № 3. С. 43–49.
2. Губар А. В. Державний контроль у сфері господарської діяльності: сучасний стан та проблеми удосконалення. *Право і суспільство*. 2023. № 1. С. 35–40. DOI: <https://doi.org/10.32842/2078-7480.2023.1.6>.
3. Захарченко П. І. Цифровізація державного контролю: виклики та перспективи. *Економіка та право*. 2022. №12. С. 28–34.
4. Юридичний науково-практичний словник-довідник: основні терміни та поняття. О. Ф. Скакун, Д. А. Бондаренко. Харків, 2007. 482 с.
5. Адміністративне право України : підручник за редактуванням В. Б. Авер'янов. «Юридична думка», 2004. С. 349–350.
6. Шевчук О. М. Правове регулювання у сфері контролю за обігом наркотиків : монографія. Харків : Право, 2017. С. 424 с.
7. Гарашук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні. Навчальний посібник. Харків : Фоліо, 2002. С. 17.
8. Шестак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання). Монографія. Харків, 2003. С. 25.
9. Про рекламу : Закон України від 3 липня 1996 року № 270/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 39. Ст. 181.
10. Bortniak K., Merdova O., Tsomra V., Daraganova N., Mykhailov R. Experience of administrative and legal support for control and supervision. *Amazonia Investiga*. 2023. Vol. 12(63). P. 289–298. <https://doi.org/10.34069/AI/2023.63.03.27>