

Аналитический обзор: Принятие мер по международному сотрудничеству, которые могут способствовать ликвидации трансграничной рекламы, стимулирования продажи и спонсорства

Четвертая сессия Конференции Сторон Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака, 15-20 ноября 2010 года, Пунта дель Эсте, Уругвай

Рекомендации

Альянс Рамочной Конвенции (FCA) рекомендует Четвертой сессии Конференции Сторон Рамочной Конвенции ВОЗ одобрить и принять к осуществлению рекомендации по поводу мер, которые будут способствовать ликвидации трансграничной рекламы, стимулирования продажи и спонсорства (Приложение к документу FCTC/COP/4/10). Данные рекомендации могут обеспечить, где это возможно, применение данных мер и в отношении рекламы, стимулирования продажи и спонсорства на местном уровне. Согласно данному решению необходимо:

- Потребовать у Сторон определить контактные пункты по вопросам рекламы, стимулирования продажи и спонсорства табака и сообщать Секретариату Конвенции о любых изменениях контактной информации, а также предоставить контактные пункты для приема уведомлений об исходящих с их территории трансграничной рекламе, стимулировании продажи и спонсорстве от других Сторон и для ответов на эти уведомления;
- Создать веб-сайт для обмена информацией о рекламе, стимулировании продажи и спонсорстве табака и потребовать от Сторон и аккредитованных наблюдателей предоставлять предназначенную для распространения через данный сайт информацию в Секретариат Конвенции;
- Создать, как часть веб-сайта, механизм, с помощью которого наблюдатели и широкая публика могли бы сообщать о случаях трансграничной рекламы, стимулирования продажи и спонсорства, и потребовать от Сторон информировать широкую публику о воздействии трансграничной рекламы, стимулирования продажи и спонсорства табака и о возможности сообщать о подобных случаях с помощью упомянутого выше механизма;
- Создать постоянно действующую группу экспертов, призванную отслеживать и представлять Конференции Сторон обновленную информацию, имеющую отношение к рекламе, стимулированию продажи и спонсорству табака, и предлагать любые необходимые в свете данной информации изменения руководящих принципов осуществления Статьи 13 и соглашений о международном сотрудничестве;
- Отмечать необходимость внесения дальнейших поправок в схему отчетности, с тем, чтобы она лучше соответствовала требованиям Статьи 13 и руководящим принципам; данные поправки должны быть внесены в пересмотренную версию вопросника.

Справочная информация

В соответствии с требованиями Статьи 13 Рамочной Конвенции ВОЗ по борьбе против табака Стороны должны ввести запрет на всю рекламу, стимулирование продажи и спонсорство

табачных изделий в течение пяти лет после вступления в силу Конвенции (в случае невозможности ввести полный запрет в силу конституции или конституционных принципов, Стороны должны ограничить *всю* рекламу, стимулирование продажи и спонсорство табачных изделий). В Статье 13 от каждой Стороны требуется, с учетом соблюдения правовых условий и наличия технических средств, включить в этот полный запрет (или ограничения) рекламу, стимулирование продажи и спонсорство, *исходящие* с их территории; признается суверенное право каждой Стороны запретить рекламу, стимулирование продажи и спонсорство, *поступающие* на ее территорию.

Стороны принимают данные обязательства, признавая, что «полный запрет на рекламу, стимулирование продажи и спонсорство приведет к сокращению потребления табачных изделий». Как отмечено в Предисловии к Конвенции, «глобальный маркетинг» и «транснациональная реклама, стимулирование продажи и спонсорство табака» - два фактора, вносящие значительный вклад в «резкое расширение масштабов потребления табака». Табачная промышленность действует глобально, направляя весьма значительные ресурсы на агрессивный маркетинг своих изделий, и быстро реагируют на любые изменения, изыскивая лазейки в ограничениях на рекламу, стимулирование продажи и спонсорство, разрабатывает новые и нетрадиционные способы стимулирования продажи. В сложившихся обстоятельствах Стороны РКБТ признают, что распространение глобальной табачной эпидемии «требует как можно более широкого международного сотрудничества» (Преамбула).

Международное сотрудничество в деле ликвидации рекламы, стимулирования продажи и спонсорства табака необходимо по трем основным причинам. Во-первых, обмен информацией об общих проблемах, успехах и неудачах в решении этих проблем поможет Сторонам эффективно выполнять свои обязательства. Во-вторых, Стороны, больше продвинувшиеся в осуществлении полного запрета, могут предложить значительную помощь (включая техническую поддержку, обмен юридическим и другим опытом) Сторонам, находящимся на ранних стадиях этого процесса. В-третьих, само явление трансграничной рекламы, стимулирования продажи и спонсорства табака подразумевает наличие трансграничных проблем, справиться с которыми в одиночку не способна ни одна Сторона. Сотрудничество необходимо для борьбы с такими формами трансграничной рекламы, стимулирования продажи и спонсорства, как коммуникации с использованием «современных медиа-платформ, таких как Интернет, фильмы и спутниковое вещание», реклама посредством изделий или публикаций, свободно перемещающихся из страны в страну, и спонсирование международных событий.

В ходе разработки и принятия руководящих принципов осуществления Статьи 13 Стороны заложили основу для необходимого международного сотрудничества, сформулировав обязательства как в отношении внутреннего, так и трансграничного запрета.¹ Тем не менее, в руководящих принципах и рекомендациях рабочей группы признается, что Конференции Сторон (COP) необходимо предпринять дальнейшие действия в данном направлении. На Третьей Сессии Конференции Сторон (COP-3) было принято решение о том, что в ходе Четвертой Сессии Конференции Сторон (COP-4) следует дополнительно рассмотреть рекомендации рабочей группы в отношении международного сотрудничества, принимая во внимание Доклад Секретариата Конвенции о сущности данных рекомендаций.² В Докладе Секретариата Конвенции показано, что выполнение данных рекомендаций целесообразно и потребует принятия дополнительных решений от Конференции Сторон.

Рекомендованные меры

В руководящих принципах осуществления Статьи 13 признается, что «эффективное международное сотрудничество имеет принципиальное значение для ликвидации как внутренней, так и трансграничной рекламы, стимулирования продажи и спонсорства табака». Там же отмечено, что обязательства по международному сотрудничеству приняты Сторонами

¹ «Разработка руководящих принципов осуществления Статьи 13» (Всемирная Организация Здравоохранения, Вторая сессия Конференции Сторон Рамочной Конвенции ВОЗ по борьбе против табака, решение FCTC/COP2(8)); «Руководящие принципы осуществления Статьи 13 (Реклама, стимулирование продажи и спонсорство табачных изделий)» (Всемирная Организация Здравоохранения, Третья сессия Конференции Сторон Рамочной Конвенции ВОЗ по борьбе против табака, решение FCTC/COP3(12)).

² «Меры, которые могут способствовать ликвидации трансграничной рекламы, стимулирования продажи и спонсорства (в связи со Статьей 13)» (Всемирная Организация Здравоохранения, Третья сессия Конференции Сторон Рамочной Конвенции ВОЗ по борьбе против табака, решение FCTC/COP3(14)).

в соответствии с положениями Статьи 13.6 (сотрудничество в разработке технологий и других средств, необходимых для содействия ликвидации трансграничной рекламы), Статьи 19 (ответственность), Статьи 20 (научные исследования, эпиднадзор и обмен информацией), Статьи 21 (отчетность и обмен информацией), Статьи 22 (сотрудничество в научно-технической и юридической областях и предоставление соответствующего опыта) и Статьи 26 (финансовые ресурсы) Конвенции. Кроме того, признается, что «Стороны получают преимущества от обмена информацией, теоретическим и практическим опытом в отношении всей рекламы, стимулирования продажи и спонсорства табака, а не только в отношении трансграничной рекламы, стимулирования продажи и спонсорства табака».

Альянс Рамочной Конвенции (FCA) полностью поддерживает принятие рекомендаций по поводу относящихся к международному сотрудничеству мер, которые могут способствовать ликвидации трансграничной рекламы, стимулирования продажи и спонсорства табака (Приложение к документу FCTC/COP/4/10). Как отмечено в руководящих принципах, рекомендованные меры «будут также способствовать» ликвидации внутренней рекламы, стимулирования продажи и спонсорства и должны применяться как можно более широко. COP-4 следует принять решение:

- Потребовать у Сторон определить контактные пункты по вопросам рекламы, стимулирования продажи и спонсорства табака, а также для обмена информацией о конкретных случаях трансграничной рекламы, стимулирования продажи и спонсорства табака через данные контактные пункты;
- Создать веб-сайт, который будет использоваться в качестве «информационного центра» для Сторон, аккредитованных наблюдателей и широкой публики;
- Создать, как часть веб-сайта, механизм, с помощью которого наблюдатели и широкая публика могли бы сообщать о случаях трансграничной рекламы, стимулирования продажи и спонсорства;
- Создать постоянно действующую группу экспертов, призванную отслеживать и анализировать изменения, имеющие отношение к рекламе, стимулированию продажи и спонсорству табака, и предлагать любые необходимые в свете данной информации изменения руководящих принципов и соглашений о международном сотрудничестве;
- Изменить схему отчетности так, чтобы она лучше соответствовала требованиям Статьи 13 и руководящим принципам.

FCA согласен с рекомендацией Секретариата Конвенции о том, что некоторые рекомендованные рабочей группой меры, в том числе касающиеся технического и финансового сотрудничества и взаимодействия с соответствующими учреждениями, следует принять в процессе более подробной разработки мер по осуществлению соответствующих статей (например, Статей 22 и 26).

Контактные пункты

FCA поддерживает рекомендацию рабочей группы для Конференции Сторон потребовать у Сторон «определить пункт для контактов с Секретариатом Конвенции по вопросам рекламы, стимулирования продажи и спонсорства табака и для подробного уведомления Секретариата Конвенции о любых изменениях». Эти контактные пункты или могут совпадать с таковыми в составе национального координационного механизма или координационных органов, созданных в соответствии с требованиями Статьи 5.2, или же могут быть организованы в виде сотрудника или должности в штате или за штатом национальных координационных органов. Как отмечено в Докладе Секретариата Конвенции, «у различных Сторон реклама, стимулирование продажи и спонсорство могут находиться в ведении различных субъектов». Определение контактного пункта каждой Стороны значительно облегчит сотрудничество в вопросах ликвидации рекламы, стимулирования продажи и спонсорства табака, обеспечив Сторонам четко функционирующие каналы связи.

FCA также поддерживает рекомендацию рабочей группы по поводу того, что Стороны «после уведомления другой Стороной о трансграничной рекламе, стимулировании продажи и спонсорстве табака, которые, как предполагается или действительно, исходят с ее территории, подтверждали уведомление и информировали уведомившую Сторону в разумные сроки о

любом расследовании или любых действиях, предпринятых в ответ на уведомление». Рабочая группа рекомендует как рассмотреть вопрос включения подобной процедуры уведомления и ответа на уведомление в протокол о трансграничной рекламе, стимулировании продаж и спонсорстве табака, который, возможно, будет принят в дальнейшем, так и использовать независимо от принятия данного протокола; процесс передачи данных уведомлений будет осуществляться «таким образом, который будет определен Конференцией Сторон».

Принимая во внимания широкие полномочия Конференции Сторон в соответствии с положениями Статьи 23 Конвенции и значительные обязательства, уже взятые на себя Сторонами в отношении международного сотрудничества, включая обязательства, предписываемые Статьей 13.6 - «сотрудничать в разработке технологий и других средств, необходимых для содействия ликвидации трансграничной рекламы», FCA поддерживает рекомендации рабочей группы для Конференции Сторон потребовать у Сторон подтверждать получение уведомления от других Сторон и информировать их о любых действиях, предпринятых в ответ на данное уведомление. FCA считает, что данные уведомления и ответы на них должны проводиться через определенные Сторонами контактные пункты по вопросам рекламы, стимулирования продаж и спонсорства.

Веб-сайт

FCA поддерживает рекомендацию рабочей группы о создании веб-сайта, который станет «информационным центром», через контактные пункты которого Стороны смогут обмениваться информацией о случаях трансграничной рекламы, стимулирования продаж и спонсорства, а также сведениями по таким вопросам как:

- Соответствующее законодательство, регулирование и юридические вопросы;
- Нарушения или предполагаемые нарушения, а также ожидающие расследования или правоприменительных действий;
- Лица или учреждения, вовлеченные в рекламу, стимулирование продаж и спонсорство табака;
- Новые и возникающие методы и виды рекламы, стимулирования продаж и спонсорства табака;
- Новые явления в технологии;
- Соответствующие программы просвещения, подготовки или информирования населения;
- Потребности и возможности в области исследований;
- Эксперты, которые могут оказывать техническую помощь и проводить подготовку по соответствующим вопросам.

При создании подобного веб-сайта должна, по возможности, использоваться существующая инфраструктура Секретариата Конвенции и ВОЗ. Как отмечено в Докладе Секретариата Конвенции, Стороны в настоящее время уже обмениваются некоторой информацией, используя базу данных отчетов Сторон на веб-сайте Секретариата. Система отчетности предоставляет Сторонам базу для обмена соответствующей информацией по двух- и трехгодичным периодам, включая данные, касающиеся законодательства, регулирования и юридических вопросов, программ просвещения, подготовки или информирования населения, а также позволяет определить потребности и возможности финансовой и технической помощи. Следует отметить, что веб-сайт, предназначенный для обмена информацией о рекламе, стимулировании продаж и спонсорстве табака, должен быть тщательно разработан: сайт должен предоставить возможность обмениваться большим количеством информации как можно чаще, аккредитованные неправительственные организации и наблюдатели должны иметь возможность размещать соответствующую информацию на сайте; доступ к информации должен осуществляться наиболее эффективными способами, например, необходимо реализовать функцию поиска по ключевым словам.

FCA поддерживает рекомендацию рабочей группы по поводу того, что сайт, как «информационный центр», должен содержать три раздела, что позволит ограничить доступ к определенной информации, однако, FCA считает, что вся информация должна быть доступна для широкой публики, за исключением информации, подлежащей предоставлению только

Сторонам или Сторонам и аккредитованным наблюдателям, или по специальному запросу Сторон для других участников обмена информацией. Например, возможно необходимо ограничить доступ к информации о: предполагаемых нарушениях действующего закона или регулирования; нарушениях, ожидающих расследования или других правоприменительных действий; новых и возникающих методах и видах рекламы, стимулирования продажи и спонсорства табака; новых явлениях в технологии; потребностях и возможностях в области исследований. Если будет необходимо обеспечить ограниченный доступ, ответственный за поддержку веб-сайта сотрудник Секретариата Конвенции загрузит соответствующую информацию на разделы сайта, доступные только для Сторон или, если потребуется, для Сторон и наблюдателей.

FCA также поддерживает рекомендацию относительно того, что на веб-сайте должен быть реализован «механизм для сообщения о случаях трансграничной рекламы, стимулирования продажи и спонсорства». Эта рекомендация основана на мнении созданной решением Первой сессии Конференции Сторон (COP-1) группы экспертов по трансграничной рекламе, о том, что международный «информационный центр» должен включать в себя «простую в использовании «горячую линию», реализованную средствами Интернет», с помощью которой широкая публика сможет сообщать о случаях трансграничной рекламы, стимулирования продажи и спонсорства табака».³ Как признается в руководящих принципах: «Привлечение поддержки населения к мониторингу соблюдения и сообщению о нарушениях законодательства против рекламы, стимулирования продажи и спонсорства табака является важным элементом правоприменения».

FCA считает, что разделы сайта, предназначенные для широкой публики и наблюдателей должны включать механизм для сообщения о случаях рекламы, стимулирования продажи и спонсорства, которые могут быть сочтены трансграничными. Ответственный за поддержание веб-сайта сотрудник Секретариата Конвенции мог бы передавать данные сообщения на контактный пункт той Стороны, которой это касается. Как признается в руководящих принципах, для того чтобы члены общества могли участвовать в мониторинге и сообщать о случаях нарушения законодательства, «они должны быть проинформированы о проблеме и понимать закон и способы, с помощью которых они могут воздействовать на нарушения». Чтобы создать эффективный механизм сообщений о нарушениях, Конференция Сторон должна потребовать от Сторон предпринимать действия для повышения информированности широкой общественности о воздействии трансграничной рекламы, стимулирования продажи и спонсорства табака и о существовании упомянутого выше механизма.

Группа экспертов

FCA поддерживает рекомендацию рабочей группы относительно создания постоянно действующей группы экспертов, призванной представлять Конференции Сторон обновленную информацию об изменениях в области технологии и наилучшей практике, имеющих отношение к трансграничной рекламе, стимулированию продажи и спонсорству, а также осуществлять мониторинг и пересмотр руководящих принципов и соглашений, содействующих международному сотрудничеству. FCA полагает, что полномочия группы экспертов должны охватывать вопросы как внутренних, так и трансграничных рекламы, стимулирования продажи и спонсорства табака.

В состав группы должны входить независимые эксперты от каждого из шести регионов ВОЗ и от аккредитованных межправительственных и неправительственных организаций-наблюдателей, группе экспертов следует собираться ежегодно. Группа должна быть уполномочена анализировать всю информацию, имеющую отношение к осуществлению Статьи 13, в том числе представленную на упомянутом выше веб-сайте информацию, касающуюся новых и возникающих видов рекламы, стимулирования продажи и спонсорства табака и лучшей практики реагирования на них. По результатам анализа группа экспертов должна предлагать Конференции Сторон любые необходимые изменения руководящих принципов и механизмов международного сотрудничества, которые могут способствовать ликвидации

³ «Разработка протоколов» (Всемирная Организация Здравоохранения, Первая сессия Конференции Сторон Рамочной Конвенции ВОЗ по борьбе против табака, решение FCTC/COP1(16)); «Разработка типовой схемы протокола о трансграничной рекламе, стимулировании продажи и спонсорстве табачных изделий» (Всемирная Организация Здравоохранения, Вторая сессия Конференции Сторон Рамочной Конвенции ВОЗ по борьбе против табака, пункт 5.4.2 предварительной повестки дня, A/FCTC/COP2/10, 19 апреля 2007 года)

рекламы, стимулирования продажи и спонсорства табака. Кроме этого, группа должна взаимодействовать с ответственным за поддержку веб-сайта сотрудником Секретариата Конвенции и сообщать ему имена и контактную информацию выявленных в ходе работы экспертов, «которые могут оказывать техническую помощь и проводить подготовку для Сторон по соответствующим вопросам», а также информацию о любых потребностях и возможностях в области исследований.

Схема отчетности

В докладе Секретариата Конвенции указано, что «рекомендованный рабочей группой пересмотр вопросов, входящих в схему отчетности РКБТ ВОЗ, уже осуществлен». Несмотря на то, что были внесены некоторые изменения в относящиеся к осуществлению Статьи 13 вопросы Этапа 2 (вопросы Группы 2) схемы отчетности, FCA не считает, что внесенные по рекомендации рабочей группы поправки «соответствуют принципиальным положениям руководящих принципов осуществления Статьи 13». FCA обеспокоен, что вопросы отражают интерпретацию, которая по ряду признаков, не соответствует положениям Статьи 13 и руководящих принципов. Если не будут исправлены данные погрешности в схеме отчетности, это может серьезно затруднить для Сторон понимание и осуществление обязательств в вопросах рекламы, стимулирования продажи и спонсорства табака.

Основной проблемой FCA считает то, что Сторона, ответив «да» на вопрос 3.2.7.1 о том, введен ли на ее территории полный запрет на всю рекламу, стимулирование продажи и спонсорство табака (основное обязательство, принятое Сторонами в соответствии со Статьей 13 (с учетом конституционных ограничений)), далее должна отвечать на вопрос 3.2.7.2 о том, охватывает ли данный запрет отдельные формы рекламы, стимулирования продажи и спонсорства. То есть, подразумевается, что введя полный запрет, Сторона может не запретить некоторые (то есть, любые) формы рекламы, стимулирования продажи и спонсорства. Это противоречит положениям Статьи 13 (а в широком смысле, и положениям Статьи 1), которая требует полного запрета на «всю рекламу, стимулирование продажи и спонсорство», и с руководящими принципами, где содержатся подробные рекомендации на счет полного запрета, в том числе, приведен «ориентировочный (не исчерпывающий) список видов рекламы, стимулирования продажи и спонсорства, подпадающих под запрет». За исключением изображения табака или употребления табачных изделий в развлекательной продукции СМИ (по определению руководящих принципов подобного рода изображения могут быть всего лишь ограничены, а не запрещены полностью), каждая из перечисленных в вопросе 3.2.7.2 форм рекламы, стимулирования продажи и спонсорства подпадает под полный запрет.⁴ Поэтому, ответив «да» на вопрос о том, введен ли на ее территории полный запрет на всю рекламу, стимулирование продажи и спонсорство табака, Сторона показывает, что запретила все их виды, перечисленные далее. Если же хоть один из этих видов рекламы, стимулирования продажи и спонсорства не запрещен, тогда нельзя говорить, что введен «полный запрет». FCA также обеспокоен тем, что в вопроснике Стороне, ответившей «да» на вопрос о том, введен ли на ее территории полный запрет, дается указание пропустить вопросы 3.2.7.6-3.2.7.9, касающиеся осуществления Статьи 13.4. Это указание противоречит положениям руководящих принципов, где признается, что «некоторые очень ограниченные формы соответствующей коммерческой информации, рекомендаций или действий могут продолжать существовать после введения полного запрета», что означает, что от Сторон, которые ввели полный запрет, все еще может требоваться выполнить обязательства по Статье 13.4.

⁴ Относительно «изображения и видимости табачных изделий» смотри параграфы 8 и 14 руководящих принципов и пункт 3 списка, приведенного в Приложении; относительно «внутреннего Интернета» и «глобального Интернета» - последний пункт списка, приведенного в рекомендациях после параграфов 11, 18-22, 58-59, и первый пункт списка, приведенного в Приложении; относительно «расширения диапазона и/или совместного использования бренда» - параграфы 8, 22-24 и шестой пункт списка, приведенного в Приложении; относительно «размещения продукции как средства рекламы и стимулирования продажи» - параграфы 8, 30 и седьмой пункт списка, приведенного в Приложении; относительно «спонсорства международных мероприятий или деятельности и/или их участников табачной промышленностью» - параграфы 7-8, третий пункт списка, приведенного в рекомендации после параграфа 59, и девятнадцатый пункт списка, приведенного в Приложении; относительно «социально ответственных» деловой практики и мероприятий – параграфы 25-28 и девятнадцатый пункт списка, приведенного в Приложении; относительно «трансграничной рекламы, стимулирования продажи и спонсорства, исходящих с вашей территории» - параграфы 46-50; относительно «трансграничной рекламы, стимулирования продажи и спонсорства, поступающих на вашу территорию» - параграфы 51-52.

ФСА признает, что подготовка и формулировка вопросов, касающихся осуществления Статьи 13, может вызывать определенные трудности. Прежде всего, это обусловлено тем, что под определение «рекламы, стимулирования продажи и спонсорства» подпадает множество различных видов деятельности, а также тем, что трудно разграничить требования Статьей 13.2 и 13.3 и части Статьи 13.4. Признавая существование данной проблемы, ФСА, тем не менее, полагает, что необходимо разрешить ее в исправленной версии вопросника, воспользовавшись руководящими принципами осуществления Статьи 13.

Стороны должны получать указание отвечать «да» на вопрос о том, введен ли на их территории полный запрет на всю рекламу, стимулирование продажи и спонсорство табака, только если на их территории запрещены все виды рекламы, стимулирования продажи и спонсорства табака, перечисленные в списке, приведенном в Приложении к руководящим принципам, в том числе и их трансграничные формы (как исходящие с их территории, так и поступающие на их территорию). Если Сторона отвечает «нет» на вопрос, введен ли на ее территории полный запрет, следует запросить информацию, препятствуют ли этому ее конституция или конституционные принципы, и далее должна быть запрошена информация о введенных на ее территории ограничениях на рекламу, стимулирование продажи и спонсорство табака. Согласно одобренному в руководящих принципах подходу, каждая Сторона должна предоставлять информацию об осуществлении ею предусмотренных Статьей 13.4 мер, касающихся любой формы рекламы, стимулирования продажи и спонсорства, которые не запрещены или пока еще не запрещены.