

НАУКОВИЙ ЗМІСТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ РЕКЛАМИ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

SCIENTIFIC CONTENT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF ADVERTISING FINANCIAL SERVICES IN UKRAINE

Оксін В.Ю., д.ю.н., 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»

У статті визначено, що публічне адміністрування - це цілеспрямована, адміністративно організована діяльність суб'єктів, наділених публічними повноваженнями, яка спрямована на реалізацію суспільно значущих функцій держави й інших суб'єктів публічного сектору через правові, організаційні та сервісні механізми, яка здійснюється у межах публічного права, ґрунтується на принципах законності, відкритості, підзвітності й орієнтації на публічний інтерес, та передбачає взаємодію між владними структурами й інститутами громадянського суспільства з метою забезпечення, охорони та розвитку прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. При цьому, публічне адміністрування не обмежується лише державною владою, а охоплює ширший спектр взаємодії між державними, муніципальними та іншими суб'єктами публічного права, включаючи інституції, що надають адміністративні послуги або здійснюють регулювання у відповідних сферах, а відтак у цьому контексті воно виступає не лише як система органів і процедур, але як інструмент досягнення соціальної справедливості та інституційної ефективності через врегулювання суспільних відносин у межах адміністративно-правової моделі публічного управління.

У статті підкреслено, що реклама це форма масової комунікації, що реалізується шляхом поширення інформаційних повідомлень про товари, послуги, осіб чи ідеї в будь-якій формі та через різні засоби, з метою формування або підтримання зацікавленості споживача та стимулювання попиту. Вона виконує не лише інформаційну, а й психологічну, культурну й економічну функції, будучи інструментом ринкового впливу, механізмом комерційного просування та одночасно — елементом масової культури, здатним впливати на суспільну свідомість і поведінку через образи, символи й мотиваційні стимули.

У статті сформовано, що публічне адміністрування у сфері реклами фінансових послуг в Україні за своїм змістом являє собою комплексну діяльність уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, спрямовану на регулювання, контроль і координацію процесів поширення інформації про фінансові послуги з метою забезпечення публічного інтересу, захисту прав споживачів та підтримання справедливих конкурентних умов на фінансовому ринку, яка здійснюється шляхом встановлення правил поведінки учасників рекламної сфери, нагляду за їх дотриманням, запобігання маніпуляціям і недобросовісній рекламі, а також у формі надання адміністративних послуг і розгляду скарг щодо порушення законодавства про рекламу фінансових продуктів.

У цьому контексті публічне адміністрування поєднує управлінсько-регуляторну, сервісну та наглядово-контрольну функції, що реалізуються у межах адміністративно-правового механізму, підкріпленого нормами спеціального фінансового та рекламного законодавства, сутність якого полягає у врівноваженні інтересів держави, суб'єктів фінансового ринку та споживачів послуг, з урахуванням особливостей реклами як інструменту впливу на масову свідомість і фінансових послуг як складного й потенційно ризикового об'єкта споживання. Публічне адміністрування у цій сфері охоплює розробку нормативно-правових актів, ліцензування, встановлення вимог до змісту реклами, обмежень щодо її форми та цільової аудиторії, а також заходи адміністративної відповідальності у разі порушень. У підсумку, публічне адміністрування у сфері реклами фінансових послуг в Україні є інструментом досягнення збалансованого розвитку фінансового ринку, підвищення рівня фінансової обізнаності громадян і гарантування їх захищеності від деструктивного впливу інформаційного середовища.

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

The article defines public administration as a purposeful, administratively organized activity of entities vested with public powers, which is aimed at implementing socially significant functions of the state and other public sector entities through legal, organizational and service mechanisms, which is carried out within the framework of public law, is based on the principles of legality, openness, accountability and orientation to the public interest, and involves interaction between government structures and civil society institutions in order to ensure, protect and develop the rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities. At the same time, public administration is not limited only to state authorities, but covers a wider range of interaction between state, municipal and other subjects of public law, including institutions that provide administrative services or regulate in relevant areas, and therefore in this context it acts not only as a system of bodies and procedures, but as a tool for achieving social justice and institutional efficiency through the regulation of social relations within the administrative-legal model of public administration.

The article emphasizes that advertising is a form of mass communication, which is implemented by distributing information messages about goods, services, persons or ideas in any form and through various means, in order to form or maintain consumer interest and stimulate demand. It performs not only informational, but also psychological, cultural and economic functions, being an instrument of market influence, a mechanism of commercial promotion and at the same time an element of mass culture, capable of influencing public consciousness and behavior through images, symbols and motivational stimuli.

The article establishes that public administration in the field of advertising of financial services in Ukraine in its content is a complex activity of authorized subjects of public administration aimed at regulating, controlling and coordinating the processes of disseminating information about financial services in order to ensure public interest, protect consumer rights and maintain fair competitive conditions in the financial market, which is carried out by establishing rules of conduct for participants in the advertising sector, supervising their compliance, preventing manipulation and unfair advertising, as well as in the form of providing administrative services and considering complaints regarding violations of legislation on advertising of financial products. In this context, public administration combines management and regulatory, service and supervisory and control functions, which are implemented within the framework of an administrative and legal mechanism, supported by the norms of special financial and advertising legislation, the essence of which is to balance the interests of the state, financial market entities and consumers of services, taking into account the peculiarities of advertising as a tool for influencing mass consciousness and financial services as a complex and potentially risky object of consumption. Public administration in this area includes the development of regulatory legal acts, licensing, establishing requirements for the content of advertising, restrictions on its form and target audience, as well as measures of administrative liability in case of violations. As a result, public administration in the field of advertising of financial services in Ukraine is a tool for achieving balanced development of the financial market, increasing the level of financial awareness of citizens and ensuring their protection from the destructive influence of the information environment.

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

Актуальність теми. В сучасних складних політико-економічних умовах, особливо важливо забезпечити баланс між свободою підприємницької діяльності, правом споживача на достовірну інформацію та потребою держави у стабільному фінансовому середовищі. В умовах гібридної інформаційної війни також посилюється ризик поширення маніпулятивної, недостовірної або агресивної реклами, що може спричинити порушення прав громадян, зниження довіри до фінансової системи та соціальну напругу.

З огляду на це, публічне адміністрування має виступати інструментом нормативного впорядкування та засобом превентивного реагування на потенційні загрози у сфері реклами фінансових послуг. Вивчення публічного адміністрування у сфері реклами фінансових послуг є необхідною передумовою для формування цілісної державної політики, здатної забезпечити належний рівень захисту прав споживачів, підвищити прозорість фінансового ринку та зміцнити довіру до державних інституцій.

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. Галунько, 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 науковий зміст публічного адміністрування у сфері реклами фінансових послуг в Україні.

Виклад основних положень. Публічне адміністрування у сфері фінансової реклами фактично включає в себе дві категорії – публічне адміністрування та реклама фінансових послуг, окремий аналіз який дозволяє сформулювати загальний зміст відповідного процесу.

Для початку проаналізуємо поняття «публічне адміністрування». Закордоном «адміністрування» як метод організації суспільних відносин уповноваженими державною суб'єктами, наділеними владними повноваженнями, є попередником сучасної правової конструкції «публічне адміністрування», яке з плином часу видозмінилось та набуло якісно нових ознак, змінило орієнтування на суспільне (а не державне) благо. У межах вітчизняної адміністративно-правової науки прийнятніше вважати, що державне управління, як категорія, розпалося на дві самостійні частини, одна із яких залишилась з однойменною назвою, а інша отримала назву «публічне адміністрування». Те, що за кордоном завжди іменувалось публічним адмініструванням, в Україні було державним управлінням і тільки зараз починає адаптуватись до світових стандартів як кооперація зусиль суб'єктів адміністративних правовідносин, виражена спільною діяльністю для досягнення публічних цілей. Однак вітчизняна правова доктрина досі не апелює терміном «публічне адміністрування» й усі аналітичні, статистичні звіти та європейські рекомендації, що прямо чи побічно стосуються України й містять термін «Public Administration», офіційно перекладаються як «державне управління» незалежно від того, йдеться про державний чи публічний сектори [2, с. 3–4].

Вчені-адміністративісти сформували, що публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади – це адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації, яка є зовнішнім виразом реалізації завдань (функцій) виконавчої влади, що здійснюється з метою задоволення публічного інтересу й негативно відмежовується від законодавчої судової та політичної діяльності. публічне

адміністрування як форма реалізації публічної влади характеризується: 1) зовнішнім виразом реалізації завдань (функцій) виконавчої влади; 2) адміністративною діяльністю публічної адміністрації; 3) здійснюється з метою задоволення публічного інтересу; 4) негативно відмежовується від: законодавчої діяльності; здійснення правосуддя та кримінально-процесуальної діяльності; політичної діяльності; діяльності, спрямованої на задоволення приватних інтересів [1, с. 16–17].

Науковицею Д. Левченко запропоновано поняття публічного адміністрування як виконавчо-розпорядчої та адміністративно-сервісної діяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо регулювання, забезпечення, захисту та охорони правовідносин як ціннісного об'єкта з метою задоволення публічних інтересів суб'єктів громадянського суспільства та реалізації завдань і функцій держави [3, с. 70]. Доктором філософії А. Даниленко визначено нормативний зміст публічного адміністрування, як адміністративно-правовий концепт, пояснює, як здійснюється публічний вплив на суспільні відносини, що впливає на його реалізацію та як досягти стабільності у його втіленні. У категорійно-понятійну складову даного терміна входять, по-перше, практична сторона діяльності уповноважених суб'єктів, наділених публічними статусом задля забезпечення, гарантування, охорони та захисту публічних інтересів в Україні; по-друге, джерельна база, яка є сукупністю адміністративно-правових норм, що уповноважують, санкціонують чи описують коло компетенційних спроможностей зазначених суб'єктів; по-третє, адміністративна результативність та сфесетивність прийняття й реалізації соціально важливих рішень [2, с. 174–175].

Вчений І. Бінько вважає, що публічне адміністрування за свою природою спрямоване на досягнення остаточної мети механізму державного управління – ефективну реалізацію прав, свобод та охоронюваних законом інтересів. Діяльність людини, як носія прав та свобод, характеризується як правомірна та активна якщо відбувається безпосередня реалізація прав і свобод. А діяльність державних органів проявляється через здійснення функцій – охорони, захисту, контрольної, правозастосовної функції тощо [4, с. 45]. К. Кубатко визначає, що поняття «публічне адміністрування» більшою мірою стосується відносин між суб'єктами владних повноважень (публічною адміністрацією) та громадянами (а також іноземними громадянами та особами без громадянства), і полягає у наданні адміністративних послуг та вирішенні адміністративних справ з метою забезпечення реалізації та захисту прав фізичних осіб (зовнішні відносини публічної адміністрації). Змістом публічного адміністрування є взаємні права та обов'язки суб'єкта владних повноважень та особи, яка звертається до публічної адміністрації щодо вирішення її адміністративного питання. Причому для суб'єкта владних повноважень діє спеціально-дозвільний режим правового регулювання, тобто дозволено лише те, що прямо передбачено нормативно-правовим актом, а для особи-суб'єкта звернення діє загально-дозвільний режим, тобто дозволено все, що не заборонено нормативними приписами. Проте, для обох суб'єктів обов'язковою є правова процедура розгляду та вирішення адміністративного питання, що регулюється нормами адміністративно-процедурного права [5, с. 124–131].

Таким чином, публічне адміністрування – це цілеспрямована, адміністративно організована діяльність суб'єктів, наділених публічними повноваженнями, яка спрямована на реалізацію суспільно значущих функцій держави й інших суб'єктів публічного сектору через правові, організаційні та сервісні механізми, яка здійснюється у межах публічного права, ґрунтується на принципах законності, відкритості, підзвітності й орієнтації на публічний інтерес, та передбачає взаємодію між владними структурами й інститутами громадянського суспільства

з метою забезпечення, охорони та розвитку прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. При цьому, публічне адміністрування не обмежується лише державною владою, а охоплює ширший спектр взаємодії між державними, муніципальними та іншими суб'єктами публічного права, включаючи інституції, що надають адміністративні послуги або здійснюють регулювання у відповідних сферах, а відтак у цьому контексті воно виступає не лише як система органів і процедур, але як інструмент досягнення соціальної справедливості та інституційної ефективності через врегулювання суспільних відносин у межах адміністративно-правової моделі публічного управління.

Проаналізуємо наступне поняття – «реклама фінансових послуг», яке є комбінованим та включає поняття «реклама» та «фінансові послуги». Згідно Закону України «Про рекламу» від 3 липня 1996 року № 270/96-ВР, реклама – це інформація про особу, ідею та/або товар, розповсюджена за грошову чи іншу винагороду або з метою самореклами в будь-якій формі та в будь-який спосіб і призначена, щоб сформувати або підтримати у прямий (пряма реклама, телепродаж) або непрямої (спонсорство, розміщення товару (продакт-плейсмент) спосіб обізнаності споживачів реклами та їхній інтерес щодо таких особи, ідеї та/або товару [6].

Наукові позиції передають те, що реклама є необхідним елементом ринку. Її основною функцією є інформування споживачів про товар та його властивості. Останнім часом реклама виступає як засіб маніпулювання свідомістю споживачів, в своєму прагненні отримати більший прибуток вона перетворилася на переслідувача споживачів. Зовнішня реклама повинна піти шляхом розвитку якнайдалі від своєї праматері – наочної агітації, стати цікавою, живою, радувати око, прикрашати міста. І тоді вона справді буде комерційною. А для цього потрібно враховувати при плануванні і проведенні рекламних кампаній психологічну специфіку зовнішньої реклами. В сучасних умовах ринкових відносин реклама стає своєрідним елементом масової культури [7, с. 173-176]. О. Бугайова вважає, що реклама — це суспільний феномен, відображений в енциклопедичних, тлумачних, галузевих словниках, науковій, навчальній, науково-популярній літературі. Рекламу репрезентовано як форму звернення, різновид маркетингових комунікацій, як певні заходи, оголошення, діяльність, форму комунікації, психологічний інструмент, інформацію, оповіщення тощо. Реклама — це насамперед засіб масової комунікації. Його потребують суспільні відносини, еволюція яких і позначається на змінах у тлумаченні реклами як поняття комерції. Основне завдання реклами — популяризація різними способами, різноманітними засобами чого- чи кого-небудь з метою створення попиту (перш за все комерційного) на товар, послугу, особу (осіб), подію, ідею тощо [8, с. 183].

Тобто, під терміном реклама слід розуміти форму масової комунікації, що реалізується шляхом поширення інформаційних повідомлень про товари, послуги, осіб чи ідеї в будь-якій формі та через різні засоби, з метою формування або підтримання зацікавленості споживача та стимулювання попиту. Вона виконує не лише інформаційну, а й психологічну, культурну й економічну функції, будучи інструментом ринкового впливу, механізмом комерційного просування та одночасно — елементом масової культури, здатним впливати на суспільну свідомість і поведінку через образи, символи й мотиваційні стимули.

Залежно від предмету, реклама може бути різних підвидів. Одним із яких є реклама фінансових послуг. Відповідно до Закону України «Про фінансові послуги та фінансові компанії» від 14 грудня 2021 року № 1953-IX, фінансова послуга – це операція або декілька операцій, пов'язаних однією правовою метою, з фінансовими

засобами, що здійснюються в інтересах інших осіб, ніж надавач такої фінансової послуги, а також послуги, прямо визначені спеціальними законами як фінансові послуги [9]. І. Солошкіна вважає, що фінансова послуга – це господарська операція із грошовими коштами, цінними паперами та борговими зобов'язаннями, що здійснюється за плату фінансовими установами в інтересах замовників послуг – споживачів, та можливих третіх осіб за власний рахунок фінансових установ, або за рахунок споживачів чи третіх осіб, або за рахунок грошових коштів, залучених від інших осіб з метою збереження їх реальної вартості, а у випадках передбачених договором, отримання прибутку споживачем [10, с. 393].

Види фінансових послуг та їх ознаки встановлюються виключно Законом України «Про фінансові послуги та фінансові компанії» від 14 грудня 2021 року № 1953-IX, спеціальними законами та не можуть встановлюватися, змінюватися, доповнюватися іншими законами. Згідно законодавства, видами фінансових послуг є: 1) страхування; 2) надання коштів та банківських металів у кредит; 3) залучення коштів та банківських металів, що підлягають поверненню; 4) фінансовий лізинг; 5) факторинг; 6) надання гарантій; 7) торгівля валютними цінностями; 8) фінансові платіжні послуги; 9) фінансові послуги, що надаються в межах професійної діяльності на ринках капіталу, передбаченої частиною другою статті 41 Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки» [9].

Аналізуючи вищевказане можна дійти висновку, що фінансові послуги - це професійно організовані дії суб'єктів фінансового ринку, спрямовані на здійснення операцій з фінансовими активами в інтересах третіх осіб, що передбачають рух грошових коштів, надання кредитів, страхування ризиків, управління фінансовими ресурсами або інше впливове втручання у фінансову сферу, основною ознакою якої є її здійснення за винагороду або на оплатній основі, що, у свою чергу, передбачає певну правову модель взаємодії між надавачем і споживачем, яка базується на договорах, нормативно визначених процедурах і контролі з боку держави. У системі українського права фінансові послуги мають чітко окреслений правовий статус: їх перелік визначається виключно Законом України «Про фінансові послуги та фінансові компанії» і відповідними спеціальними законами. До таких послуг, зокрема, належать: кредитування, залучення коштів на поворотній основі, фінансовий лізинг, страхування, факторинг, надання гарантій, торгівля валютними цінностями, фінансові платіжні послуги тощо.

Особливістю правового режиму фінансових послуг полягає в поєднанні елементів приватного та публічного права: з одного боку, сторони укладають договори, а з іншого — надавач зобов'язаний дотримуватися жорстких регуляторних вимог (ліцензування, фінансовий моніторинг, прозорість діяльності, захист прав споживачів). Саме ця подвійність — приватно-договірна основа і публічно-правовий контроль — формує унікальний характер фінансових послуг у правовій системі України.

Таким чином, на основі аналізу комплексних понять, слід визначити, що публічне адміністрування у сфері реклами фінансових послуг в Україні за своїм змістом являє собою комплексну діяльність уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, спрямовану на регулювання, контроль і координацію процесів поширення інформації про фінансові послуги з метою забезпечення публічного інтересу, захисту прав споживачів та підтримання справедливих конкурентних умов на фінансовому ринку, яка здійснюється шляхом встановлення правил поведінки учасників рекламної сфери, нагляду за їх дотриманням, запобігання маніпуляціям і недобросовісній рекламі, а також у формі надання адміністративних послуг і розгляду скарг щодо порушення законодавства про рекламу фінансових продуктів.

У цьому контексті публічне адміністрування поєднує управлінсько-регуляторну, сервісну та наглядово-контрольну функції, що реалізуються у межах адміністративно-правового механізму, підкріпленого нормами спеціального фінансового та рекламного законодавства, сутність якого полягає у врівноваженні інтересів держави, суб'єктів фінансового ринку та споживачів послуг, з урахуванням особливостей реклами як інструменту впливу на масову свідомість і фінансових послуг як складного й потенційно ризикового об'єкта споживання. Публічне адміністру-

вання у цій сфері охоплює розробку нормативно-правових актів, ліцензування, встановлення вимог до змісту реклами, обмежень щодо її форми та цільової аудиторії, а також заходи адміністративної відповідальності у разі порушень. У підсумку, публічне адміністрування у сфері реклами фінансових послуг в Україні є інструментом досягнення збалансованого розвитку фінансового ринку, підвищення рівня фінансової обізнаності громадян і гарантування їх захищеності від деструктивного впливу інформаційного середовища.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галушко, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, Т. Коломєць, В. Курило, С. Стеценко та ін.; за ред. В. Галушка та О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 592 с.
2. Даниленко А. О. Засади публічного адміністрування в Україні: дис. докт. філос. за спец. 081 Право. Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2020. 213 с.
3. Левченко Д. С. Суб'єкти громадянського суспільства у публічному адмініструванні в Україні: дис. докт. філос. за спец. 081 Право. Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2020. 225 с.
4. Бінко І. Публічне управління і публічне адміністрування: співвідношення понять. *Вісник АПСВТ*. 2020. № 3-4. С. 41-47.
5. Кубатко К.В. Поняття та загальна характеристика публічного адміністрування у сфері формування та функціонування суддівського корпусу України. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2022. № 5. С. 124-131.
6. Про рекламу: Закон України від 3 липня 1996 року № 270/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 39. Ст. 181.
7. Мамалига С. В., Краєвська Н. М., Краєвський С. О. Реклама: психологія впливу на споживача. *Вісник Хмельницького національного університету*. № 3. 2011. С. 173-176.
8. Бугайова О. До питання тлумачення терміна реклама. *Культура слова*. 2013. Вип. 79. С. 177-183.
9. Про фінансові послуги та фінансові компанії: Закон України від 14 грудня 2021 року № 1953-ІХ. *Відомості Верховної Ради*. 2023. № 3-4. Ст. 10.
10. Солошкіна І. В. Фінансові послуги як правова категорія: поняття, суттєві сторони та інші ознаки. *Форум права*. 2013. № 4. С. 388-394.