



**Конференция Организации
Объединенных Наций
по торговле и развитию**

Distr.: General
28 April 2014
Russian
Original: English

Совет по торговле и развитию
Комиссия по торговле и развитию
Межправительственная группа экспертов
по законодательству и политике в области
конкуренции
Четырнадцатая сессия
Женева, 8–10 июля 2014 года
Пункт 3 а) предварительной повестки дня
Консультации и обсуждения, посвященные
экспертным обзорам законодательства
и политики в области конкуренции,
рассмотрению Типового закона
и исследованиям, касающимся
положений Комплекса принципов
и правил

Коммуникационные стратегии органов по вопросам
конкуренции как инструмент повышения
эффективности их работы

Записка секретариата ЮНКТАД

Резюме

Комплексные коммуникационные стратегии являются одним из самых мощных инструментов в арсенале органов по вопросам конкуренции, при помощи которых они могут формировать, поддерживать и поощрять культуру конкуренции. При эффективном использовании коммуникационные стратегии могут выполнять просветительскую функцию и мобилизовывать широкую общественность, способствовать соблюдению требований законодательства по вопросам конкуренции, формировать повестку дня при обсуждении вопросов политики и расширять возможности органов, занимающихся проблемами конкуренции. Основопологающим аспектом любой коммуникационной стратегии является использование для пропагандистской работы средств массовой информации.

GE.14-50479 (R) 280514 300514



* 1 4 5 0 4 7 9 *

Просьба отправить на вторичную переработку



В настоящей записке рассматривается важная роль пропагандистской работы в целом и в средствах массовой информации в частности и анализируется работа СМИ во всех ее подробностях. В ней описываются информационно-пропагандистские стратегии СМИ в разных ключевых секторах и методы, используемые для их оценки. В записке приводятся результаты практических исследований, а также описательные и сравнительные статистические данные, в основе которых лежат ответы официальных органов на вопросник, распространенный секретариатом ЮНКТАД.

I. Что представляет собой коммуникационная стратегия?

1. Эффективный орган по вопросам конкуренции отличается способностью достигать своих целей путем максимально эффективного и надлежащего использования ресурсов. В то же время орган по вопросам конкуренции – лишь один из многих субъектов, действующих в конкурентной среде, где к достижению своих целей стремятся другие государственные министерства и ведомства, судебные органы, деловые круги, неправительственные организации и рядовые граждане. На эффективность работы антимонопольного учреждения естественным образом влияет его место в этой непростой среде, и одним из критериев его эффективности может служить его способность взаимодействовать с этой средой и менять ее.

2. Таким образом, хорошо продуманная комплексная коммуникационная стратегия является одним из самых мощных инструментов в арсенале органов по вопросам конкуренции, при помощи которых они могут формировать, поддерживать и поощрять культуру конкуренции. Опыт работы как зрелых, так и молодых антимонопольных органов свидетельствует о том, что при эффективном использовании коммуникационные стратегии могут выполнять просветительскую функцию и мобилизовывать широкую общественность, способствовать соблюдению требований законодательства по вопросам конкуренции, формировать повестку дня при обсуждении вопросов политики и расширять возможности органов, занимающихся проблемами конкуренции.

3. основополагающим аспектом любой коммуникационной стратегии является использование для пропагандистской работы средств массовой информации. Исходя из этого в настоящей записке коммуникационные стратегии органов по вопросам конкуренции рассматриваются в контексте пропагандистской работы СМИ. Важность пропагандистской работы рассматривается как в общих чертах, в широком контексте, так и более подробно, применительно к работе СМИ, причем особое внимание уделяется тому, каким образом пропаганда в СМИ способствует формированию конкурентной среды. В документе описываются информационно-пропагандистские стратегии СМИ в разных ключевых секторах, в том числе в прессе и других печатных СМИ, по телевидению и радио и с использованием новых медийных средств. Большое внимание уделяется также важной роли и методам оценки пропагандистских стратегий СМИ. В записке приводятся результаты практических исследований, а также описательные и сравнительные статистические данные, в основе которых лежат ответы официальных органов на вопросник, распространявшийся секретариатом ЮНКТАД. Наконец, в записке ставятся вопросы для дальнейшего обсуждения в рамках данной темы.

4. В основу настоящей записки легли результаты исследований национальных и международных организаций, научные труды и ответы национальных органов по вопросам конкуренции на вопросник ЮНКТАД.

II. Пропаганда как часть коммуникационной стратегии

A. Что такое пропаганда?

5. Поскольку занимающимся вопросами конкуренции органам разных стран приходится сталкиваться с разными проблемами, какого-либо единого универсально применимого определения пропаганды конкуренции не существует. По мнению Международной сети по вопросам конкуренции (МСК), пропаганда конкуренции представляет собой "деятельность органа по вопросам конкуренции, связанную с формированием конкурентной среды при помощи не сопряженных с правоохранительными функциями механизмов, главным образом через взаимодействие с другими государственными структурами и информирование общественности о выгодах конкуренции"¹.

6. Пропаганда конкуренции включает в себя "инициативные действия органов по вопросам конкуренции по отношению к другим государственным органам с целью оказать благоприятное для конкуренции влияние на систему регулирования и ее применение [и] все действия органов по вопросам конкуренции, ставящие целью углубить понимание хозяйствующими субъектами, государственными органами и общественностью тех выгод, которые конкуренция несет обществу в целом, и роли политики в области конкуренции в деле поощрения и защиты конкуренции"².

B. Зачем вести пропаганду конкуренции?

7. В основе пропагандистской работы лежит понимание того, что проведение политики в области конкуренции целесообразно в силу ряда основных причин. На рынках с достаточно большим числом конкурентов (или потенциальных конкурентов) "свободная конкуренция должна вести к снижению цен для потребителей, эффективному использованию ресурсов производителями и максимальному росту благосостояния общества"³. Помимо этого в динамичной среде конкуренция способствует техническому новаторству, повышению качества товаров, расширению товарного ассортимента и росту эффективности производства. Наконец, "без государственного вмешательства отдельные рынки могут не гарантировать тот уровень обслуживания, который считается минимально приемлемым с точки зрения интересов общества"⁴.

8. Можно сказать, что конечная цель пропаганды конкуренции должна заключаться в том, чтобы обратить внимание на поведение отдельных групп, преследующих свои корыстные интересы, связанные с получением ренты, оплачивать которую приходится потребителям и обществу в целом, и что сведение к минимуму возможностей для такого поведения посредством государственной политики отвечает интересам всего общества. Такая точка зрения, возможно,

¹ ICN Advocacy Working Group, 2011, ICN Advocacy Toolkit Part I: Advocacy Process and Tools, presented at the Tenth ICN Annual Conference, см.

<http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc745.pdf> (информация получена 15 апреля 2014 года).

² ICN Advocacy Working Group, 2002, Advocacy and Competition Policy, prepared for the First ICN Conference, см. <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc358.pdf> (информация получена 15 апреля 2014 года).

³ Ibid.

⁴ Ibid.

является более оправданной в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, где деловые круги, потребители и средства массовой информации имеют не столь богатый опыт выявления антиконкурентной практики, борьбы с ней и возмещения причиненного ею вреда и где органы регулирования и политическая система не имеют ни традиций, ни внутренней культуры, необходимых для работы в условиях свободной рыночной конкуренции. Другими основаниями для пропаганды конкуренции являются наличие нормативных полномочий, закрепленных в уставных документах органа по вопросам конкуренции, предусматривающих, например, публикацию учебных и просветительских материалов по вопросам конкуренции и защиты прав потребителей и популяризацию принятого законодательства, а также предпочтительность, с точки зрения занимающихся проблемами конкуренции органов, профилактической работы, а не санкций.

9. Если говорить о последнем соображении, то некоторые специалисты по вопросам конкуренции полагают, что пропаганда сопряжена с меньшими трениями, чем правоприменение. Поэтому они предлагают уделять пропаганде первоочередное внимание в развивающихся странах, где главный вопрос заключается в том, как повысить эффективность работы по пропаганде конкуренции⁵. Саймон Эвенетт (Simon Evenett) называет следующие основания для пропаганды конкуренции, на которые обращает внимание МСК.

а) Пропаганда конкуренции дополняет правоприменительную деятельность и нацелена на государственное регулирование и борьбу с угрозами конкуренции со стороны частного сектора с помощью мер, преследующими цель устранить, исправить, предотвратить или ограничить вред экономике.

б) Пропаганда конкуренции преследует цель избежать необходимости принятия государством последующих мер в поддержку слабых хозяйствующих субъектов, которые в наибольшей степени страдают от несовершенства конкуренции.

в) С учетом независимости органа по вопросам конкуренции пропаганда конкуренции способна помочь ограничить нежелательные последствия влияния групп, преследующих корыстные интересы, на решения государственных органов регулирования.

г) В странах, недавно вставших на путь развития конкуренции, пропагандистская работа среди широкой общественности играет важную роль, помогая добиваться большей прозрачности, что в свою очередь способствует усилению поддержки⁶.

С. Как вести пропаганду конкуренции?

10. На практике сфера пропагандистской деятельности может существенно различаться. Например, тезисное сообщение по основным вопросам, например по вопросу о том, как монополия вредит обществу, обогащая монополиста, является одной из форм пропаганды. Использование углубленной правовой и экономической аргументации в процессе отраслевого регулирования также является примером пропаганды. Пропагандистская работа может заключаться также в представлении свидетельств, письменных материалов или документов мини-

⁵ S. Evenett, 2006, Competition Advocacy: Time for a Rethink, *Northwestern Journal of International Law & Business*, 26(3):495–496.

⁶ *Ibid.*, 497–500.

стерствам, правовым департаментам, судам, отраслевым органам регулирования или муниципальным органам. Кроме того, пропаганда может принимать форму выступлений перед профессиональными и торговыми ассоциациями, научными учреждениями и конференциями, а также статей в специализированной или иной прессе и стратегий, сформулированных для СМИ. Проведение пресс-конференций и разъяснение иными способами важности и последствий конкуренции и рыночных принципов также можно считать пропагандой. Занимающийся проблемами конкуренции орган может также выступать с инициативами в связи с текущими делами или антitrustовскими расследованиями, проводя, например, тематические кампании или объявляя тот или иной год годом просветительской работы по вопросам конкуренции⁷.

11. В развивающихся странах, не имеющих устоявшегося режима конкуренции, пропаганда принципов конкуренции среди широкой общественности должна постоянно оставаться актуальной и приоритетной не только потому, что такая пропаганда позволяет занимающимся проблемами конкуренции органам рекламировать свои функции и привлекать внимание к своей деятельности, но и поскольку это является логической отправной точкой для их деятельности в целом. По сравнению с правоприменительной деятельностью профилактика дает больший эффект при меньших затратах, особенно в первые годы существования органа, когда недостаточная информированность и ограниченность ресурсов могут порождать порочный круг, в котором дела ведутся "по старинке". Таким образом, первые годы существования органа более целесообразно начинать с пропагандистской работы и лишь затем постепенно переходить к правоприменительной деятельности, сосредоточиваясь на простых делах, легко поддающихся оценке. Расследование сложных дел можно отложить до тех пор, пока не сформируется культура конкуренции и не будет накоплен опыт, облегчающие работу с ними⁸.

III. Пропаганда конкуренции в средствах массовой информации

12. Желаемым результатом любой коммуникационной кампании в СМИ является способность занимающегося проблемами конкуренции органа донести свою точку зрения и оказать влияние на политическую среду. Получая доступ к СМИ и формулируя проблемы под углом зрения государственной политики, такой орган может оказывать стратегическое давление на ключевые органы, отвечающие за принятие решений, с тем чтобы изменить существующую среду.

13. Пропаганда в СМИ предполагает использование широкого спектра коммуникационных стратегий для претворения в жизнь политики по вопросам конкуренции, однако не все стратегии подходят для каждой пропагандистской инициативы в СМИ. Например, фокус-группы и опросы общественного мнения позволяют получить информацию о том, что думают люди, и эффективно использовать ее для формулирования конкретной повестки дня. Наличие кадровых и иных ресурсов может предопределять выбор органом того или иного средства

⁷ M Skrobisz, 2012, The ABCs of advocacy: the basic principles, presented at ICN Advocacy Workshop, см. http://www.autoritedelaconurrence.fr/doc/bos5_uokik_icn_oct12.pdf (информация получена 15 апреля 2014 года).

⁸ ICN Advocacy Working Group, 2002, Advocacy and Competition Policy, prepared for the First ICN Conference, см. <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc358.pdf> (информация получена 15 апреля 2014 года).

коммуникации, например платной рекламы или формата новостей. В то же время вне зависимости от сочетания используемых коммуникационных стратегий занимающиеся вопросами конкуренции органы должны проявлять настойчивость и быть готовы использовать любые изменения в существующей ситуации. Одновременно с этим органы по вопросам конкуренции не должны привлекать внимание СМИ впустую. В своей стратегии они должны увязывать все действия в СМИ с конкретными целями и задачами.

14. Ежедневно в выпусках новостей появляются репортажи, с которыми занимающиеся вопросами конкуренции органы могут увязать свои проблемы. Действительно, иногда новости можно предвосхитить. Например, органам по вопросам конкуренции в разных странах мира хорошо известно, что те или иные конкретные события, например день мировой конкуренции или день потребителя, привлекают повышенное внимание в прессе. Органы могут приурочивать выпуск информации к таким заранее известным событиям, и те сведения, которые в целом заслуживают внимания СМИ, в привязке к таким событиям становятся главными новостями.

15. С учетом необходимых профессиональных навыков официальные органы могут пользоваться многочисленными возможностями для создания новостей, помогая формулировать медийную и общественную повестку дня. Например, Генеральный директорат Европейской комиссии по вопросам конкуренции провел исследование в государствах – членах Европейского союза и Швейцарии, которое показало, что по сравнению с остальной Европой швейцарские потребители платят за мобильную телефонную связь и подключение к Интернету вдвое больше. Это исследование получило в Швейцарии общенациональную огласку и помогло обратить внимание общественности на работу национального монопольного провайдера – компании "Суисском".

16. Практика ведения пропаганды через средства массовой информации помогает также антимонопольным органам создавать группы подготовленных медийных пропагандистов и тем повышать собственную готовность к дальнейшим переменам. Важной целью пропагандистской работы в СМИ может быть накопление критической массы необходимых профессиональных навыков, которые дополняли и расширяли бы пропагандистские усилия и возможности занимающихся вопросами конкуренцией органов в интересах проведения экономических реформ.

A. Роль стратегии ведения пропагандистской работы в СМИ в формировании конкурентной среды

1. Пропаганда в СМИ помогает повышению информированности общественности

17. Пропаганда в СМИ способна помочь общественности лучше понять роль и смысл деятельности органа по вопросам конкуренции, а также те выгоды, которые сулит борьба с антиконкурентной практикой. Пропаганда и разъяснение преимуществ конкурентной среды простым языком в состоянии помочь общественности лучше разобраться в целях политики по вопросам конкуренции. Помимо этого через разные СМИ, например в газетных статьях, в теле- и радиопередачах и в социальных сетях, можно легко объяснить людям, какой вред наносит им антиконкурентная практика, приводящая, в частности, к росту цен на основные товары и услуги. Таким образом, пропаганда в СМИ может дать общественности не только представление о справедливости, но и возможность

сообщать о нарушениях и бороться за справедливость. Кроме того, знакомясь в СМИ с положительными результатами работы органов, занимающихся защитой конкуренции, общественность (и многие другие заинтересованные стороны) сможет получить более полное представление о роли политики по вопросам конкуренции.

18. Каждое из этих СМИ может использоваться для работы с конкретной целевой аудиторией и освещения соответствующей проблематики на отдельных национальных рынках. Когда речь идет о таких вопросах, как заработная плата, товары и оказание услуг первой необходимости, это может вызвать интерес у самых разных слоев общества. Таким образом, пропаганда конкуренции помогает популяризировать культуру конкуренции в глазах общественного мнения и может способствовать формированию поддержки проводимой политики. Например, привлечение внимания к вопросам конкуренции, непосредственно отражающимся на жизни людей, может вызвать противодействие недобросовестной ценовой политике со стороны ассоциаций потребителей или профсоюзов.

19. Многие респонденты проведенного секретариатом ЮНКТАД опроса указали, что они проводят в СМИ информационные кампании, привлекая внимание к работе органов по вопросам конкуренции как эффективных механизмов влияния на проводимую политику и правоприменительной деятельности. Например, в Латинской Америке Национальная прокуратура по хозяйственным вопросам (Fiscalía Nacional Económica) в Чили, Торгово-промышленный совет (Superintendencia de Industria y Comercio) в Колумбии и Национальный институт защиты конкуренции и охраны интеллектуальной собственности (Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual) в Перу являются наглядными примерами учреждений, наделенных достаточной самостоятельностью и ресурсами для реализации эффективных пропагандистских программ в целях поддержки и популяризации своей деятельности в самых разных СМИ, в том числе в прессе, по телевидению и в социальных сетях.

2. Пропаганда в СМИ оказывает влияние на поведение деловых кругов

20. Являясь инструментом просвещения общественности, пропаганда в СМИ помогает, в частности, заранее разобраться в регламентирующем конкуренцию законодательстве. Кампании в СМИ могут быть конкретно нацелены на деловые круги и могут освещать такие важные вопросы, как злоупотребление доминирующим положением, картельные сговоры и санкции, а также программы смягчения наказания для информаторов. Такие кампании позволяют привлечь внимание правонарушителей на риски, улучшить ситуацию с соблюдением требований и стимулировать к участию в программах смягчения наказания в обмен на сотрудничество. Ориентированная на деловые круги пропаганда в СМИ может иметь особое значение в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, где может отсутствовать устоявшаяся культура конкуренции или сформировавшееся деловое сообщество, обладающее правовыми и техническими знаниями, необходимыми для принятия превентивных мер против антиконкурентной практики. К тому же, когда в СМИ освещаются результаты расследования дел о несоблюдении антимонопольного законодательства, это стимулирует соответствующие деловые круги более внимательно относиться к требованиям закона.

3. Пропаганда в СМИ оказывает влияние на поведение директивных органов

21. Средства массовой информации, особенно службы новостей, играют важную роль в демократическом обсуждении вопросов политики. Нередко

СМИ могут эффективно формулировать повестку дня и определять границы общественной дискуссии по тому или иному вопросу. В демократическом обществе, где существуют свободные СМИ, политические баталии ведутся не только в парламенте, но и в вечерних новостях и на первых страницах газет, в Интернете и на радиоволнах. Информация в СМИ может закреплять статус-кво или способствовать достижению таких задач политики, как проведение экономической реформы и создание конкурентного рынка. Средства массовой информации, в первую очередь службы новостей, могут придавать голосам более мощное звучание, не позволяя директивным органам игнорировать их.

4. Связь между пропагандой конкуренции, СМИ и политической системой

22. В теории информационная работа СМИ должна положительно влиять на восприятие конкуренции и директивную деятельность в этой области. Однако политическая система, в которой работают рынки, в том числе сам медийный рынок, могут ограничивать этот положительный эффект. Иными словами, если свобода печати и политическая конкуренция не получили достаточного развития, высока вероятность политического вмешательства в работу СМИ. В этих условиях занимающийся вопросами конкуренции орган не сможет при помощи пропаганды в СМИ оказывать столь же мощного влияния на политический курс.

23. С этим связана и разновидность препятствий на пути пропаганды конкуренции в некоторых секторах, особенно в тех странах, где культура конкуренции еще не сформировалась. По итогам проведенного в 2002 году опроса МСК отмечала, что "органы, отвечающие за приватизацию или нормативно-правовую реформу, могут стремиться, в частности, максимально увеличить доход государства, защитить отдельные социальные группы, стимулировать инвестиции, предоставляя инвесторам определенную защиту, разрешать экологические и трудовые конфликты, а также отстаивать интересы отдельных отраслей, пользующихся поддержкой политиков, не уделяя должного внимания рекомендациям, касающимся развития конкуренции"⁹.

5. Использование СМИ в качестве инструмента выявления антиконкурентной практики

24. Большинство опрошенных ЮНКТАД органов указали, что сигналы, указывающие на антиконкурентную практику, они ищут и в СМИ. Для этого органы большинства стран (например, Болгарии, Чешской Республики и Хорватии) выделили конкретных сотрудников или создали отдельные подразделения, которые готовят обзоры (как, например, в Швейцарии) и отчеты (в Боснии и Герцеговине) или обновляют внутренние информационные системы, пополняя их своими выводами (в Польше). Например, благодаря автоматизированной поисковой программе норвежский орган по вопросам конкуренции ведет активный мониторинг СМИ, пытаясь найти отдельные ключевые слова или фразы, которые указывают на возможные проблемы с конкуренцией на конкретных рынках и на случаи невыполнения требований уведомлять о слияниях и приобретениях.

25. Многие респонденты (Германия, Испания, Республика Молдова, Сербия и Хорватия) отмечали, что, хотя информация в СМИ не может использоваться в правовой системе в качестве прямого доказательства, на нее можно ссылаться как на источник при проведении расследований. Зачастую информация в СМИ используется лишь как первоначальное косвенное доказательство, позволяющее

⁹ Ibid.

начать расследование в целях поиска дополнительных доказательств. Сторона, представляющая такую информацию в качестве доказательства, должна будет подкрепить ее более достоверными свидетельствами.

26. В других странах (например, в Польше, Швейцарии и Швеции) действует принцип свободной оценки доказательств, означающий, что в принципе никаких ограничений на использование различных источников доказательств не существует и что в некоторых случаях не существует и правил, определяющих весомость разных видов доказательств. В то же время многие респонденты из стран, где информация СМИ принимается к рассмотрению судами, подчеркивали необходимость тщательной проверки таких доказательств или представления других свидетельств, подтверждающих информацию СМИ или имеющих больший вес. Например, Европейский союз обычно требует подтвердить информацию СМИ сведениями непосредственно из источника, используя обычные инструменты расследования. Например, в деле о Лондонской межбанковской процентной ставке Европейская комиссия принимала во внимание общедоступную информацию из прессы. Иногда качество информации из СМИ оценивается в первую очередь официальными органами (Германия), независимым комитетом (Швеция) или судом (Чешская Республика). Ниже приводятся примеры некоторых дел, на которые ссылались респонденты:

а) **Чешская Республика.** В одном из дел производители курятины были признаны виновными в подрыве конкуренции в результате использования стратегии совместного установления цен. В числе доказательств фигурировала телевизионная запись, сделанная во время встречи производителей.

б) **Дания.** После того как менеджер по продажам одной из компаний рассказал в ходе телевизионного интервью о том, как компании поддерживают перепродажные цены, было возбуждено дело, по итогам которого на компанию был наложен штраф в размере 1 000 000 датских крон. В другом деле, возбужденном против производителей картофеля, представленные прокурором доказательства включали в себя выдержки из телевизионных передач, во время которых производители обсуждали будущие цены на картофель, а председатель их профессиональной организации призвал членов поднять цены на картофель и ограничить его производство.

в) **Норвегия.** В деле, в котором две асфальтовые компании были оштрафованы за сговор на торгах, девятиминутный телерепортаж на общенациональном телевизионном канале был использован в качестве не отдельного доказательства, а информационного материала.

г) **Польша.** Управление по вопросам конкуренции и защиты прав потребителей возбудило многочисленные дела на основе сообщений в СМИ, включая дела о сговоре на рынке отходов¹⁰, сговоре на торгах во Вроцлаве¹¹ и трансляции футбольных матчей¹².

е) **Республика Молдова.** На основе статей в СМИ государство возбудило ряд расследований. В одном из дел судья согласился принять информацию СМИ в качестве доказательства, с тем чтобы привлечь к ответственности не-

¹⁰ Poland, Office of Competition and Consumer Protection, 2009, см. uokik.gov.pl/news.php?news_id=1081 (информация получена 15 апреля 2014 года).

¹¹ Poland, Office of Competition and Consumer Protection, 2013, см. uokik.gov.pl/news.php?news_id=10746 (информация получена 15 апреля 2014 года).

¹² Poland, Office of Competition and Consumer Protection, 2013, см. uokik.gov.pl/news.php?news_id=10571 (информация получена 15 апреля 2014 года).

сколько компаний, совместно устанавливающих розничные цены на нефтепродукты.

f) **Российская Федерация.** Федеральная антимонопольная служба недавно издала уведомление о запрете деятельности, которое может послужить основанием для вынесения постановления о признании факта нарушения закона о конкуренции на основе публичного заявления генерального директора компании (опубликованного также на веб-сайте компании), касающегося практики планирования компанией своего поведения на рынке.

g) **Сербия.** Используя информацию, полученную из различных СМИ, Комиссия по защите конкуренции издала предупреждения или возбудила следующие дела: i) на основании полученной из газеты информации о практике производителей молока было возбуждено дело, по итогам которого было вынесено решение против крупнейшего производителя молока, обвинявшегося в злоупотреблении доминирующим положением; ii) решение городских властей об установлении единых цен за услуги такси для всех водителей, законность которого была поставлена под сомнение одним журналистом, стало основанием для возбуждения расследования; и iii) после того, как в одной из газет появилось сообщение о проведении слияния без предварительного уведомления, было возбуждено соответствующее расследование.

h) **Испания.** В одном из дел Национальная комиссия по конкуренции начала официальное расследование деятельности Испанской ассоциации производителей замороженного теста (АСЕМАК) после того, как ее президент выступил с заявлениями в прессе, в том числе с рекомендациями по ценам, в нарушение законодательства о конкуренции. В другом деле Национальной комиссии по конкуренции из сообщений в прессе стало известно о заявлениях председателя Совета по туризму Конфедерации работодателей и промышленности Испании в связи с рекомендациями о повышении цен гостиницами. Комиссия учла обстоятельства, при которых были сделаны эти заявления, в том числе специфический состав аудитории, положение оратора в секторе и реакцию его представителей. После проведения расследования Конфедерация была оштрафована на 150 000 евро.

i) **Швейцария.** Редакция телевизионной программы для потребителей передала в секретариат органа по вопросам конкуренции письмо одного автопроизводителя по поводу импорта коммерческих транспортных средств из Германии в Швейцарию. Впоследствии орган использовал это письмо в качестве одного из доказательств в расследуемом деле.

27. В следующей главе речь пойдет о некоторых видах СМИ, через которые могут осуществляться эффективные пропагандистские стратегии. В ней будут представлены дополнительные примеры конкретных дел, о которых сообщили респонденты.

В. Виды СМИ

1. Пресса и другие печатные издания

28. Для информирования общественности о преимуществах уменьшения числа нормативных инструментов поощрения конкуренции, привлечения внимания к вопросам, занимающим видное место в повестке дня органов по вопросам конкуренции, популяризации на конкретных примерах роли их правоприменительной деятельности в просвещении общественности или в информировании деловых кругов об определенных правовых требованиях, касающихся,

например, корпоративных приобретений, чаще всего используются пресс-релизы, интервью, конференции и печатные СМИ.

29. Все органы, принявшие участие в проведенном ЮНКТАД опросе, указали на то, что они используют пресс-релизы, чтобы отметить различные события (см. текст выше), и этот метод может быть очень эффективным инструментом просветительской работы. Так, орган по вопросам конкуренции Марокко провел после 2009 года более десяти отраслевых исследований, посвященных конкуренции, и, представляя доклады об их результатах, он проводит для представителей различных СМИ пресс-конференции, с тем чтобы обеспечить их широкое распространение. В одном из дел проблема неэффективности системы компенсации, посредством которой устанавливались цены на товары и услуги, подпадающие под государственное регулирование, стала темой общественной дискуссии, которая в конечном счете дала толчок проведению поддержанных правительством реформ.

30. Выпуск новостей или пресс-релиза зачастую может быть наилучшим способом донести мысль до аудитории, и для того, чтобы такие релизы были максимально эффективными, официальным органам необходимо поддерживать продуктивные отношения с прессой и отдельными журналистами. Эти органы должны рассматривать себя как квалифицированный источник пользующейся доверием, достоверной и своевременной информации, а также более общих знаний по смежным вопросам. Например, в Замбии официальные органы опубликовали в двух общенациональных ежедневных газетах статьи, рассказав о своем мандате и значении конкуренции и защиты прав потребителей. Эти статьи дали желаемую отдачу, поскольку потребители стали сообщать органу о своих претензиях. В Соединенных Штатах Америки, где технический прогресс сделал возможным использование электронных программ на смартфонах для приема вызовов и расчетов за услуги такси в обход диспетчеров, Федеральная торговая комиссия начала пропагандистскую кампанию, призывая местные органы регулирования на рынках услуг такси отказаться от неоправданного нормативного ограничения конкуренции. Реагируя на требования органов регулирования местного уровня и штатов, стремящихся ограничить типы транспортных средств в парке такси и возможности водителей использовать смартфоны, сотрудники Комиссии в своих пресс-релизах стали подчеркивать выгоды для потребителей от конкуренции между традиционными и новыми методами оказания услуг. В одной из крупных газет была опубликована статья одного уполномоченного Комиссии, в которой он поставил под вопрос целесообразность принятия предложенных норм регулирования, а директор Управления Комиссии по вопросам стратегического планирования получил приглашение выступить с основным сообщением на ежегодном совещании отраслевых органов регулирования, которое освещалось представителями СМИ, занимающихся проблемами данной отрасли, с тем чтобы разъяснить позицию Комиссии.

31. В некоторых случаях представляется целесообразным доводить до журналистов мнение об их работе, обращая их внимание на те важные элементы информации, которые могли не попасть в их публикации, предлагая им необходимые справочные материалы, альтернативную информацию или материалы для последующих публикаций. Например, для того чтобы поддерживать у журналистов интерес к проблематике конкуренции, Управление по вопросам конкуренции и защиты прав потребителей Польши организует ежегодные конкурсы и присуждает награды за лучшие газетные статьи, радиопередачи и телевизионные программы по вопросам конкуренции и защиты прав потребителей.

32. В то же время важно напомнить, что цели журналистов могут отличаться от задач органов, занимающихся проблемами конкуренции, и что это относится ко всем средствам массовой информации. Действительно, официальные органы могут сталкиваться с трудностями в поддержании конструктивного диалога с прессой, поскольку стандарты открытости, объективности и прозрачности в работе СМИ в разных странах могут сильно различаться. Ниже приводятся примеры других дел, о которых сообщили респонденты в ходе опроса.

а) **Бразилия.** Поскольку культура конкуренции в Бразилии является сравнительно молодой, Административный совет по защите экономики (КАДЕ) по случаю своей пятидесятой годовщины решил провести ряд пропагандистских мероприятий, ориентированных на бразильскую аудиторию, в том числе выпустив книгу, посвященную эволюции конкуренции в Бразилии, организовав просветительские кампании с тем, чтобы обратить внимание на важность инструментов государственной политики для сохранения конкурентной среды, и возобновив выпуск журнала "Конкуренция в Бразилии". Были начаты смежные рекламные кампании, включающие в себя выпуск графических материалов, публикацию рекламы в крупнейших газетах и национальных журналах и создание веб-сайтов в партнерстве с деловыми кругами.

б) **Болгария.** Комиссия по защите конкуренции, руководствуясь принципом прозрачности, регулярно информирует общественность и средства массовой информации о своей деятельности. В связи с некоторыми принимаемыми Комиссией решениями выпускаются пресс-релизы, размещаемые на официальном веб-сайте Комиссии и рассылаемые по электронной почте всем основным национальным СМИ, в том числе ежедневным и еженедельным газетам, журналам, теле- и радиостанциям и информационным агентствам.

в) **Чили.** Главному национальному центру по вопросам конкуренции было заказано исследование, которое помогло бы оценить угрозу, исходящую от существующих в стране торговых ассоциаций, и по его итогам был сделан вывод о том, что торговые и деловые ассоциации, безусловно, являются традиционным инструментом сговора и что нередко они поощряют негласную координацию деятельности между конкурентами, ограничивая тем самым конкуренцию. По результатам исследования Национальная прокуратура по хозяйственным вопросам подготовила первый проект второго информационного документа "Профессиональные ассоциации и свободная конкуренция" (Asociaciones Gremiales y Libre Competencia), который был опубликован и вынесен на общественное утверждение. В информационном документе Национальной прокуратуры по хозяйственным вопросам содержатся некоторые руководящие принципы и рекомендации для членов деловых ассоциаций, которые должны помочь им в соблюдении норм конкуренции. Проект был принят в штыки и стал предметом острой дискуссии, которая продолжалась и после его публикации. В рамках официальной координации был проведен ряд мероприятий, посвященных презентации и обсуждению данного документа, в том числе пресс-конференции и семинары. Впоследствии прокурор подал в трибунал по вопросам конкуренции жалобы на разные торговые ассоциации, главная из которых касалась трех производителей курятины, вступивших в сговор в целях координации продаж курятины крупным супермаркетам. В результате этих пропагандистских усилий стали появляться отраслевые антitrustовские руководящие принципы, требующие от торговых ассоциаций, таких как Строительная палата и Горнодобывающий совет Чили, уважать принципы конкуренции. Аналогично этому три крупных чилийских экономических субъекта, неправительственная организация "Фонд развития предпринимательства" (Generación Empresarial Foundation) (в состав которой входят старшие руководители различных компа-

ний, в функции которых входит контроль за соблюдением требований профессиональной этики), Конфедерация производственных и торговых предприятий и одна из газет, в прошлом подвергавшая прокурора особенно острой критике, вместе опубликовали руководящие принципы конкуренции.

d) **Хорватия.** Орган по вопросам конкуренции ежемесячно рассылает по электронной почте информационный бюллетень, сообщая о своей деятельности, в том числе о важных решениях совета органа, последних законодательных изменениях, новых антитрестовских инициативах и программах государственной помощи, планах на будущее и важных антитрестовских делах и делах, связанных с оказанием государственной помощи, в Европейском союзе и во всем мире. В связи с некоторыми принятыми органом решениями совместно со специалистом по отношениям с общественностью выпускаются пресс-бюллетени.

e) **Маврикий.** Ранее орган по вопросам конкуренции провел "неделю конкуренции", в ходе которой он распространял настольные календари с карикатурами, посвященными вреду от картелей и монополий и пользе от участия в программах сотрудничества в антиконкурентных делах в обмен на смягчение наказаний. Эти календари служат ежедневным напоминанием о необходимости разоблачать ограничительную деловую практику. Эта инициатива получила очень высокую оценку, в первую очередь со стороны малых и средних предприятий.

f) **Папуа-Новая Гвинея.** Орган по вопросам конкуренции распространял среди компаний, изучающих возможность проведения приобретений, брошюры, разъясняющие важность получения разрешения и других смежных процедур.

g) **Польша.** Управление по вопросам конкуренции и защиты прав потребителей провело общенациональную информационную кампанию для профессиональных участников рынка с тем, чтобы привлечь их внимание к проблеме антиконкурентных соглашений. Эта кампания началась с конференции, организованной совместно с Вроцлавским университетом, а на сайте Управления были размещены выдержки из теле- и радиопередач, а также газетные статьи на эту тему.

2. Телевидение и радио

33. Требования к ведению пропаганды на телевидении и радио сильно отличаются от тех, которые предъявляются к печатным СМИ.

34. Одно из главных отличий заключается в гораздо более высокой стоимости производства телевизионных материалов, и это может стать непреодолимым препятствием для менее крупных органов, занимающихся вопросами конкуренции. В то же время для тех органов, которые могут позволить себе такие расходы, существует целый ряд преимуществ, связанных в том числе с тем, что во многих случаях им не приходится передавать свои сообщения через третьих лиц, например журналистов печатных СМИ. Кроме того, в обмен на плату способ и время подачи своей информации, а также целевую аудиторию для нее выбирает заказчик. Не всякое размещение рекламных и информационных материалов обходится очень дорого: сравнительно недорогостоящим каналом, позволяющим донести информацию до целевой аудитории или организации, может быть радио.

35. Еще одно важное отличие заключается в наличии времени. Теле- и радиожурналисты располагают для представления информации крайне ограни-

ченным временем. Телевизионный репортаж обычно длится от полутора до трех минут, а репортаж по радио – от тридцати до шестидесяти секунд. Как отмечалось в главе III, именно это заставляет официальные органы изыскивать способы максимально эффективного ведения пропагандистской работы в СМИ этого типа, в основном посредством привязки своей информации к более общим событиям или темам. Это позволяет полнее осветить соответствующую проблему на местном или общенациональном уровне. Ниже рассказывается о трех делах, на которые обратили внимание респонденты в ходе опроса.

а) **Папуа-Новая Гвинея.** Национальная телевизионная сеть подписала с органом по вопросам конкуренции и таможенной меморандумы о договоренности, касающиеся запрета импорта и продажи опасных товаров. Связанные с этим запретом мероприятия освещаются на телевидении с тем, чтобы продемонстрировать заинтересованность властей в защите прав потребителей. Кроме того, орган по вопросам конкуренции использует телевидение и радио для демонстрации своей роли и функций более широкой аудитории, как грамотной, так и неграмотной. Его сотрудники рассказывают о своей работе и отвечают на вопросы в прямом эфире. Потребители имеют возможность открыто высказать свое мнение и анонимно сообщить властям о своих подозрениях относительно нарушений Закона о независимой комиссии по делам потребителей и конкуренции.

б) **Польша.** В ходе кампании по популяризации программы смягчения наказаний в обмен на сотрудничество Управление по вопросам конкуренции и защиты прав потребителей пыталось передать предпринимателям свои знания по вопросам защиты конкуренции. Рекламные ролики, посвященные этой программе, демонстрировались по всей стране, в первую очередь по каналам, посвященным деловой тематике. Руководитель Управления направил информацию о программе пяти сотням крупнейших компаний, а само Управление открыло специальную горячую линию, позволяющую участникам запрещенных соглашений анонимно получить сведения о программе и ознакомиться с тем, как можно ей воспользоваться. Вследствие роста числа дел, посвященных концентрации, и недостаточного понимания того, как работает законодательство по вопросам конкуренции в данной области, была организована еще одна кампания. Предприниматели были ознакомлены с процедурой подачи уведомлений о намерении провести концентрацию и с возможными негативными последствиями концентрации для рынка. Эта кампания состояла из десятисерийной теле- и радиопрограммы о регулировании концентрации, которая дополнялась материалами на веб-сайте Управления с разъяснением порядка проведения концентрации, которые давали возможность ознакомиться с содержанием теле- и радиопрограммы, предшествовавшей кампании дискуссией и ответами на часто задаваемые вопросы. Заинтересованные предприятия могли связаться с Управлением по горячей линии или по электронной почте. В дополнение к этим инициативам Управление распространяло среди коммерческих предприятий и организаций соответствующие материалы, в том числе руководства по вопросам концентрации и рыночную аналитику, которую Управление готовило совместно с деловыми кругами.

с) **Замбия.** Орган по вопросам конкуренции пользовался возможностями телевидения и радио для проведения информационно-просветительских кампаний по вопросам недобросовестной торговой практики, прав потребителей и обязательств, возникающих в отношениях с торговыми предприятиями. Сотрудники органа приглашались для интервью и ответов на вопросы как на общенациональное, так и на местное телевидение, что помогло органу при-

влечь внимание общественности к своей работе и наладить с ней обратную связь.

3. Новые СМИ

36. Для хранения и обновления информации, интересующей антимонопольные органы, все чаще используется "Всемирная паутина", а для ознакомления с общественной реакцией на новости или актуальные события – такие социальные сети, как "Фейсбук" и "Твиттер". Проведенный ЮНКТАД опрос показал, что как развитые, так и развивающиеся страны используют социальные сети для выхода на более широкую аудиторию и налаживания с ней двухсторонней связи. Некоторые принявшие участие в опросе страны, например Хорватия, заявили, что они рассматривают присутствие на некоторых новостных сайтах как самый эффективный способ пропаганды деятельности органов по вопросам конкуренции в СМИ. Ниже рассказывается о соответствующей практике, о которой сообщили респонденты в ходе опроса.

а) **Болгария.** На веб-сайте Комиссии по защите конкуренции можно найти подробную информацию и разъяснение функций и направлений деятельности этой организации, в том числе принятые решения, ежегодные доклады и руководящие принципы, касающиеся разных аспектов применения законодательства о конкуренции. Например, после того, как программа смягчения наказаний в обмен на сотрудничество была представлена в ходе организованного для предпринимателей семинара в интерактивном игровом формате, на веб-сайте была размещена соответствующая видеозапись.

б) **Канада.** По случаю второго ежегодного дня, посвященного изобличению недобросовестных схем ("2 Good 2 B True Day"), Бюро по вопросам конкуренции организовало в "Твиттере" обсуждение двух наиболее распространенных мошеннических приемов. Результаты этого медийного мероприятия были представлены во время Месячника предупреждения мошенничества в партнерстве с Форумом по предупреждению мошенничества, работающего под председательством Бюро по вопросам конкуренции.

в) **Египет.** Орган по вопросам конкуренции активно пользуется социальными сетями для поддержания контактов с общественностью, стремясь к повышению прозрачности и укреплению доверия. На странице в "Фейсбуке" можно найти новости и учебные материалы, в том числе брошюры, рубрику "Часто задаваемые вопросы", иллюстрированные материалы, а также дискуссионный форум. Статистика популярности свидетельствует о важности инвестиций в социальные сети для поддержания интереса к работе органа и углубления понимания общественностью соответствующей проблематики.

г) **Норвегия.** Орган по вопросам конкуренции принимал участие в общественном обсуждении закона, который гарантировал бы фиксированные цены на книги, с тем чтобы воспрепятствовать его вступлению в силу. Благодаря освещению точки зрения органа в стратегически важных СМИ до наступления даты подачи материалов для слушаний и размещению вспомогательной информации на его веб-сайте позиция органа легла в основу повестки дня дискуссии, а сам он превратился в одного из центральных участников обсуждения и интервью. Несмотря на принятие закона, точка зрения органа по-прежнему звучит в ходе общественных дискуссий.

е) **Российская Федерация.** На веб-сайте Федеральной антимонопольной службы размещаются материалы последних дел и решения по ним, сведения о важнейших инициативах по пропаганде конкуренции, а также ком-

ментарии в СМИ, касающиеся деятельности службы. Один из веб-сайтов службы посвящен госзаказу и еще один – борьбе с картельной практикой" на нем содержится информация о природе картелей, угрозах, которые они таят в себе, а также об участии граждан в их разоблачении. Служба представлена и в таких социальных сетях, как "Фейсбук" и "Твиттер", где она может представить новую информацию, ознакомиться с комментариями и узнать мнение общественности о своей работе. В 2010 году в "Фейсбуке" была создана специальная страница "ФАС-бук", которая должна стать эффективным инструментом коллективного общения с представителями антимонопольного ведомства в неформальной обстановке. Социальные сети на практике превращаются в виртуальные альтернативы приемным и используются службой для получения жалоб и предложений и обсуждения насущных вопросов с общественностью.

f) **Соединенные Штаты.** Федеральная торговая комиссия выпустила онлайн-серии иллюстрированных ситуативных диалогов для детей старших возрастных групп, в которых на реальных примерах разъясняется и иллюстрируется применение принципов конкуренции и защиты прав потребителей. В процессе интерактивного похода в торговый центр дети знакомятся с такими темами, как реклама, безопасность, различные виды мошенничества, введение в заблуждение, "чудо-предложения", лотереи и конкурсы, конкуренция, спрос и предложение, слияния и история американского законодательства по вопросам конкуренции. Еще одним визуальным пособием, которое часто используется в учебной работе по вопросам конкуренции, является видеоролик, посвященный первому международному антикартельному делу, успешно доведенному до конца американским органом по вопросам конкуренции и касавшемуся фиксации цен на используемую в животноводстве кормовую добавку лизин: оно завершилось наложением штрафных санкций и тремя тюремными сроками¹³.

g) **Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии.** Управление по вопросам добросовестной конкуренции¹⁴ имеет аккаунт в "Твиттере", который находится в ведении внутриведомственной группы, представляющей всех сотрудников Управления. Управление выходит в эту социальную сеть примерно один раз в день, в том числе предлагая высказывать свои мнения по вопросам, которые обсуждаются в Управлении, и сообщая в онлайн-режиме новую информацию, например о новостях, публикациях, видеоматериалах, выложенных в YouTube, выступлениях и кампаниях. Хотя Управление не имеет возможности отвечать на каждое отдельное сообщение, все пожелания и новые идеи пользователей "Твиттера" доводятся до сведения соответствующих сотрудников Управления.

IV. Измерение эффекта от коммуникационной стратегии с привлечением СМИ

37. Измерение эффективности любой коммуникационной стратегии с привлечением СМИ может оказаться непростой задачей. Пропаганда конкуренции в СМИ может быть важнейшей частью общей стратегии, не являясь в то же время отдельной, самостоятельной стратегией. Кроме того, СМИ должны ис-

¹³ Federal Trade Commission, 2009, Lysine Cartel, см. <http://www.youtube.com/watch?v=wDH0Rv8R0SQ> (информация получена 15 апреля 2014 года).

¹⁴ 31 марта 2014 года, т.е. после того как ЮНКТАД провела свой опрос, Управление по вопросам добросовестной конкуренции было расформировано, а его функции были переданы ряду других органов.

пользоваться как инструмент пропаганды лишь в увязке с другими направлениями деятельности, такими как правоприменение, создание коалиций и информационно-просветительская работа по вопросам политики. Сложность каждой отдельной экономической и политической системы осложняет изолированную пропагандистскую работу в СМИ; политические баталии ведутся годами и требуют участия разных заинтересованных сторон. Если говорить упрощенно, то официальные органы могут интересоваться основными результатами работы по конкретным вопросам, в том числе тем, попали ли эти вопросы в повестку дня общественных дискуссий, удалось ли добиться их более глубокого понимания, повлияла ли пропагандистская работа на позицию основных директивных органов, были ли приняты необходимые меры политики и удалось ли добиться желаемых изменений.

38. Для оценки результатов пропагандистских кампаний в СМИ может применяться целый ряд показателей. Например, эффективность освещения того или иного вопроса в СМИ можно оценить по масштабам аудитории, а воздействие на целевую аудиторию и соответствие освещения требованиям государственной политики – по результатам анализа контента. То, насколько освещение в СМИ способствовало достижению целей политики, можно оценить, например, наблюдая за прогрессом в законодательной области и опрашивая основных участников пропагандистской работы и представителей директивных органов. При проведении такой оценки можно изучать основные документы, например протоколы заседаний парламента или местных представительных органов, а также проводить беседы с представителями директивных органов или журналистами, с тем чтобы понять, помогло ли освещение в СМИ практической работе. Опрос заинтересованных сторон зачастую представляет собой эффективный инструмент, помогающий понять, удалось ли привлечь внимание той или иной группы к конкретному вопросу, хотя проведение массовых опросов может быть дорогостоящим мероприятием, недоступным для менее крупных органов.

39. Несмотря на трудности, связанные с развитием пропагандистской работы в СМИ, важно, чтобы официальные органы продолжали уделять ей внимание. Поскольку они нередко располагают ограниченными бюджетами и ресурсами, важно, чтобы пропаганда в СМИ была максимально эффективной с точки зрения как воздействия, так и затрат. Как отмечалось в предыдущих разделах настоящей записки, это особенно актуально для развивающихся стран. Например, орган по вопросам конкуренции Маврикия приступил к реализации общенациональной пропагандистской кампании в СМИ одновременно на радио, при помощи средств наружной рекламы и в СМИ. Власти страны отметили, что по итогам кампании значительно возрос поток комментариев и жалоб со стороны общественности, хотя многие из них не имеют ничего общего с законом о конкуренции и нередко касаются защиты прав потребителей.

40. При проведении оценки важно также не забывать, что пропаганда в СМИ является не самостоятельным направлением деятельности, а составной частью общей стратегии. Эффективность пропаганды в СМИ может ограничиваться из-за недостатков работы органа на других направлениях. Например, анализ эффективности новостей в Индонезии позволяет утверждать, что Комиссия по надзору за конкуренцией в предпринимательском секторе точно формулирует свою информацию и обращается непосредственно к целевой аудитории. Одна из крупнейших газет в Джакарте публикует ее на первой странице, а местные службы телевизионных новостей передают смежные материалы в качестве заставок перед основными программами. В то же время Комиссия не имеет возможности направлять в нужное русло то общественное внимание, которое привлекает широкое освещение информации в СМИ. Из-за этого могут оказаться

упущены ценные возможности для достижения целей государственной политики.

41. Отвечая на опрос ЮНКТАД, ряд учреждений (например, в Сербии) заявили, что в настоящее время они не проводят оценки эффективности пропагандистских кампаний в СМИ, другие учреждения (в Европейском союзе) отметили, что они не имеют конкретных методик оценки эффективности пропагандистской работы в СМИ, а третьи (например, Мальта) оценивают эффективность освещения СМИ лишь конкретных мероприятий.

42. Ряд органов по вопросам конкуренции (например, в Иордании, Маврикии, Малайзии и Марокко) ведут учет полученных жалоб и оценивают результативность пропагандистской работы. Некоторые респонденты (например, Ботсвана, Египет, Индонезия и Чили) указали, что они проводили масштабные исследования восприятия эффективности деятельности органов, в том числе полезности ранее опубликованных исследований и руководств. Для оценки эффективности пропаганды в СМИ некоторые органы (Гайана и Испания) полагаются на мнения тесно сотрудничающих с ними организаций и других заинтересованных сторон, таких как органы государственного управления, частный сектор, научные круги, юридические фирмы, пресса и потребители, а другие (например, в Суринаме) взаимодействуют с участниками практической деятельности или пользователями веб-сайта, анализируя их ответы. Ряд органов (в том числе в Сербии) заявили о намерении создать соответствующие механизмы оценки. Ниже приводятся и другие примеры.

а) **Дания.** Датское Агентство по вопросам конкуренции и делам потребителей оценило роль кампании 2013 года в принятии решения о введении наказания в виде лишения свободы для виновных в картельных сговорах, заинтересовавшись мнением ряда юристов, занимающихся вопросами конкуренции, и членов профессиональных организаций о том, помогла ли эта кампания в популяризации правил конкуренции. Все респонденты дали на этот вопрос утвердительный ответ.

б) **Соединенное Королевство.** Управление по вопросам добросовестной конкуренции оценивало эффективность пропаганды конкуренции с использованием специально разработанной для этого методологии, которая частично позволяет дать количественную оценку этой пропаганде через ее влияние на цены. Поскольку регулирование может приводить к росту цен, проводится сравнительный анализ цен в условиях, когда такое регулирование препятствует конкуренции, способствует ей или вовсе отсутствует. Выгоды для потребителей могут заключаться в снижении цен и в увеличении потребления вследствие снижения цен. Для того чтобы точно рассчитать этот эффект, требуется информация об эластичности спроса, которая позволяет оценить, в какой мере рост цен ведет к сокращению потребления. Результаты пропагандистской работы по вопросам конкуренции проявляются не только в ценах. О них можно также судить по повышению качества товаров или совершенствованию процедур их поставки, хотя такой эффект измерить гораздо сложнее.

43. Многие другие респонденты отметили, что их подход к проведению оценки является более формальным. Например, в органах по вопросам конкуренции Бразилии и Чешской Республики существуют специализированные подразделения для оценки эффективности пропагандистской работы в СМИ, причем в Чешской Республике для проведения ежегодного анализа освещения в СМИ самого органа и его деятельности используются услуги специализированной компании. В Колумбии орган работает с рекламным агентством, которое представляет отчеты о проводимых им в СМИ кампаниях, а также пользуется

услугами медийной компании, которая представляет ежемесячные отчеты о проделанной работе и позволяет органу экономить ресурсы за счет бесплатного использования прессы. Все результаты оценок доводятся до сведения старшего руководящего звена, помогая ему принимать более взвешенные решения. Управление общественных связей Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации ежедневно осуществляет мониторинг СМИ на предмет упоминаний Службы, стремясь знать мнение общественности о ее работе, решениях, выносимых по конкретным делам, и ее предложениях, касающихся развития товарных рынков. Орган по вопросам конкуренции Швеции также собирает информацию из СМИ и деловых источников на ежедневной основе, а его Генеральный директор еженедельно получает справки с качественной и в некоторой степени с количественной оценкой эффективности работы органа со СМИ. Орган уделяет особое внимание редакционным и аналитическим статьям, а также заявлениям политиков и руководителей профсоюзов и других профессиональных организаций. Ниже приводятся два дополнительных практических примера.

а) **Польша.** Управление по вопросам конкуренции и защиты прав потребителей оценивает эффективность своей деятельности, отслеживая статистику через "Всемирную паутину" и информацию о посещениях его веб-сайта, ведя учет выпущенных по тому или иному вопросу пресс-релизов и в ряде случаев заказывая проведение социальных исследований с тем, чтобы понять, насколько хорошо польские предприятия знакомы с программой смягчения наказаний в обмен на сотрудничество, с законодательством по вопросам конкуренции и с принципами предоставления государственной помощи.

б) **Украина.** Стремясь максимально расширить свою аудиторию, пресс-служба Антимонопольного комитета пользуется электронной почтой для рассылки новостей со своего официального веб-сайта газетам, журналам и другим печатным изданиям, теле- и радиостанциям, агентствам новостей, неправительственным организациям и ассоциациям, связанным в своей работе с Комитетом, а также региональным, районным и местным СМИ.

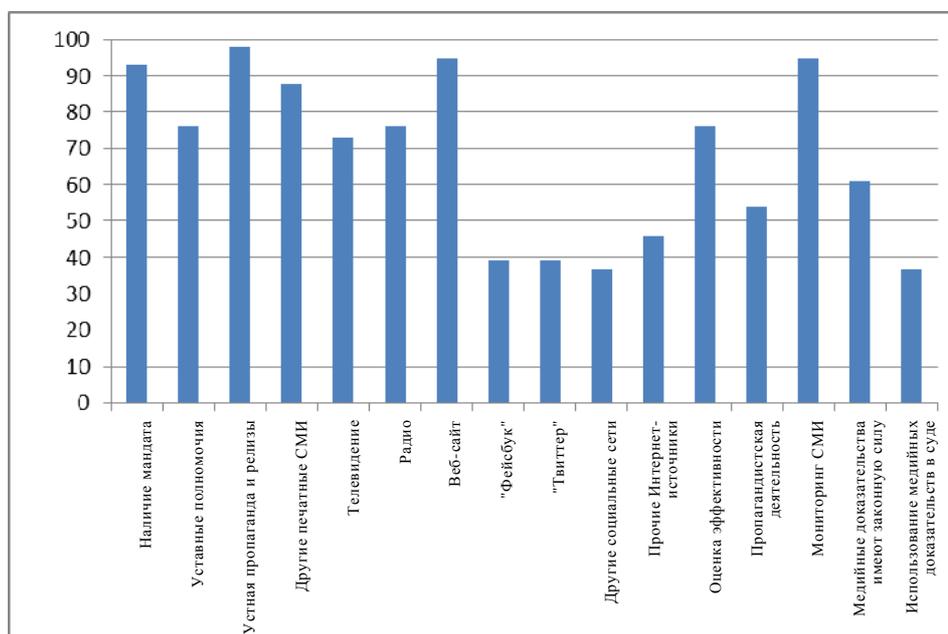
44. Описанные выше инструменты мониторинга позволяют официальным органам учесть мнение СМИ и деловых кругов, внимательно следить за негативными публикациями в СМИ и принимать соответствующие меры реагирования.

V. Обследование методов пропаганды конкуренции и использования СМИ, проведенное ЮНКТАД

45. В настоящей главе вкратце обобщаются 43 ответа, полученных от органов по вопросам конкуренции на проведенный ЮНКТАД опрос.

46. На диаграмме 1 видно, что в среднем 90% респондентов занимаются пропагандистской работой, организуют пресс-конференции и публикуют информацию в СМИ, ведут веб-сайт для популяризации своей деятельности и осуществляют мониторинг СМИ в целях выявления случаев нарушения законов о конкуренции.

Диаграмма 1
Пропаганда конкуренции и средства массовой информации
 (Процент положительных ответов)



Примечание: "Наличие мандата" означает, что орган уполномочен вести пропагандистскую работу; под "уставными полномочиями" понимается наличие мандата, закрепленного в уставных документах; "устная пропаганда и релизы" означает, что орган использует такие формы работы, как интервью, пресс-релизы и конференции; под "другими печатными СМИ" понимается использование органами других печатных средств массовой информации; "телевидение", "радио", "веб-сайт", "Фейсбук", "Твиттер" и "другие социальные сети" указывают на использование органами подобных СМИ как инструментов коммуникационных стратегий; под "прочими Интернет-источниками" понимается использование органами других источников "Всемирной паутины"; "оценка эффективности" указывает на органы, оценивающие эффективность своей пропагандистской деятельности; "мониторинг СМИ" означает, что органы отслеживают в СМИ информацию о нарушениях законодательства о конкуренции; рубрики "медийные доказательства имеют законную силу" означает, что законодательство разрешает органам использовать доказательства, полученные в СМИ; и под "использованием медийных доказательств в суде" понимается использование органами полученных в СМИ доказательств в ходе судебных слушаний.

47. Подавляющее большинство респондентов (70–80%) имеют уставные полномочия на ведение пропагандистских кампаний, используют для этого телевидение и радио и располагают механизмами для оценки эффективности пропагандистской деятельности в СМИ. Социальные сети используются менее широко; социальными сетями, такими как "Фейсбук", "Твиттер", и другими сайтами пользуются 30–40% органов, занимающихся проблемами конкуренции. Примерно в двух третях стран (60%) закон позволяет использовать полученные в СМИ доказательства, и примерно одна треть респондентов (37%) представляла полученные в СМИ доказательства в суде.

48. Примерно половина респондентов (53%) знают о том, какую долю бюджета они могут направить на пропагандистскую работу, и эта доля в среднем является довольно небольшой: на пропагандистскую работу в целом они могут направить в среднем (медианное значение) 3,7% бюджета, а на пропаганду в

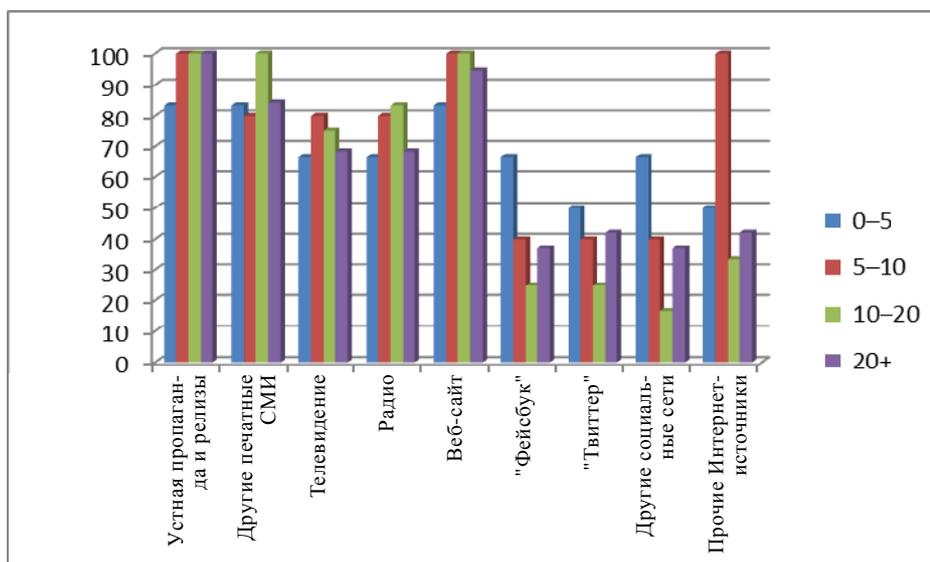
СМИ – 1,2%. Медианная доля бюджета, предназначенная для финансирования пропагандистской деятельности, имеет сильные межрегиональные различия: она составляет 3% в Африке, 8% в Южной и Центральной Америке и 5,5% в государствах – членах Организации экономического сотрудничества и развития. В бюджетных ассигнованиях на пропаганду в СМИ различия являются не столь значительными: в четырех регионах, по которым имеются данные, медианная доля не достигала и 1,5%.

49. На диаграмме 2 видно, что вне зависимости от возраста все занимающиеся вопросами конкуренции органы используют "старые" СМИ и веб-сайты примерно одинаково: свыше 80% используют прессу и другие печатные СМИ и имеют веб-сайт, а 65–80% проводят кампании по телевидению и по радио. В то же время, если говорить о социальных сетях, то 50–65% молодых органов по вопросам конкуренции указали, что они пользуются "Фейсбуком", "Твиттером" или иными социальными сетями. Это намного превышает количество положительных ответов от более старых и зрелых органов, что, возможно, свидетельствует о том, что социальные сети являются более привлекательными для недавно созданных структур, которые должны одновременно добиваться более широкого признания своих усилий и максимально эффективного и рентабельного использования ресурсов. Интересно отметить, что органы, набирающие зрелость (10–20 лет), довольно неактивно пользуются социальными сетями (10–30%) по сравнению как с более молодыми, так и с более старыми органами.

Диаграмма 2

Использование каналов пропаганды в СМИ в зависимости от возраста органа

(В % по возрастным группам)



50. Нижеследующая таблица дает представление о региональном профиле респондентов с точки зрения использования ими СМИ в пропагандистских целях. Как видно из таблицы, услугами прессы и телевидения пользуются практически все органы вне зависимости от региона. Радио широко используется в Азиатско-Тихоокеанском регионе (100%), Африке (88,9%) и Западной Европе и Северной Америке (75%) и гораздо реже в европейских странах с переходной экономикой и в странах Центральной и Южной Америки (соответственно 58,3% и 62,5%). Что касается социальных сетей, то показатели использования

их органами в большинстве случаев составляют гораздо ниже 40%. Исключением являются респонденты из Африки, которые широко пользуются "Фейсбуком" (77,8%) и "Твиттером" (66,7%). Возможно, это подтверждает мысль о том, что новые социальные сети могут превратиться в альтернативу более дорогостоящим традиционным СМИ в плане охвата или доступности, особенно для молодых органов или органов, не располагающих крупными ресурсами.

Сравнительные показатели использования СМИ для пропагандистской работы в отдельных регионах

	<i>Африка</i>	<i>Центральная и Южная Америка</i>	<i>Азия и Тихий океан</i>	<i>Европейские страны с переходной экономикой</i>	<i>Западная Европа и Северная Америка</i>
Интервью, пресс-релизы, конференции	88,9	100	100	100	100
Другие печатные СМИ	66,7	100	100	83,3	87,5
Телевидение	88,9	100	100	100	100
Радио	88,9	62,5	100	58,3	75
Веб-сайт	88,9	100	100	100	87,5
"Фейсбук"	77,8	25	33,3	16,7	37,5
"Твиттер"	66,7	25	16,7	33,3	37,5
Другие социальные сети	44,4	25	50	25	37,5
Другие Интернет-источники	55,6	50	33,3	25	75

VI. Вопросы для обсуждения

51. Для обсуждения предлагаются, в частности, следующие вопросы:

a) Как молодым органам по вопросам конкуренции следует разрабатывать стратегии пропаганды конкуренции в СМИ? Следует ли при распределении ресурсов использовать критерии определения приоритетности тех или иных секторов?

b) Какие уроки страны, позднее других принявшие законы о конкуренции, могут вынести из опыта стран со сложившейся культурой конкуренции? Какие факторы следует учитывать в процессе адаптации?

c) Какую помощь в укреплении потенциала следует оказывать заинтересованным сторонам в целях эффективного ведения пропаганды в СМИ?

d) Как следует подходить к вопросам пропаганды конкуренции там, где существуют проблемы со свободой СМИ и с политическими свободами?

e) Каковы наилучшие механизмы международного сотрудничества в сфере пропаганды конкуренции в целом и ее пропаганды в СМИ в частности?