



ДОБРОВОЛЬНЫЙ ЭКСПЕРТНЫЙ ОБЗОР
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ КОНКУРЕНЦИИ:

ЗАМБИЯ

Резюме



**КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ТОРГОВЛЕ
И РАЗВИТИЮ**

**Добровольный экспертный обзор
законодательства и политики
в области конкуренции:
Замбия**

Резюме

Доклад секретариата ЮНКТАД



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Нью-Йорк и Женева, 2012 год

Примечание

Проведенный ЮНКТАД добровольный экспертный обзор законодательства и политики в области конкуренции основан на Комплексе согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой ("Комплекс принципов и правил Организации Объединенных Наций в области конкуренции"), который был принят Генеральной Ассамблеей в 1980 году. Этот комплекс призван, в частности, способствовать принятию и применению развивающимися странами эффективного законодательства и политики в области конкуренции, отвечающих их потребностям в области развития и соответствующих их экономическому положению.

Мнения, высказанные в настоящем докладе, – это мнения его автора, которые могут не совпадать с мнениями Секретариата Организации Объединенных Наций. Употребляемые в докладе обозначения и подача материала не означают выражения Секретариатом Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса той или иной страны, территории, города или района или их властей или относительно делимитации их границ, их экономической системы или уровня их развития.

UNCTAD/DITC/CLP/2012/1 (OVERVIEW)
ЗАМБИЯ

Выражение признательности

Проводимые ЮНКТАД добровольные экспертные обзоры законодательства и политики в области конкуренции обсуждаются на ежегодных совещаниях Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции или на проводимых раз в пять лет конференциях Организации Объединенных Наций по рассмотрению Комплекса принципов и правил Организации Объединенных Наций в области конкуренции. Основную работу по подготовке обзоров выполняет Сектор по вопросам политики в области конкуренции и защиты прав потребителей (СПКП) ЮНКТАД под руководством главы СПКП г-на Хассана Какайи.

Настоящий доклад подготовлен для ЮНКТАД Алексом Кубубой, Директором Комиссии по конкуренции и тарифам Зимбабве. За оказание основной поддержки при подготовке доклада и его рецензирование отвечала Элизабет Гачуири. Ценные замечания по докладу представила Улла Швагер. ЮНКТАД хотела бы отметить также ценную помощь, оказанную в процессе подготовки настоящего доклада Чилуфией Сампой, Исполнительным директором Комиссии по вопросам конкуренции и защите прав потребителей Замбии, и его коллегами.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Стр.</u>
Предисловие	1
I. Цели политики в области конкуренции и развитие	2
II. Сфера охвата политики и законодательства в области конкуренции	11
2.1 Определения	11
2.2 Функции Комиссии	12
2.3 Учет общественных интересов	13
2.4 Основные области, охватываемые Законом о конкуренции и защите прав потребителей	14
2.5 Защита прав потребителей	18
2.6 Полномочия в отношении проведения расследований и процессуальные аспекты	19
2.7 Санкции	20
2.8 Секторальное регулирование	21
2.9 Пересмотр дел о конкуренции в судебном порядке	22
III. Институциональная система	23
3.1 Организационная структура	23
3.2 Штатное расписание и людские ресурсы	25
3.3 Бюджет и финансовые ресурсы	27
3.4 Служебные посещения, оборудование и технические средства	27
IV. Применение законодательства о конкуренции	28
V. Информационно-просветительская деятельность в поддержку конкуренции	30
VI. Международное сотрудничество и техническая помощь	32
VII. Выводы и возможные варианты политики	33

Предисловие

1. Настоящий доклад подготовлен в рамках добровольного трехстороннего экспертного обзора политики в области конкуренции в Замбии, Зимбабве и Объединенной Республике Танзания. Цель этого обзора состоит в оценке нормативно-правовой базы и правоприменительной практики в каждой из трех указанных юрисдикций; извлечении уроков из опыта каждой из этих юрисдикций и изучении передовой практики в этих юрисдикциях; и анализе преимуществ гармонизации законодательства в области конкуренции и практики его применения в субрегионе и выгод от расширения сотрудничества. Национальные доклады содержат обзоры политики в области конкуренции и вспомогательных систем в каждой из упомянутых выше стран и служат основой для сравнительной оценки, в докладе по результатам которой соответствующие вопросы рассматриваются с субрегиональной точки зрения.

2. Настоящий доклад основывается на результатах широких "кабинетных" исследований и информации, полученной во время посещения Замбии. Кабинетные исследования включали, среди прочего:

а) изучение соответствующих правовых документов (Конституции Замбии, старого Закона о конкуренции и добросовестной торговле 1994 года и нового Закона о конкуренции и защите прав потребителей 2010 года, а также вспомогательных законодательных актов);

б) анализ других нормативных положений и руководящих принципов, принятых антимонопольным органом Замбии, в том числе его решений и докладов; и

с) анализ законов, статуты и положений, касающихся функционирования секторальных регулирующих органов и других учреждений, деятельность которых влияет на применение законодательства и политики в области конкуренции в Замбии.

В ходе визита в Замбию для сбора фактов, который состоялся 16–23 октября 2011 года, были проведены беседы с представителями различных заинтересованных сторон¹.

I. ЦЕЛИ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ КОНКУРЕНЦИИ И РАЗВИТИЕ

3. Замбия расположена в южной части Африки и не имеет выхода к морю. Она граничит с Демократической Республикой Конго на севере, Объединенной Республикой Танзания на северо-востоке, Малави на востоке, Мозамбиком на юго-востоке, Зимбабве, Ботсваной и Намибией на юге и Анголой на западе. Общая площадь ее территории составляет 752 614 кв. км (290 586 кв. миль), а численность ее населения – 13,2 млн. человек (по оценкам на 2010 год)². Замбия – одна из наиболее урбанизированных стран Африки к югу от Сахары (около 36% населения страны проживает в крупных городах)³.

4. В 2010 году валовой внутренний продукт (ВВП) Замбии составил 16,19 млрд. долл. США, а ВВП на душу населения –

¹ Помимо представителей антимонопольного органа Замбии, беседы проводились с представителями: а) судебной системы (Верховный суд Замбии); б) секторальных регулирующих органов (Управление по вопросам пенсионного обеспечения и страхования, Замбийское управление по информационно-коммуникационным технологиям, Комиссия по регулированию деятельности в энергетическом секторе и Банк Замбии); в) других официальных органов (Агентство по вопросам развития Замбии и Комиссия по вопросам расширения экономических прав и возможностей граждан); д) деловых ассоциаций (Замбийская ассоциация торгово-промышленных палат) и организаций по защите прав потребителей (Международное общество "За единство и доверие потребителей"); е) профессиональных объединений (Замбийская ассоциация юристов и Замбийская ассоциация экономистов); ф) юридических фирм ("Musa Dudhia & Co." и "Corpus Legal Practitioners"); и г) отдельных предприятий ("Zambian Breweries Plc." и "MTN (Zambia) Limited").

² Department of Economic and Social Affairs Population Division, *World Population Prospects*, United Nations.

³ <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/za.html>.

1 500 долл. США. Реальные темпы роста ВВП в 2010 году составили 7,6%⁴.

5. Основой замбийской экономики и важнейшей отраслью промышленности страны традиционно является добыча и переработка медной руды. Меднорудная промышленность сконцентрирована в больших и малых городах провинции Коппербелт, и в частности в Китве, Чинголе и Муфулире, а в последние годы получила развитие и в Северо-Западной провинции. Тридцатилетний кризис, который пережила отрасль из-за отсутствия инвестиций, низких цен на медь и неопределенности в отношении приватизации, привел к тому, что к 1998 году производство меди упало до весьма низких уровней. Однако после проведенной в 2002 году приватизации объемы производства в отрасли вновь начали расти. Этот рост в сочетании с улучшением конъюнктуры на мировых рынках меди способствовал увеличению доходов и валютных поступлений. В 2010 году темпы роста в отрасли составили 7,4%. Помимо меди в стране добываются также кобальт, цинк, свинец, изумруды, золото, серебро и уголь.

6. Правительство Замбии осуществляет программу мер по диверсификации экономики, призванную ослабить зависимость страны от экспорта меди⁵. Ставка делается на эксплуатацию других составляющих богатой ресурсной базы Замбии, и в частности на развитие сельского хозяйства, туризма, добычи драгоценных камней и гидроэнергетики. Что касается сельского хозяйства, то оно играет весьма важную роль в экономике Замбии, обеспечивая работой большую долю трудоспособного населения, чем горнорудная промышленность. В 2010 году темпы роста производства в сельском хозяйстве составили 7,6%, а в 2011 и 2012 годах прогнозируются на уровне, соответственно, 3,2% и 4,6%. Темпы роста производства в обрабатывающей промышленности, на долю которой традиционно приходится

⁴ http://www.indexmundi.com/zambia/economy_profile.html.

⁵ Zambia – Economic History [Biz/ed Virtual Developing Country] (<http://www.bized.co.uk/virtual/dc/back/econ.htm>).

около 10% ВВП, составили в 2010 году 2,5%. Ведущими отраслями обрабатывающей промышленности являются пищевая и пищевкусовая промышленность, а также производство химических товаров, текстиля и удобрений.

7. Основными статьями экспорта Замбии являются медь, кобальт, электроэнергия, табак, цветы и хлопок, а основными статьями импорта – машинотехническая продукция, транспортное оборудование, продукты нефтепереработки, удобрения, продукты питания и одежда⁶. В число основных торговых партнеров страны входят Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Южная Африка, Малави, Германия, Зимбабве, Италия, Бурунди, Демократическая Республика Конго, Объединенная Республика Танзания, Нидерланды и Япония.

8. Замбия является членом Общего рынка восточной и южной частей Африки (КОМЕСА) и Сообщества по вопросам развития юга Африки (САДК) – двух основных региональных экономических объединений в Африке. КОМЕСА представляет собой зону свободной торговли с общей структурой тарифов, объединяющую 19 государств-членов и простирающуюся от Ливии до Свазиленда с охватом островных государств Индийского океана – Коморских Островов, Мадагаскара, Маврикия и Сейшельских Островов⁷. Штаб-квартира КОМЕСА расположена в столице Замбии – Лусаке. Что касается САДК, то это – межправительственная организация, цель которой состоит в содействии социально-экономическому сотрудничеству и интеграции, а также сотрудничеству в политических вопросах и вопросах безопасности между 15 государствами юга Африки⁸.

⁶ <http://www.infoplease.com/ce6/world/A0862057.html>.

⁷ Членами КОМЕСА являются Бурунди, Демократическая Республика Конго, Джибути, Египет, Замбия, Зимбабве, Кения, Коморские Острова, Ливия, Маврикий, Мадагаскар, Малави, Руанда, Свазиленд, Сейшельские Острова, Судан, Уганда, Эритрея и Эфиопия.

⁸ Государствами – членами САДК являются Ангола, Ботсвана, Демократическая Республика Конго, Замбия, Зимбабве, Лесото,

9. Замбия остается одной из наиболее политически стабильных стран как в КОМЕСА и САДК, так и в Африке в целом. По своему политическому устройству она представляет собой президентскую демократическую республику, где президент является одновременно и главой государства, и главой правительства, а политическая система строится на принципе многопартийности. Исполнительная власть в стране принадлежит правительству, а законодательная – как правительству, так и парламенту. Страна провозгласила свою независимость от Соединенного Королевства 24 октября 1964 года.

10. В своем экономическом развитии после получения независимости Замбия прошла следующие этапы:

а) экономический бум после обретения независимости (1964-1975 годы);

б) экономический спад (1975-1990 годы);

с) период экономических реформ (1990-е годы); и

д) этап структурных преобразований (начало нового тысячелетия).

11. Как было отмечено Джорджем Липимайлом (Липимайл, 2005 год)⁹, принятые в 1991 году в рамках программы структурных преобразований меры по либерализации

Маврикий, Мадагаскар, Малави, Мозамбик, Намибия, Объединенная Республика Танзания, Свазиленд, Сейшельские Острова и Южная Африка.

⁹ Джордж К. Липимайл (George K. Lipimile) (первый Исполнительный директор Комиссии по вопросам конкуренции Замбии) в посвященной Замбии части публикации *"Review of Recent Experiences in the Formulation and Implementation of Competition Law and Policy in Selected Developing Countries: Thailand, Lao, Kenya, Zambia and Zimbabwe"*, United Nations, New York and Geneva, 2005.

экономики Замбии были направлены на решение трех взаимосвязанных задач экономической политики, а именно:

- a) дерегулирование экономики;
- b) коммерциализацию; и
- c) приватизацию.

Под дерегулированием понимались отказ от установления квот и законодательной защиты монополий с участием государственного капитала, а также и устранение структурных барьеров на пути доступа на замбийский рынок. Коммерциализация преследовала макро- и микроэкономические цели. Под ней подразумевались сокращение государственных расходов и отказ от субсидирования предприятий с государственным участием, а также соблюдение требования, согласно которому предприятия с государственным участием и квазигосударственные предприятия не должны оказывать услуги потребителям по ценам, не обеспечивающим окупаемости их затрат.

12. Благодаря проведенным экономическим реформам, и в частности коммерциализации и приватизации государственных предприятий, Замбия превратилась из страны с контролируемой государством экономикой социалистического типа в страну с рыночной экономикой. Поскольку раньше в экономике Замбии господствовали государственные предприятия, занимавшие монопольное или доминирующее положение на рынке, правительство видело свою задачу в создании механизма для обеспечения конкуренции, с тем чтобы выгоды от приватизации и новых инвестиций, которые пошли в страну, не были сведены на нет в результате антиконкурентного поведения частных монополий и ведущих компаний в условиях свободного рынка. Поэтому в 1994 году парламентом был принят Закон о конкуренции и добросовестной торговле (глава 417 Свода законов Замбии), хотя Замбийская комиссия по вопросам конкуренции начала функционировать лишь в мае 1997 года.

13. Закон о конкуренции и добросовестной торговле обеспечил защиту рыночных принципов, поскольку лишил фирмы возможности на законных основаниях заниматься деятельностью, подрывающей общую экономическую эффективность. Он запретил им манипулировать рынком с помощью соглашений или действий, направленных на нейтрализацию реальных или потенциальных конкурентов, и по существу решил проблему монополизации рынка посредством:

а) заключения соответствующих соглашений между независимыми фирмами;

б) односторонних действий отдельных фирм, занимающих доминирующее положение на рынке; и

в) создания различного рода объединений независимых фирм.

14. В основу Закона были положены два общих принципа. Первый из этих принципов состоял в том, что любое поведение, целью или результатом которого является существенное снижение уровня конкуренции на рынке, должно быть запрещено. К основным видам запрещенного антиконкурентного поведения были отнесены:

а) антиконкурентные соглашения и ограничительные положения, включая прямой и косвенный бойкот (под запрет попадают таким образом ценовой сговор и любые виды бойкота);

б) использование рыночного влияния в целях устранения конкурентов или во вред конкурентам, недопущение выхода на рынок новых игроков и сдерживание или недопущение конкуренции;

в) ограничительная сбытовая практика, ведущая к значительному снижению уровня конкуренции (причем Закон конкретно запрещает принуждение к сотрудничеству с третьими сторонами);

d) поддержание на определенном уровне перепродажных цен; и

e) слияние и поглощения, которые существенно ограничивают конкуренцию на важных рынках.

Второй принцип состоял в признании допустимости того или иного антиконкурентного поведения, если оно санкционировано регулирующим органом по соображениям "экономической эффективности".

15. В процессе применения Закона о конкуренции и добросовестной торговле 1994 года Комиссия столкнулась с рядом проблем и трудностей, связанных с:

a) толкованием "картельной практики" и "вертикальных ограничений" и отношением к ним;

b) определением термина "слияние" и направлением уведомлений о слияниях;

c) учетом в Законе общественных интересов;

d) эксплицитными исключениями; и

e) сроками принятия решений, касающихся санкционирования тех или иных действий.

16. Кроме того, Комиссия столкнулась с проблемами, обусловленными:

a) ограниченностью ее полномочий по проведению расследований;

b) ограниченностью средств административного воздействия;

c) широким характером ее мандата;

d) отсутствием программы освобождения от ответственности в обмен на сотрудничество.

17. Разработка национальной политики в области конкуренции и защиты прав потребителей была завершена в Замбии в 2009 году, т.е. через 15 лет после вступления в силу законодательства о защите конкуренции, а именно Закона о конкуренции и добросовестной торговле 1994 года. Эта политика была утверждена кабинетом министров и охватывает все основные элементы такого рода политики¹⁰. Ее имплементационный механизм включает:

a) организационные механизмы: важную роль в реализации политики играют Комиссия, секторальные регулирующие органы и органы судебной власти, действующие в тесном сотрудничестве с другими заинтересованными сторонами;

b) Замбийскую комиссию по вопросам конкуренции (ЗКК), которая является главным органом, уполномоченным проводить в жизнь эту политику, осуществлять соответствующий мониторинг и контроль и запрещать действия или поведение, которые могут оказать негативное влияние на конкуренцию и добросовестную торговлю или нанести ущерб интересам потребителей в Замбии;

c) судебные органы, призванные играть важную роль в деле оказания помощи органу по вопросам конкуренции и защите прав потребителей в выполнении его обязанностей;

d) секторальные регулирующие органы, которым отводится ключевая роль в обеспечении соблюдения законодательства о конкуренции и защите прав потребителей и которые должны действовать в тесном контакте и в координации с соответствующим директивным органом (секторальные регулирующие органы и ЗКК должны заключить соглашения (посредством подписания соответствующих

¹⁰ Republic of Zambia: National Competition & Consumer Policy, May 2009, Ministry of Commerce, Trade and Industry, Lusaka.

меморандумов о договоренности) о скоординированном применении указанного законодательства);

е) правоохранительные органы, которые, действуя в координации и сотрудничестве с ЗКК, должны следить за соблюдением законодательства о конкуренции и защите прав потребителей;

ф) нормативно-правовую базу: всеобъемлющая и цельная нормативно-правовая база облегчает применение законодательства о конкуренции и защите прав потребителей, однако в Замбии такая нормативно-правовая база является хотя и полной, но фрагментированной (в части защиты прав потребителей), что затрудняет применение соответствующих норм. Важным подспорьем для имплементационного органа являются: а) Закон о телекоммуникациях, который обеспечивает правовую основу для регулирования сектора информационно-коммуникационных технологий (ИКТ); б) Закон об охране здоровья, регулирующий вопросы медико-санитарного обслуживания; и с) Закон о продовольствии и лекарствах, устанавливающий стандарты в области продовольственного снабжения и обеспечения лекарствами;

г) систему мобилизации ресурсов и финансирования: главная обязанность центрального правительства в связи с реализацией политики в области конкуренции и защиты прав потребителей состоит в мобилизации внутренних и внешних источников финансирования и обеспечении соответствующего директивного органа необходимыми финансовыми ресурсами, с тем чтобы он мог успешно осуществлять предлагаемые правительством стратегии и мероприятия (идеальным вариантом является утверждение парламентом прямых ассигнований на эти цели из государственного бюджета); и

h) систему мониторинга и оценки: Министерство торговли и промышленности должно оказывать политическую поддержку усилиям по мониторингу и оценке и содействовать таким усилиям, а также отвечать за оценку соблюдения соответствующих контрольных параметров. Ведущая роль в мониторинге деятельности по реализации политики в

области конкуренции и защиты прав потребителей должна принадлежать ЗКК или учреждению, которое придет на смену Комиссии.

18. Опыт, приобретенный Комиссией в процессе применения Закона о конкуренции и добросовестной торговле 1994 года, а также в процессе разработки всеобъемлющей национальной политики в области конкуренции и защиты прав потребителей, способствовал пересмотру национального антиконкурентного законодательства в целях повышения его эффективности. В 2010 году Закон о конкуренции и добросовестной торговле 1994 года был заменен Законом о конкуренции и защите прав потребителей (Закон № 24).

II. СФЕРА ОХВАТА ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ КОНКУРЕНЦИИ

19. В соответствии с передовой международной практикой новый замбийский Закон о конкуренции и защите прав потребителей (новый Закон) является нормативно-правовым актом общего действия¹¹.

2.1 Определения

20. В отличие от старого Закона, в котором определениям был посвящен только один раздел (раздел 2), новый Закон содержит основной предварительный каталог определений, в котором перечисляются используемые в Законе термины, а также ряд определений, применимых только к тем его разделам, где они фактически используются. Если в старом Законе были даны определения лишь 19 терминам (раздел 2), то в новом Законе определяются уже 47 терминов.

21. Расширение перечня исчерпывающих определений, касающихся конкуренции, будет во многом способствовать

¹¹ Типовой закон о конкуренции (TD/RBP/CONF.7/8), Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк и Женева, 2010 год.

решению некоторых из имплементационных проблем, с которыми сталкивалась Комиссия по вопросам конкуренции, и в частности проблем, связанных с толкованием таких терминов, как "картельная практика" и "вертикальные соглашения", и отношением к практике, ассоциируемой с такими терминами. В новом Законе есть определение и термина "конфиденциальная информация"¹². Это особенно важно в контексте обмена информацией с другими антимонопольными органами. Кроме того, в новом Законе дается исчерпывающее определение термина "потребитель", под которым понимаются как конечные потребители, так и промежуточные потребители сырьевых материалов.

22. Вместе с тем определенную путаницу может вызвать определение термина "обязательство"¹³, поскольку этот термин используется (и совершенно обоснованно) в значении обязательства лица или предприятия в отношении устранения любых замечаний Комиссии, касающихся конкуренции, а не в значении обязательства перед тем или иным предприятием, как в законодательстве о конкуренции других стран региона. Очевидно, что на региональном уровне должна быть некая последовательность в том, что касается определения этого термина.

2.2 Функции Комиссии

23. Новый Закон сохраняет за Комиссией ее основные функции, связанные с расследованием ограничительной деловой практики, анализом информации о слияниях и

¹² Согласно новому Закону термин "конфиденциальная информация" означает "торговую, деловую, коммерческую или промышленную информацию, принадлежащую тому или иному предприятию, имеющую особую экономическую ценность и, как правило, недоступную или неизвестную другим".

¹³ Термин "обязательство" определяется как "обязательство или обещание лица или предприятия в отношении будущих действий, направленных на обеспечение учета замечаний Комиссии".

проведением информационно-просветительской работы в поддержку конкуренции. Комиссия уполномочена проводить расследования как по жалобам третьих лиц, так и по своей собственной инициативе.

24. Более того, новый Закон наделяет Комиссию рядом новых функций, которые не были предусмотрены старым Законом, что расширяет ее правоприменительные возможности. Так, например, в целях обеспечения более эффективного применения положений нового Закона, касающихся защиты прав потребителей, Комиссия наделена дополнительными полномочиями по расследованию дел, связанных с недобросовестной торговлей и включением в контракты несправедливых условий. Кроме того, новый Закон расширяет полномочия Комиссии в части проведения исследований по вопросам, представляющим интерес для потребителей. Предоставленные Комиссии полномочия по установлению и поддержанию контактов и обмену информацией, знаниями и опытом с аналогичными органами других стран позволяют ей заключать соглашения и договариваться о сотрудничестве с ними на двустороннем, региональном и многостороннем уровнях.

2.3 Учет общественных интересов

25. В новый Закон официально включено понятие "общественные интересы", используемое прежде всего в контексте слияний. Положения, касающиеся учета общественных интересов, четко сформулированы не только в двух соответствующих подразделах, но и во всем Законе и направлены на поощрение экспорта и увеличение занятости, а также на защиту интересов микропредприятий и малого бизнеса. Включение в Закон таких положений является свидетельством признания того факта, что политика в отношении конкуренции в развивающихся странах должна проводиться в увязке с социально-экономической политикой и обеспечивать условия для экономического развития.

2.4 Основные области, охватываемые Законом о конкуренции и защите прав потребителей

26. Основные вопросы, регулируемые Законом, касаются ограничительной деловой и антиконкурентной торговой практики, в том числе санкционированной регулируемыми органами (часть III), слияний (часть IV), рыночных расследований (часть V) и защиты прав потребителей (часть VII).

2.4.1 Запрещение антиконкурентных соглашений

27. Закон конкретно запрещает горизонтальные соглашения, предполагающие злостные картельные действия в виде ценового сговора, раздела рынков и сговора поставщиков при проведении торгов, а также соглашения об ограничении объемов производства, вытеснении конкурентов и совместном отказе от заключения сделок. За заключение запрещенных горизонтальных соглашений предусмотрены жесткие санкции, дифференцированные по тяжести совершенных деяний. Штрафы, которые могут быть наложены на предприятия, могут достигать 10% от их общего годового оборота.

28. Вместе с тем в новом Законе признается, что некоторые горизонтальные соглашения могут оказывать благотворное влияние на конкуренцию, способствуя повышению эффективности, стимулируя международную торговлю или обеспечивая защиту общественных интересов, в связи с чем такие соглашения не должны подлежать огульному запрету, а должны оцениваться исходя из здравого смысла. В частности, под запрет не должны попадать соглашения, предполагающие:

a) сохранение или увеличение объемов экспорта из Замбии;

b) поощрение или сохранение эффективного производства и реализации товаров и услуг или эффективного снабжения товарами и услугами;

с) стимулирование технического или экономического прогресса в области производства и сбыта товаров или услуг или в области снабжения товарами и услугами;

d) сохранение низких цен на товары и услуги для потребителей, повышение качества таких товаров и услуг или обеспечение их широкого выбора;

e) повышение конкурентоспособности микропредприятий и малого бизнеса в Замбии; или

f) получение общественной выгоды, перевешивающей или способной перевесить потери от ограничения конкуренции или возможного ограничения конкуренции в результате таких соглашений.

29. Положение, касающееся вертикальных соглашений, всего лишь гласит, что "вертикальные соглашения между предприятиями запрещаются и являются недействительными в той степени, в какой они касаются искусственного поддержания перепродажных цен". В Законе не приводятся примеров вертикальных соглашений, помимо соглашений об искусственном поддержании перепродажных цен.

2.4.2 Запрещение злоупотребления доминирующим положением

30. Злоупотребление доминирующим положением на рынке запрещено в соответствии с положениями раздела 16 (1) Закона. Пороговый показатель, используемый для целей определения доминирующего положения, снижен в новом Законе до 30% от общего объема производства или сбыта тех или иных товаров или услуг в стране в целом или на значительной части ее территории (согласно старому Закону он составлял 50%).

31. Следует отметить, что новый порог доминирования (30%) довольно низок и не вписывается в сложившуюся в регионе практику. При этом нет оснований утверждать, что четкий пороговый показатель является менее предпочтительным, чем

опровержимая презумпция доминирования. В других странах региона законодательство о конкуренции не устанавливает четкого порога доминирования, однако, как показывает опыт, это наделяет антимонопольные органы слишком широкими дискреционными полномочиями в части установления фактов доминирования, что дает повод для оспаривания их решений в судах. Наиболее подходящим вариантом представляется некая комбинация опровержимой презумпции доминирования и четкого порогового показателя, как, например, в Южной Африке.

2.4.3 Контроль за слияниями

32. Термин "слияние" определен в новом Законе достаточно широко и охватывает все возможные комбинации, включая все три основных вида слияний (горизонтальные и вертикальные слияния и слияния конгломератного типа), а также создание совместных предприятий. Он также включает "чистые слияния", когда предприятия обмениваются акциями и образуют единую компанию, и приобретение одних предприятий другими. Кроме того, он подразумевает приобретение как активов, так и акций. В отличие от старого Закона, который требовал лишь заблаговременного уведомления о предполагаемых горизонтальных слияниях, новый Закон требует, чтобы все соответствующие слияния, удовлетворяющие установленным критериям в части уведомления о них, будь то горизонтальные, вертикальные или конгломератные, производились с санкции Комиссии.

33. Что касается упомянутых выше критериев, то принятые в соответствии с Законом положения¹⁴ устанавливают, что "слияния требуют санкции Комиссии, если совокупный оборот или совокупный объем активов (в зависимости от того, что больше) сторон, участвующих в слиянии, составлял в Замбии в последнем полном финансовом году, за который имеются

¹⁴ (Общие) Положения о конкуренции и защите прав потребителей (2011 год), обнародованные 19 августа 2011 года в качестве нормативно-правового акта № 97 (2011 год).

соответствующие данные, не менее 50 млн. расчетных единиц"¹⁵.

34. Новый Закон позволяет Комиссии проводить проверку слияний и в тех случаях, когда пороговый показатель не достигнут, если у Комиссии есть достаточные основания считать, что такие слияния могут серьезно ограничить конкуренцию и/или нанести значительный ущерб общественным интересам.

2.4.4 Рыночные расследования

35. Новый Закон уполномочивает Комиссию проводить рыночные расследования, если у нее есть достаточные основания подозревать, что то или иное межсекторальное соглашение ограничивает или деформирует конкуренцию в том или ином конкретном секторе экономики. Комиссия может инициировать такие расследования на основании:

- a) жалоб, полученных ею от предприятий, потребителей или представительных органов;
- b) результатов расследований, проведенных тем или иным компетентным органом в том или ином секторе;
- c) результатов собственных исследований;
- d) опыта регулирования ограничительной деловой и антиконкурентной торговой практики; или
- e) полученных от правительства представлений относительно конкретного сектора или вида соглашения.

¹⁵ Согласно Положениям расчетная единица равна 180 квачам. Поэтому пороговый показатель в 50 млн. расчетных единиц соответствует 9 млрд. квачей, что составляет, по текущему курсу, около 1,9 млн. долл. США.

2.5 Защита прав потребителей

36. Новый Закон гармонизирует различные законодательные нормы, касающиеся защиты прав потребителей, возлагая на Комиссию ответственность за координацию соответствующей правоприменительной практики. Его положения, касающиеся защиты прав потребителей, сделаны более жесткими в целях обеспечения эффективной защиты таких прав от недобросовестной торговой практики и недобросовестных предпринимателей.

37. Законодательство в области защиты прав потребителей в Замбии всегда носило фрагментарный характер; при этом в стране не было центрального органа, который отвечал бы за применение разрозненных законодательных положений. Новый Закон о конкуренции и защите прав потребителей "наводит порядок" в данной области, возлагая ответственность за координацию соответствующей правоприменительной деятельности на Комиссию. Торговая практика считается недобросовестной по отношению к потребителям, если она:

- a) вводит потребителей в заблуждение;
- b) противоречит требованиям в отношении честного и добросовестного ведения дел, которые должны соблюдать предприятия; или
- c) связана с использованием методов принуждения потребителей или оказания давления на них и потому лишает или может лишить их возможности принимать правильные решения относительно приобретения тех или иных товаров или услуг.

Содержащийся в Законе перечень запрещенных видов недобросовестной торговой практики включает не соответствующие действительности или вводящие в заблуждение заявления или утверждения, отказ от ответственности и поставку дефектных или не пригодных для использования товаров и услуг. Он также включает нарушения, связанные с маркировкой продукции, указанием цены,

безопасностью потребительских товаров и включением в контракты несправедливых условий.

38. Таким образом, этот перечень является весьма полным и охватывает большинство видов практики, запрещенных законодательством о конкуренции и защите прав потребителей в странах КОМЕСА¹⁶. Серьезным упущением можно считать лишь отсутствие в Законе конкретного упоминания о недобросовестном поведении, выражающемся в навязывании кабальных условий потребителям и деловым партнерам, однако этот пробел в достаточной степени восполнен в недавно принятой национальной политике в области конкуренции и защиты прав потребителей.

2.6 Полномочия в отношении проведения расследований и процессуальные аспекты

39. Комиссия правомочна по собственной инициативе или по жалобам любых лиц проводить расследования в связи с нарушениями любых положений Закона. Причем новый Закон расширяет полномочия Комиссии по проведению расследований, давая ей право назначать инспекторов, уполномоченных проводить внезапные проверки. В новом Законе четко прописаны также требования, касающиеся соблюдения процессуальных гарантий и обеспечения транспарентности при проведении таких расследований. Закон позволяет Комиссии заключать с предприятиями, в отношении которых проводятся расследования, соглашения о прекращении практики, ставшей предметом расследования, в процессе расследования или после его завершения. Он также дает ей право запрещать те или иные расследуемые действия путем издания соответствующих предписаний или приказов.

40. Закон позволяет Комиссии отдавать распоряжения в отношении ограничительных соглашений (как горизонтального, так и вертикального типа), а также действий,

¹⁶ COMESA Competition Regulations and Rules, Common Market for Eastern and Southern Africa, Lusaka, December 2004.

деформирующих, устраняющих или ограничивающих конкуренцию, в том числе связанных со злоупотреблением доминирующим положением. Такие распоряжения могут иметь форму письменных приказов и могут включать требования о том, чтобы предприятия, которых они касаются:

а) прекратили действие того или иного соглашения или внесли в него соответствующие изменения;

б) прекратили или скорректировали ту или иную практику или то или иное поведение, в том числе поведение, касающееся ценообразования;

с) обеспечили поставку товаров или услуг или предоставили доступ к соответствующим объектам или услугам;

д) вышли из того или иного предприятия или актива; или

е) на постоянной основе предоставляли Комиссии ту или иную конкретную информацию.

41. Предусмотренные Законом меры контроля за слияниями носят как структурный, так и поведенческий характер и применяются в отношении как планируемых, так и состоявшихся слияний, которые могут привести или привели к существенному ослаблению конкуренции.

42. Закон предусматривает также принятие Комиссией мер к обеспечению соблюдения законодательства о конкуренции по просьбе иностранных антимонопольных органов, и прежде всего антимонопольных органов стран – членов КОМЕСА и САДК, в том числе в порядке международной вежливости.

2.7 Санкции

43. Одним из основных недостатков старого Закона была неадекватность предусмотренных им санкций, что не способствовало предотвращению нарушений. Новый Закон

решил эту проблему. Он предусматривает целый набор санкций – от административных до уголовных. Наиболее жесткой административной санкцией является наложение штрафа в размере до 10% от годового оборота предприятия-нарушителя. Уголовная ответственность предусмотрена для лиц, препятствующих расследованиям, проводимым Комиссией, или предоставляющих Комиссии в процессе таких расследований заведомо ложную или недостоверную информацию. Кроме того, к ответственности могут быть привлечены руководители предприятий-нарушителей.

2.8 Секторальное регулирование

44. В новом Законе четко определена подлежащая регулированию секторальная деятельность. Деятельность предприятий в регулируемых секторах подпадает под юрисдикцию Комиссии в той степени, в какой эта деятельность носит характер ограничительной деловой практики или антиконкурентной торговой практики, если только на соответствующее предприятие не распространяются предусмотренные Законом исключения. В процессе реализации политики в области конкуренции и применения соответствующего законодательства Комиссия обязана, в соответствии с Законом, заключать соглашения о сотрудничестве с секторальными регулирующими органами. Из всех таких органов определенными антимонопольными функциями, предполагающими сотрудничество с Комиссией в реализации национальной политики в области конкуренции и применения соответствующего законодательства, обладают четыре – Управление по вопросам пенсионного обеспечения и страхования, Замбийское управление по информационно-коммуникационным технологиям, Комиссия по регулированию деятельности в энергетическом секторе и Банк Замбии.

45. В соответствии с требованиями Закона Комиссия подписала меморандумы о договоренности относительно параллельной юрисдикции в вопросах, касающихся конкуренции, со всеми указанными секторальными органами с антимонопольными полномочиями. Меморандум о договоренности с Советом по регулированию деятельности в

энергетическом секторе был подписан в сентябре 2011 года, а с Управлением по информационно-коммуникационным технологиям – в октябре 2011 года. Готовятся к подписанию меморандумы о договоренности с Управлением по вопросам пенсионного обеспечения и страхования и Банком Замбии.

2.9 Пересмотр дел о конкуренции в судебном порядке

46. Судебная система Замбии имеет четыре уровня, к первому из которых относятся суды низшей инстанции, а к последнему – Верховный суд. Судами низшей инстанции являются местные (традиционные) и мировые суды, а судами высоких инстанций – Высокий суд Замбии и Верховный суд Замбии (последний является высшей судебной инстанцией Замбии). Новый Закон о конкуренции и защите прав потребителей 2010 года предусматривает создание трибунала по делам о конкуренции и защите прав потребителей (Трибунал) для рассмотрений апелляций на решения Комиссии.

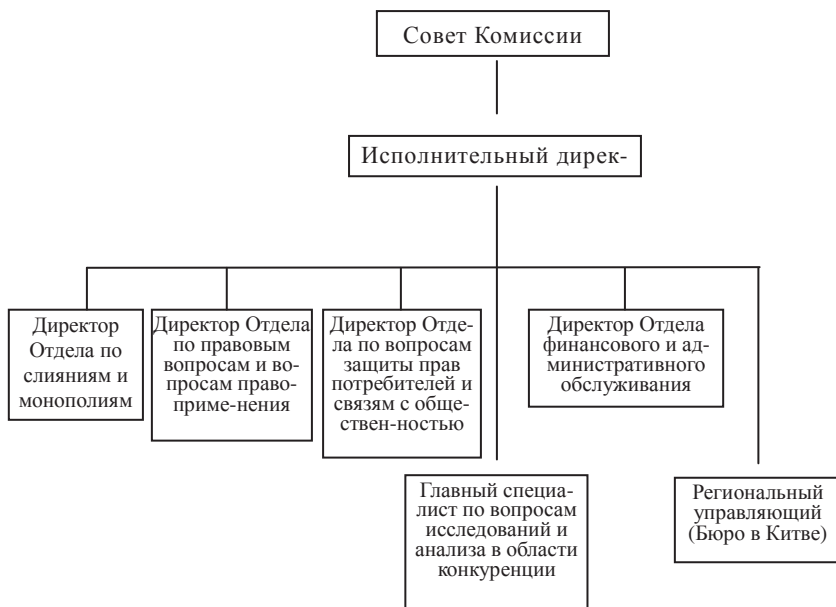
47. Приказы и распоряжения Комиссии по результатам проведенных ею расследований могут быть обжалованы в Трибунале любым не удовлетворенным соответствующим приказом или распоряжением лицом или предприятием в течение 30 дней с момента получения такого приказа или распоряжения. Апелляции на решения Трибунала должны подаваться в Высокий суд, также в течение 30 дней с момента вынесения соответствующего решения. Трибунал состоит из 5 внештатных членов, назначаемых Министром в соответствии с положениями раздела 67 (1) Закона, включая "а) одного юриста-практика с не менее чем 10-летним опытом работы в области права, который выполняет функции Председателя; б) одного представителя Генерального прокурора, который выполняет функции заместителя Председателя; и с) трех других членов из числа экспертов с не менее чем 5-летним опытом работы в областях, имеющих отношение к Закону". Министр может также вывести из состава Трибунала любого его члена (по основаниям, не оговоренным в Законе). Секретариат Трибунала состоит из сотрудников Министерства торговли и промышленности.

III. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА

3.1 Организационная структура

48. Организационная структура Комиссии показана на приводимой ниже схеме. В состав Комиссии входят три оперативных отдела (Отдел по слияниям и монополиям, Отдел по правовым вопросам и вопросам правоприменения и Отдел по вопросам защиты прав потребителей и связям с общественностью) и один отдел административной поддержки (Отдел финансового и административного обслуживания), а также информационно-исследовательская группа и региональное бюро.

Организационная структура Комиссии



Источник: Комиссия.

49. Проведением расследований в Комиссии занимается ее секретариат во главе с Исполнительным директором, назначаемым Советом Комиссии в соответствии с

положениями раздела 6 (1) Закона. Исполнительный директор является главным административным сотрудником Комиссии, отвечающим за текущее управление делами Комиссии и действующим под общим руководством Совета. В соответствии с положениями раздела 6 (4) Закона Совет может назначать "такой другой персонал, который он сочтет необходимым для выполнения функций Комиссии в соответствии с Законом". В частности, разделом 7 (1) предусмотрено назначение инспекторов "для целей обеспечения соблюдения настоящего Закона" и проведения специальных расследований.

50. Секретариат наделен широкими полномочиями по проведению расследований, в том числе правом проводить силами инспекторов внезапные проверки. В целях облегчения проведения антикартельных расследований статья 79 (1) Закона дает "Комиссии право использовать программу освобождения от ответственности, в соответствии с которой предприятие, добровольно сообщившее о существовании запрещенного Законом соглашения и сотрудничающее с Комиссией в проведении соответствующего расследования, может быть освобождено, полностью или частично, от штрафных санкций, предусмотренных Законом".

51. Секретариат представляет на рассмотрение Совета Комиссии выводы и рекомендации по результатам расследования дел о конкуренции и защите прав потребителей.

52. Совет Комиссии является ее судебным органом, который выносит решения по делам о конкуренции и защите прав потребителей, расследованным секретариатом.

53. Совет состоит из семи членов, назначаемых Министром в соответствии с положениями пункта 1 (1) Первого приложения к Закону, включая:

а) одного представителя Министерства, отвечающего за торговлю;

б) одного представителя Генерального прокурора; и

с) пять других членов, обладающих опытом и знаниями в вопросах, имеющих отношение к Закону.

В соответствии с положениями раздела 6 (3) Закона Исполнительный директор Комиссии является членом Совета экс-официо. Председатель и заместитель Председателя Совета назначаются Министром из числа членов Совета. Министр может вывести из состава Совета любого его члена.

54. По сравнению со старым Законом новый Закон расширил полномочия Министра по назначению членов Совета Комиссии. Если раньше Министр мог назначать членов Совета лишь из числа кандидатов, выдвинутых их соответствующими учреждениями, то теперь система выдвижения кандидатов упразднена. Кроме того, Министр может, без объяснения причин, вывести из состава Совета любого его члена.

3.2 Штатное расписание и людские ресурсы

55. Штатное расписание Комиссии включает в общей сложности 37 должностей, 29 из которых в настоящее время уже заполнены. Из 29 нынешних штатных сотрудников Комиссии 6 (или 21% от общего числа сотрудников) занимают руководящие должности, 14 (или 48%) – должности категории специалистов и 9 (31%) – вспомогательные должности, связанные с финансовым и административным обслуживанием. Вопросами конкуренции и защиты прав потребителей непосредственно занимаются в общей сложности 17 управленческих сотрудников и сотрудников категории специалистов (или около 60% от общего числа сотрудников). Все сотрудники Комиссии категории специалистов имеют университетские дипломы в своих соответствующих областях компетенции (экономика, право, административное управление, бухгалтерский учет и т.д.).

56. С 2008 года Комиссия практически не сталкивается с проблемой текучести кадров, что объясняется главным образом привлекательными условиями службы в плане размеров базовых окладов и других выплат, положенных сотрудникам.

Оклады сотрудников Комиссии выгодно отличаются от окладов на аналогичных должностях не только в Замбии, но и в других странах региона. За последние три года из Комиссии ушло только два сотрудника категории специалистов и не ушло ни одного вспомогательного сотрудника.

57. Недавно в соответствии с положениями Закона Комиссия назначила десять внештатных инспекторов. В общей сложности планируется назначить 60 таких инспекторов, которые будут базироваться во всех десяти провинциях стран. Кроме того, в Китве, столице провинции Коппербелт, было открыто региональное бюро Комиссии, и сейчас ведется работа по его укомплектованию сотрудниками. Бюро будет заниматься как вопросами конкуренции, так и вопросами защиты прав потребителей.

58. Комиссия испытывает серьезную нехватку людских ресурсов, поскольку нынешняя численность ее персонала не соответствует текущему объему ее работы и ожиданиям заинтересованных сторон. Например, ее Отдел по правовым вопросам и вопросам правоприменения состоит всего из трех сотрудников, тогда как число дел о конкуренции и защите прав потребителей, требующих оказания юридической помощи и принятия мер реагирования, постоянно увеличивается. Отделы по слияниям и монополиям и защите прав потребителей и связям с общественностью имеют в своем составе (в центральном офисе) всего по шесть человек каждый, что заставляет их направлять все кадровые ресурсы на проведение расследований в ущерб не менее важной информационно-просветительской работе. Из-за проблем с финансированием из 37 должностей, предусмотренных нынешним штатным расписанием Комиссии, заполнено лишь 29.

59. Естественным источником необходимых Комиссии специалистов по вопросам политики и права в области конкуренции должны служить университеты, однако ни в одном из замбийских университетов в настоящее время не читается учебных курсов по соответствующим дисциплинам. В Университете Замбии есть факультативный курс по правам интеллектуальной собственности и вопросам конкуренции,

однако он в большей степени ориентирован на права интеллектуальной собственности, чем на вопросы конкуренции.

3.3 Бюджет и финансовые ресурсы

60. В первом приложении к Закону говорится, что бюджет Комиссии формируется за счет "средств, которые могут быть: а) выделены парламентом; б) получены Комиссией в виде вознаграждения, сборов, субсидий или пожертвований; с) переданы или начислены Комиссии". Кроме того, Комиссия может получать из любых источников гранты и пожертвования, осуществлять заимствования и назначать и получать вознаграждение за свои услуги. В 2010 году 36% от общего объема поступлений Комиссии приходилось на долю грантов правительства и 61% – на долю средств, полученных в виде вознаграждения за оказанные услуги.

61. Согласно новому Закону Министр финансов может санкционировать отчисление в пользу Комиссии определенного процента от сумм, полученных Комиссией в виде штрафов, однако пока это не практикуется.

3.4 Служебные посещения, оборудование и технические средства

62. Эффективность политики и законодательства в области конкуренции и защиты прав потребителей в Замбии зависит в том числе от обеспеченности Комиссии служебными помещениями и их местонахождения, а также от наличия транспортных средств и укомплектованности кадровыми ресурсами.

63. Центральный офис Комиссии находится в здании Главпочтамта на Кайро Роуд в центральном деловом районе Лусаки. Однако проблема в том, что помещения Комиссии расположены на четвертом этаже этого здания, а лифты в нем уже много лет не работают. Поэтому их посещение для подачи жалоб на нарушения законодательства о конкуренции и защите прав потребителей – задача не из легких.

64. В настоящее время в распоряжении Комиссии имеется девять автомобилей, из которых пять закреплены за ее старшими руководящими сотрудниками и используются ими в служебных и личных целях, три автомобиля являются разъездными и находятся в Лусаке и один используется региональным бюро в провинции Коппербелт. Таким образом, Комиссия испытывает серьезные транспортные проблемы, затрудняющие расследование дел о конкуренции и защите прав потребителей, а также проведение информационно-просветительских кампаний.

IV. ПРИМЕНЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОНКУРЕНЦИИ

65. Дела, рассматриваемые Комиссией можно подразделить на семь категорий:

- a) передислокация основных фондов;
- b) ограничительная деловая практика;
- c) слияния и поглощения;
- d) торговые соглашения;
- e) торговые ассоциации;
- f) контроль за деятельностью, направленной на усиление экономического влияния; и
- g) недобросовестная торговля и защита прав потребителей.

66. Число дел, связанных с недобросовестной торговой практикой и защитой прав потребителей, значительно превосходит число всех других дел и с 1998 года постоянно растет. На втором месте, со значительным отставанием, идут дела, связанные с ограничительной деловой практикой, а сразу за ними – дела, касающиеся слияний и поглощений. За период

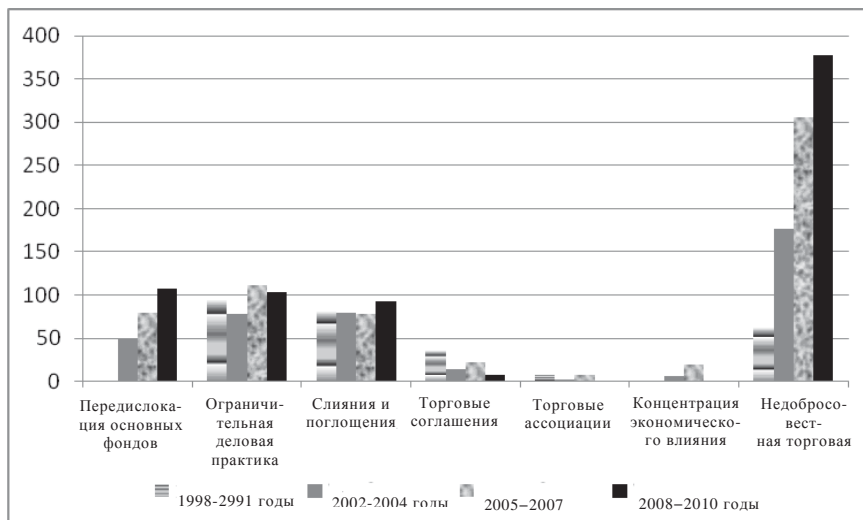
с 1998 года по 2010 год Комиссией было рассмотрено в общей сложности 1 996 дел, из которых 923 дела (или 46,24% от общего числа дел) касались недобросовестной торговой практики, 386 дел (или 19,34%) – ограничительной деловой практики, 331 дело (16,58%) – слияний и поглощений и 235 дел (11,77%) – передислокации основных фондов.

Таблица 1
Дела, рассмотренные Комиссией в период 1998–2010 годов

<i>Категория дел</i>	<i>1998-2001</i>	<i>2002-2004</i>	<i>2005-2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>Итого (1998-2010)</i>
Передислокация основных фондов	0	49	79	27	31	49	235
Ограничительная деловая практика	94	78	111	19	24	60	386
Слияния и поглощения	81	79	78	30	18	45	331
Торговые соглашения	36	14	22	4	2	1	79
Торговые ассоциации	7	2	7	0	0	0	16
Контроль за деятельностью, направленной на усиление экономического влияния	0	6	19	0	0	1	26
Недобросовестная торговля и защита прав потребителей	62	177	306	103	65	210	923
Итого, дел	280	405	622	183	140	366	1 996

Источник: Годовой доклад Комиссии по вопросам конкуренции и защите прав потребителей (2010 год).

Диаграмма: Категории дел, расследованных с 1998 года



Источник: На основе данных годового доклада Комиссии по вопросам конкуренции и защите прав потребителей (2010 год).

67. К числу наиболее проблемных секторов (в плане антиконкурентного поведения и антиконкурентной практики) относятся телекоммуникационный сектор и сектор радио- и телевизионного вещания, сельскохозяйственный и горнорудный секторы, а также пищевкусовая и цементная промышленность. Наибольшую озабоченность в этих секторах вызывают действия, связанные с созданием монополий и картелей.

V. ИНФОРМАЦИОННО-ПРОСВЕТИТЕЛЬСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ПОДДЕРЖКУ КОНКУРЕНЦИИ

68. Новый Закон о конкуренции и защите прав потребителей наделяет Комиссию широкими полномочиями в части проведения информационно-просветительской работы. В соответствии с его разделом 5 Комиссия является "главным поборником конкуренции и эффективной защиты прав потребителей в Замбии". На нее также возложены обязанности по:

а) консультированию правительства по вопросам законодательства, влияющего на конкуренцию и защиту прав потребителей;

б) просвещению потребителей относительно их прав согласно Закону;

в) консультированию Министра относительно соглашений, представляющих интерес, с точки зрения конкуренции и защиты прав потребителей, а также по любым другим вопросам, касающимся конкуренции и защиты прав потребителей; и

г) оказанию помощи любым объединениям или группам лиц и сотрудничеству с ними в вопросах разработки и обеспечения соблюдения стандартов поведения, направленных на обеспечение соблюдения положений Закона.

69. Комиссия с помощью средств массовой информации (как печатных, так и электронных) старается привлекать внимание деловых кругов и широкой общественности к своей деятельности. Она также взаимодействует с правительством, и в частности участвует в обсуждениях в рамках переговорных форумов по вопросам торговли, таких как Всемирная торговая организация и соглашения об экономическом партнерстве с Европейским союзом. Кроме того, она проводит учебно-практические семинары для заинтересованных сторон, организуемые совместно с такими организациями, как Ассоциация юристов Замбии, Замбийская ассоциация торгово-промышленных палат, Горная палата Замбии, Ассоциация предприятий обрабатывающей промышленности и Управление по вопросам пенсионного обеспечения и страхования. Ее прочая информационно-просветительская деятельность включает:

а) ведение еженедельной колонки по вопросам конкуренции и защиты прав потребителей в газете "The Post", выходящей в Замбии самым большим тиражом;

b) выступления по вопросам защиты прав потребителей на телевидении и на двух основных радиостанциях страны;

c) организацию информационно-просветительских туров по девяти провинциям страны; и

d) выпуск пресс-релизов, касающихся дел, расследуемых Комиссией.

Она также выпускает ежеквартальный информационный бюллетень, широко распространяемый в Замбии и других странах.

70. Несмотря на проводимую Комиссией большую работу по привлечению внимания деловых кругов и широкой общественности к вопросам конкуренции и защиты прав потребителей, некоторые заинтересованные стороны считают эту работу недостаточной. Высказывается озабоченность по поводу все еще недостаточного освещения деятельности Комиссии, и отмечается необходимость физического присутствия Комиссии во всех основных городах страны. От Комиссии ждут также мер по просвещению делового сообщества в целях привлечения его внимания к различным видам антиконкурентной практики и общим вопросам, связанным с реализацией политики и применением законодательства в области конкуренции, а также к обязанностям бизнеса по отношению к потребителям.

71. Следует отметить, что уровень информированности замбийского общества в вопросах защиты прав потребителей несколько выше, чем в вопросах конкуренции.

VI. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО И ТЕХНИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ

72. Антимонопольный орган Замбии сотрудничает с другими аналогичными органами по всему миру как на многостороннем, так и на двустороннем уровнях. Сотрудничество на многостороннем уровне осуществляется в

рамках различных международных и региональных организаций, таких как ЮНКТАД, Международная сеть по вопросам конкуренции, КОМЕСА, САДК, Форум стран восточной и южной частей Африки по вопросам конкуренции и Африканский форум по вопросам конкуренции.

73. Кроме того, со времени своего основания он получает ценную техническую помощь со стороны различных партнеров по развитию. Важную роль в этой связи играет программа ЮНКТАД в области укрепления потенциала и оказания технической помощи.

VII. ВЫВОДЫ И ВОЗМОЖНЫЕ ВАРИАНТЫ ПОЛИТИКИ

74. За прошедшие годы работа по реализации политики и применению законодательства в области конкуренции и защиты прав потребителей значительно активизировалась, чему во многом способствовал принятый в 2010 году новый Закон о конкуренции и защите прав потребителей. Деловые круги Замбии в целом с пониманием относятся к законодательству, направленному на обеспечение конкуренции и защиту прав потребителей. Они, в частности, высоко оценивают работу Комиссии по защите прав потребителей.

75. Новый Закон устраняет большинство из недостатков, присущих прежней правовой системе, основу которой составлял старый Закон.

76. С реализацией политики и применением законодательства в области конкуренции и защиты прав потребителей в Замбии сейчас почти не возникает проблем. Поэтому нижеследующие рекомендации направлены главным образом на повышение эффективности соответствующей деятельности.

Таблица 2

Обобщенные рекомендации по вопросам политики

I. Рекомендации, адресованные Комиссии по вопросам конкуренции и защите прав потребителей

1. Комиссии необходимо принять нормативный акт с перечнем наиболее распространенных видов вертикальных соглашений и договоренностей, ограничивающих конкуренцию, который служил бы ориентиром для деловых кругов и руководством для специалистов-практиков, занимающихся вопросами конкуренции. При этом необходимо провести четкое различие между искусственным поддержанием перепродажных цен и другими формами вертикальных ограничений, отношение к которым должно основываться на здравом смысле.
2. Пороговый показатель для целей уведомления о слияниях должен представлять собой некую комбинацию порогового объема совокупного оборота/совокупных активов в Замбии и минимального объема оборота/активов в Замбии для создаваемой новой компании.
3. Положения, касающиеся применения Закона конкуренции и защите прав потребителей, должны предусматривать два варианта оценки слияний: первый вариант должен касаться простых сделок и предполагать достаточно короткие сроки оценки, скажем, 30 дней, а второй, касающийся более сложных сделок, – более длительный, например до 90 дней. Следует отметить, что, учитывая, как сейчас организована работа Комиссии, сокращение до 30 дней сроков рассмотрения не вызывающих вопросов сделок может оказаться проблематичным, поскольку члены Комиссии работают не на постоянной основе. Проблему можно решить путем перевода членов Комиссии на постоянный режим работы, с тем чтобы процесс рассмотрения дел приобрел непрерывный характер. В качестве альтернативы секретариату Комиссии можно было бы предоставить право рассматривать дела, связанные с простыми слияниями, по собственному усмотрению.
4. Применяемые Комиссией руководящие принципы контроля за слияниями, которые в настоящее время пересматриваются и будут представлены на утверждение Совета Комиссии, должны касаться таких актуальных вопросов, как требования к уведомлениям о слияниях и общая оценка слияний, а также любой другой текущей практики в области контроля за слияниями и вместе с другой соответствующей информацией, касающейся системы контроля за слияниями в Замбии, должны публиковаться

на вебсайте Комиссии, с тем чтобы деловые круги могли легко с ними ознакомиться.

5. Давая указания в отношении приказов о приостановлении или запрещении сделок согласно разделу 62 (1) Закона о конкуренции и защите прав потребителей, Комиссия должна оговаривать сроки действия таких приказов. Такие сроки должны быть определены в подзаконном акте, например следующим образом: "Приказ о приостановлении сделки в соответствии с положениями раздела 62 (1) Закона остается в силе а) до завершения соответствующего расследования, проводимого Комиссией; или б) в течение [...] месяцев с даты его публикации, в зависимости от того, какой из этих сроков короче".

6. Комиссия не должна ограничиваться подписанием меморандумов о договоренностях только с теми секторальными регулирующими органами, к ведению которых в настоящее время отнесены в том числе и вопросы, касающиеся конкуренции, и должна сотрудничать со всеми регулирующими органами.

7. Комиссии рекомендуется пересмотреть максимальную ставку, взимаемого в Замбии сбора за уведомление о слиянии, которая в настоящее время является чрезмерно высокой (600 000 долл. США), и привести ее в соответствие со ставками, установленными в других странах региона. Учитывая важное значение такого сбора в качестве источника средств для Комиссии, выполнение данной рекомендации должно быть увязано с выполнением рекомендации 21, касающейся выделения Комиссии достаточного объема бюджетных средств.

8. Необходимо ускорить работы по ремонту и модернизации служебных помещений, предоставленных Комиссии правительством, с тем чтобы Комиссия могла их занять как можно скорее.

9. Необходимо принять нормативный документ, в котором бы четко указывалось, что членство экс-официо Исполнительного директора в Совете Комиссии не дает ему права голоса при рассмотрении Советом дел о конкуренции и защите прав потребителей.

10. Комиссии рекомендуется прекратить использовать имеющиеся в ее распоряжении ограниченные ресурсы для расследования не связанных с конкретными жалобами или подозрениями дел о переводе основных фондов из Замбии в другие страны и рассматривать любые озабоченности по поводу влияния такого перевода на конкуренцию в контексте других антимонопольных мер, например мер по контролю за слияниями.

11. Комиссии следует выделять больше средств на цели финансирования своей информационно-просветительской деятельности. Объем таких средств должен составлять не менее 5% от общего объема текущих расходов Комиссии, а соответствующая деятельность должна осуществляться силами специального подразделения в составе канцелярии Исполнительного директора, которое должно быть обеспечено необходимыми кадровыми ресурсами.

II. Рекомендации, адресованные законодательной власти

12. Необходимо устранить путаницу, связанную с использованием слова "обязательство" в определении термина "узаконенная монополия".

13. Необходимо принять поправку к разделу 14 Закона о конкуренции и защите прав потребителей, которая устанавливала бы, что пороговый показатель доли в общем объеме поставок для целей санкционирования горизонтальных соглашений должен составлять не менее 15%, а вертикальных соглашений – не менее 30%, а не наоборот.

14. Необходимо гармонизировать критерии доминирования во всех актах парламента, регулирующих деятельность предприятий в Замбии.

15. Необходимо исключить из раздела 31 Закона о конкуренции и защите прав потребителей подразделы g) и h), которые предоставляют Комиссии широкие дискриминационные полномочия в части определения того, что следует считать общественными интересами, при рассмотрении дел о слияниях.

16. Необходимо исключить из Закона о конкуренции и защите прав потребителей раздел 86 (3), согласно которому Министр финансов может распорядиться об отчислении в пользу Комиссии определенного процента от сумм штрафов, налагаемых Комиссией на лиц или предприятия за нарушение ими положений Закона.

17. Необходимо внести изменения в раздел 42 Закона о конкуренции и защите прав потребителей, с тем чтобы четко прописать в нем, что предприятия, действующие в регулируемых секторах, не освобождаются от необходимости выполнения требований Закона, и в частности его части IV, касающейся слияний, что можно сделать с помощью следующей формулировки: "Экономическая деятельность предприятий в секторах, являющихся объектом государственного регулирования, должна осуществляться в соответствии с требованиями Закона".

18. Необходимо установить, что Министр может вывести того или иного члена из состава Трибунала по делам о конкуренции и

защите прав потребителей только при наличии для этого четких оснований, предусмотренных Законом о конкуренции и защите прав потребителей.

19. В Законе о конкуренции и защите прав потребителей должны быть четко определены основания, по которым Министр может вывести того или иного члена из состава Совета Комиссии.

III. Рекомендация, адресованная Министру торговли и промышленности

20. Правила, касающиеся Трибунала по делам о конкуренции и защите прав потребителей, должны четко определять функции Комиссии, Трибунала и судов общей юрисдикции в части обеспечения соблюдения положений Закона, касающихся защиты прав потребителей, в целях обеспечения оперативного применения средств правовой защиты потребителей.

IV. Рекомендации, адресованные Казначейству

21. Комиссии по вопросам конкуренции и защите прав потребителей должны быть предоставлены средства, необходимые для восполнения дефицита кадровых ресурсов, а ведущему университету в Лусаке должна быть оказана помощь, необходимая для включения в его учебную программу курсов по политике и законодательству в области конкуренции, с тем чтобы он мог служить источником квалифицированных кадров для Комиссии.

22. Правительство обязано обеспечить полное финансирование деятельности Комиссии по вопросам конкуренции и защите прав потребителей за счет бюджетных средств.

23. Комиссии по вопросам конкуренции и защите прав потребителей следует выделить средства на покрытие капитальных расходов, связанных с приобретением столь необходимых ей оборудования и технических средств, с тем чтобы она могла эффективно выполнять свои обязанности.

V. Рекомендации, адресованные партнерам по сотрудничеству

24. Необходимо организовать учебную подготовку членов Комиссии по вопросам, касающимся законодательства в области конкуренции, и обеспечить постоянное повышение квалификации членов Трибунала в вопросах политики и законодательства в области конкуренции и защиты прав потребителей посредством проведения для них семинаров и учебно-практических занятий с приглашением на них других представителей судебной власти Замбии, включая мировых и других судей.

25. Члены Комиссии должны проходить углубленную подготовку по вопросам, касающимся проведения внезапных проверок, а также по другим вопросам, связанным с обеспечением соблюдения законодательства о конкуренции, включая проведение расследований и разбирательств.



ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ