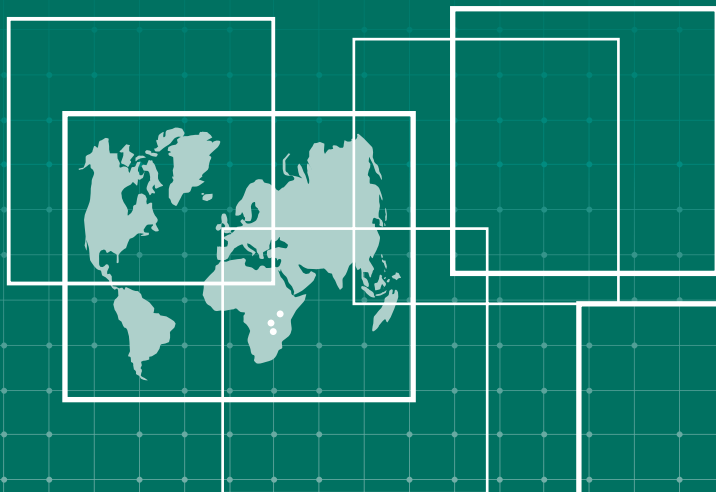




ДОБРОВОЛЬНЫЙ ЭКСПЕРТНЫЙ ОБЗОР
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ КОНКУРЕНЦИИ:

ЗИМБАБВЕ

Резюме



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

**ДОБРОВОЛЬНЫЙ ЭКСПЕРТНЫЙ ОБЗОР
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПОЛИТИКИ
В ОБЛАСТИ КОНКУРЕНЦИИ:**

ЗИМБАБВЕ

Резюме

Доклад секретариата ЮНКТАД



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
Нью-Йорк и Женева, 2012 год

ПРИМЕЧАНИЕ

Проводимый 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 в области конкуренции Организации Объединенных Наций"), который был принят Генеральной Ассамблеей в 1980 году. Этот комплекс призван, в частности, оказать содействие развивающимся странам в принятии и применении эффективного законодательства и политики в области конкуренции, которые отвечают их потребностям в области развития и соответствуют их экономическому положению.

Высказываемые в настоящем докладе мнения - это мнения его автора, которые могут не совпадать с мнениями Секретариата Организации Объединенных Наций. Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса страны, территории, города, района, или их властей, или относительно делимитации их границ, или относительно их экономических систем или уровня развития.

UNCTAD/DITC/CLP/2012/1
(РЕЗЮМЕ – ЗИМБАБВЕ)

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Добровольные экспертные обзоры законодательства и политики в области конкуренции ЮНКТАД проводятся 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 ООН. Подготовительной работой по вопросам существа занимается Сектор ЮНКТАД по вопросам политики в области конкуренции и защиты прав потребителей (СПКП) под руководством начальника СПКП Хассана Какайи.

Настоящий доклад был подготовлен для ЮНКТАД директором по исследованиям, слияниям и информационной работе Комиссии по добросовестной конкуренции Танзании Алланом Млуллой. За оказание основной поддержки и рецензирование доклада отвечала Элизабет Гачуири. Ценные замечания по докладу представила Улла Швагер. ЮНКТАД благодарит директора Комиссии по вопросам конкуренции и тарифам Зимбабве Алекса Кубубу и его коллег за ценную помощь, оказанную в ходе подготовки настоящего доклада.

ПРЕДИСЛОВИЕ

1. Настоящий доклад является частью добровольного трехстороннего экспертного обзора политики в области конкуренции в Замбии, Зимбабве и Объединенной Республики Танзания. Цель этого трехстороннего экспертного обзора заключается в том, чтобы оценить правовую базу и правоприменительную практику в каждой из этих трех юрисдикций; извлечь уроки и изучить передовой опыт в каждой из юрисдикций; и проанализировать преимущества гармонизации законодательства в области конкуренции и его применения в данном субрегионе, а также выгоды от углубления сотрудничества. В национальных докладах содержится обзор систем политики в области конкуренции в каждой из указанных выше стран; эти доклады лежат в основе сравнительного доклада об оценке, в котором содержится анализ актуальных вопросов с точки зрения субрегиона.

2. В настоящем докладе содержится анализ системы политики в области конкуренции Зимбабве. Доклад основывается на обзоре нормативно-правовых документов, которые формируют основы политики в области конкуренции Зимбабве, а также постановлений Комиссии по вопросам конкуренции и тарифам; анализе других докладов, посвященных системе политики в области конкуренции Зимбабве; беседах с руководителями и сотрудниками Комиссии по вопросам конкуренции и тарифам, а также с должностными лицами других государственных органов и представителями неправительственных организаций.

Основы и история развития политики в области конкуренции

1.1 Контекст и история

3. Потребность в официальной политике в области конкуренции возросла с началом осуществления в 1992 году Программы экономических структурных преобразований (ПЭСР) при поддержке МВФ; такая потребность была обусловлена ростом беспокойства среди представителей деловых кругов относительно недостаточного уровня конкуренции внутри страны и

неконкурентоспособности отраслей национальной экономики на мировом рынке. Реализация данной программы побудила к созданию "Комиссии по вопросам монополий" для мониторинга конкурентоспособности и регулирования ограничительной деловой практики в экономике (Kububa, 2009).

4. Исходя из общего понимания необходимости создания комиссии по вопросам монополий в 1992 году было проведено исследование, по результатам которого был сделан вывод о том, что "хотя сочетание высокого уровня концентрации производства и значительных барьеров на пути проникновения на рынок автоматически не ведет к злоупотреблению рыночным влиянием со стороны монополий и олигополий, возможность использования рыночного влияния существует", и о том, что "имеются некоторые доказательства и достаточные основания для того, чтобы предполагать значительное распространение ограничительной деловой практики (ОДП) в Зимбабве". Затем на основе этих выводов в 1996 году был принят Закон о конкуренции (ЗКЗ).

5. Через несколько лет после принятия и начала применения Закона о конкуренции Зимбабве была вовлечена в войну в Демократической Республике Конго (1998-2002 годы). Государственная программа земельной реформы, осуществлявшаяся в 1999 году, была негативно воспринята различными сторонами как внутри, так и за пределами Зимбабве, что привело к введению экономических санкций некоторыми из ее ключевых торговых партнеров.

6. Эти два фактора нанесли значительный урон экономике, в особенности сектору коммерческого земледелия, который является традиционным источником экспорта и валютных поступлений, а также обеспечивает 400 000 рабочих мест. Из-за этого ухудшения экономической ситуации Зимбабве стала нетто - импортером продовольственных товаров.

7. Зимбабве необходимо преодолеть ряд экономических проблем, в том числе большой объем внешнего долга, который, согласно оценкам, в 2010 году составлял 241,6% ВВП. В 2007 году объем прямых иностранных инвестиций (ПИИ), по оценкам,

составил 30 млн. долл. США; по сравнению с оценочным показателем в 400 млн. долл. США в 1998 году снижение объемов инвестиций оказалось гигантским. В 2010 году расчетный объем ВВП страны составил 4,395 млрд. долл. США, из которых на сельскохозяйственный сектор приходилось 19,5%, а на промышленный сектор и сектор услуг - соответственно 24% и 56,5%.

8. Большая часть экономических проблем, с которыми сегодня сталкивается Зимбабве, возникла из-за введения санкций. Для экономики Зимбабве, как и для экономики других африканских стран к югу от Сахары, характерны такие особенности, как вовлеченность большей части трудовых ресурсов в сельскохозяйственное производство, ограниченная доля занятости в формальном секторе, существование большей части населения за чертой бедности, низкие показатели вложений в основной капитал и низкий объем ПИИ. Однако предусмотрена новая инициатива по привлечению ПИИ на основе международного партнерства с Южной Африкой.

9. До начала 2009 года Резервный банк Зимбабве предпринимал попытки стабилизировать экономику с помощью фидуциарной денежной эмиссии, однако эти попытки не увенчались успехом и привели к гиперинфляции в экономике. В феврале 2009 года Зимбабве ввела многовалютный режим¹, который характеризуется выводом из обращения в экономике зимбабвийского доллара и отменой регулирования цен. Эти меры привели к некоторому улучшению экономической ситуации, включая преодоление гиперинфляции; в результате этого в 2010 году в экономике был впервые за последнее десятилетие отмечен рост. Благодаря формированию политического консенсуса и дальнейшему улучшению политической ситуации, от которого во многом зависит экономический рост, ожидается ускорение экономического оживления и роста.

¹ Его суть заключается во введении в обращение в качестве валюты в экономике Зимбабве южноафриканского ранда и доллара Соединенных Штатов Америки в феврале 2009 года.

1.2 Политический контекст, связанный с законом о конкуренции Зимбабве

10. В целом в Зимбабве существует широкая политическая поддержка политики и законодательства в области конкуренции. Свидетельством этого является то, что работа Комиссии по вопросам конкуренции и тарифам (ККТ) никогда не была объектом политического вмешательства, даже в те времена в последние десять лет осуществления политики и применения законодательства в области конкуренции, когда Зимбабве переживала экономические трудности.

11. Результаты бесед с заинтересованной стороной говорят о том, что в конце 1990-х годов существовал всеобъемлющий документ по политике в области конкуренции, но ни ККТ, ни министерство торговли не смогли обнаружить его. На практике он не использовался надлежащим образом в качестве руководящего документа. Вместо этого в своей деятельности, связанной с вопросами конкуренции, ККТ с самого начала придерживалась рекомендаций меморандума, представленного в 1992 году Комитету по вопросам развития при правительстве.

1.3 Политика в области конкуренции в период реформ

12. В ЗКЗ, принятом в 1996 году, в 2001 году были внесены поправки, предусматривающие объединение Комиссии по вопросам конкуренции и Комиссии по тарифам в Комиссию по вопросам конкуренции и тарифам. Цель объединения заключалась в экономии средств государственного бюджета за счет создания одной комиссии вместо двух взаимосвязанных комиссий.

13. Кроме того, Закон о поправках позволил усилить направление работы Комиссии, связанное с вопросами слияний и приобретений, а также расширить перечень видов ограничительной и недобросовестной деловой практики. Он наделил также Комиссию дополнительными полномочиями по надзору и контролю за ценами.

1.4 Текущие проблемы, связанные с применением ЗКЗ

14. Согласно результатам проведенных бесед, Зимбабве в целом была охарактеризована как страна, в которой дела направлялись в суд не так часто. Большинство компаний, которые ранее вызывались ККТ в суд, не имели юридических представителей. Эта ситуация начала менять с 2009 года, и все больше фирм нанимают высокопрофессиональных корпоративных юристов в основном из-за высоких штрафов, которые теперь исчисляются в долларах США, а не в зимбабвийских долларах, как это было ранее.

2.0 Правовая основа

2.1 Закон о конкуренции (ЗКЗ)

15. ЗКЗ был принят в целях поощрения и поддержания конкуренции в экономике, предотвращения ограничительной практики и контроля за ней, регулирования слияний, предотвращения возникновения монопольных ситуаций на рынке и контроля за ними, а также запрещения недобросовестной торговой практики и обеспечения решения вопросов, связанных с вышеизложенными целями.

2.1.1 Антиконтурентные соглашения

16. Хотя ЗКЗ разграничивает различные формы неправомерного поведения, такие как недобросовестная деловая практика, ограничительные соглашения и недобросовестная торговая практика, в нем отсутствуют положения об общем запрете антиконтурентных соглашений.

17. Согласно нынешней редакции ЗКЗ, в соответствии с разделом 42 (3) только недобросовестная торговая практика, например сбыт импортированных товаров по демпинговым ценам, квалифицируется как правонарушение и наказывается штрафом или тюремным заключением.

18. Категория недобросовестной деловой практики, которая, в

соответствии с разделом 2 (1), включает в себя в целом ограничительную практику и конкретные виды практики, перечисленные в первом приложении, наказывается лишь признанием сделки недействительной на основании пунктов а) и б) раздела 43. Это является серьезным недостатком ЗКЗ, который мог возникнуть в результате недоработок в тот период, когда в 2001 году принимался Закон о поправках к ЗКЗ. Так, согласно современной редакции ЗКЗ, в соответствии с разделом 31 полномочия ККТ ограничиваются возможностью запретить ограничительную практику на индивидуальной основе, если Комиссия приходит к выводу, что эта ограничительная практика противоречит общественным интересам.

2.1.1.1 Вопросы ограничительной практики в ЗКЗ

19. В разделе 2 (1) ЗКЗ ограничительная практика определяется как:

а) любое соглашение, сделка либо договоренность, подлежащие принудительному исполнению либо нет, между двумя и более лицами; или

б) любая деловая практика или метод ведения торговли; или

с) любое намеренное действие либо бездействие любого лица, действующего независимо или совместно с любым другим лицом; или

д) любая ситуация, возникающая в результате действий любого лица или группы лиц, которые в существенной степени прямо или косвенно ограничивают конкуренцию таким образом, что приводят или могут привести к одному или нескольким из перечисленных ниже последствий - [...].

20. В идеале раздел 2 ЗКЗ может толковаться с точки зрения применения "правила разумности". Но как было указано ранее, в ЗКЗ не содержится такого запрета, а в разделе 31 ЗКЗ содержатся лишь положения, допускающие запрет на индивидуальной основе,

в связи с чем все положения об ограничительной практике имеют слабое сдерживающее воздействие.

21. В разделе 32 (2) ЗКЗ указано, что Комиссия должна рассматривать ограничительную практику как противоречащую общественным интересам, если ее применяет лицо, обладающее значительным контролем над рынком определенного товара или услуги, с которыми связана такая практика. Это положение расходится с идеальным вариантом, при котором соглашения, подлежащие изучению с точки зрения "правила разумности", изначально ориентированы на конкурентов на соответствующем рынке, и, таким образом, оно представляет собой слабую сторону ЗКЗ.

22. В разделе 35 (1) и (2) ЗКЗ предусмотрено уведомление о соглашениях на основе "правила разумности". Однако сроки рассмотрения соглашения не указываются. В этом положении отсутствует также ограничительный порог, за пределами которого вводится запрет на совершение конкретной сделки договаривающимися сторонами, что ведет к необходимости направлять уведомления о большем числе соглашений.

23. Существует также путаница в запретах, относящихся к ограничительной практике. Так, среди них содержатся запреты, которые, по всей видимости, касаются ограничения производства и фиксации цен, т.е. относятся к категории вопросов, решаемых с помощью подхода "per se". Среди них содержатся также запреты, связанные с практикой, направленной на вытеснение конкурентов, и эксплуатацией, которые относятся к категории "злоупотребления доминирующим положением".

2.1.1.2 Недобросовестная деловая практика

24. В разделе 2 ЗКЗ содержится определение недобросовестной деловой практики в качестве ограничительной практики или других действий, указанных в первом приложении. В первом приложении перечислены следующие виды практики: вводящая в заблуждение реклама, ложные сделки, сбыт товаров или услуг по цене, превышающей рекламируемую, неправомерный отказ от

сбыта товаров или услуг, сговор на торгах, сговор между конкурентами, хищническое установление цен, искусственное поддержание розничных цен и сделки с предоставлением исключительных прав. Несмотря на их упоминание, следует напомнить, что в текущей редакции ЗКЗ не содержится запрещения недобросовестной деловой практики.

25. За исключением сговора на торгах и сговора между конкурентами, все остальные виды данной практики, перечисленные в первом приложении, относятся к категориям либо вопросов защиты прав потребителей, либо типичных вопросов злоупотребления доминирующим положением, процедуры определения которых отличаются от процедур, связанных с соглашениями, подлежащими запрету на основе подхода "per se". Логическое подчинение этих вопросов подходу "per se" способно ввести в заблуждение пользователей ЗКЗ.

2.2 Злоупотребление доминирующим положением

26. В ЗКЗ не содержится общего запрета на злоупотребление доминирующим положением. В разделе 2 содержится определение монопольной ситуации и значительного контроля над рынком. В разделе 31 (2) содержится положение, позволяющее ККТ объявить монопольную ситуацию незаконной, если она установила на индивидуальной основе, что такая ситуация противоречит общественным интересам.

27. Согласно ЗКЗ, "монопольная ситуация" означает ситуацию, при которой одно лицо, или двое и более лиц, существенно связанных между собой экономически, осуществляют значительный контроль над рынком. "Значительный контроль над рынком" существует в том случае, когда такое лицо или лица обладают возможностью, извлекая прибыль, на значительный период времени поднимать, поддерживать или снижать цены (над конкурентным уровнем или ниже него) в пределах Зимбабве или какой-либо значительной части Зимбабве; см. раздел 2 (2).

28. В ЗКЗ не указан размер доли рынка, которого должно достичь то или иное лицо, для того чтобы рассматриваться как

доминирующее. Хотя в ряде законов о конкуренции содержится порог доли рынка для определения наличия доминирующего положения, это не является обязательным и иногда подвергается критике², так как является слишком строгим критерием, не допускающим проведение необходимой экономической оценки, несмотря на то, что такой порог по определению добавляет правовую определенность. Опровержимая презумпция доминирования при достижении определенного порога доли рынка, по-видимому, позволяет снять озабоченности сторонников обеих позиций.

29. В отсутствие всеобъемлющего определения доминирования ККТ, возможно, пожелает разработать руководящие принципы оценки рыночного влияния с заострением внимания на тех факторах, которые необходимо учитывать, помимо доли рынка. Однако с учетом низкого уровня экспертного опыта в области конкуренции среди развивающихся стран для целей дальнейшего развития ЗКЗ следует рассмотреть проблему отсутствия того порога доли рынка, который дает основания для установления опровержимой презумпции доминирования.

30. Как отмечалось выше, ККТ может определить монопольную ситуацию как незаконную на индивидуальной основе, если она удостоверится в том, что такая ситуация противоречит общественным интересам. Вопреки этому в разделе 32 (5) ЗКЗ, как представляется, содержится презумпция, согласно которой все монопольные ситуации противоречат общественным интересам, если они не удовлетворяют определенным условиям. Это противоречит оптимальному варианту запрета, который распространяется на определенные формы поведения, определенные как злоупотребление.

31. Таким образом, в ЗКЗ четко не определяется, что противоречит общественным интересам и, следовательно, должно быть запрещено - само по себе доминирующее положение или

² Смотри Типовой закон о конкуренции ЮНКТАД 2010 года, статья IV, размещен по адресу http://www.unctad.org/en/docs/tdrbpconf7L4_en.pdf

злоупотребление им. Рекомендуется изменить ЗКЗ таким образом, чтобы в нем в качестве общего правила содержался четкий запрет на злоупотребление доминирующим положением. Это общее правило может сопровождаться неисчерпывающим перечнем примеров злоупотреблений, относительно которых существует всеобщий консенсус, исходя из передовой практики.

2.3 Слияния и приобретения

32. Изначально в Зимбабве существовала система добровольного уведомления о слияниях, которая была изменена путем принятия Закона о поправках 2001 года. В разделе 34 ЗКЗ предусмотрен режим уведомления перед осуществлением слияния, согласно которому необходимо направлять уведомление о сделках по слиянию на сумму, составляющую или превышающую определенный пороговый уровень (на данный момент она равна 1 200 000 долл. США из расчета общего объема годового оборота или активов компаний, проходящих процедуру слияния, в Зимбабве).

33. Термин "слияние" в соответствии с определением, данным в ЗКЗ, четко охватывает как горизонтальные, так и вертикальные слияния. Однако он не включает в себя конгломератные слияния в чистой форме, а также совместные предприятия, которые ведут к созданию компаний "с нуля", а общее положение в разделе 2 (I) не может служить оправданием отсутствия специального положения, распространяющегося на такие слияния. Это недостаток, который необходимо исправить.

34. В разделе 32 (1) ЗКЗ содержится запрет на слияния, которые противоречат общественным интересам. В разделе 32 (4) подразумевается, что общественные интересы затрагиваются как при формировании, так и при наращивании доминирующего положения на рынке. Тем не менее этот запрет размыт между положениями разделов 2, 32 (1), 32 (4) и 34 ЗКЗ, что усложняет толкование этого запрета.

35. Текст раздела 34 А ЗКЗ, а также нормативного акта 270 от 2002 года, в частности раздела 5 об "определении факта

уведомления", свидетельствует о том, что в ЗКЗ отсутствует обязательный крайний срок для оценки того или иного слияния ККТ. Это серьезный недостаток, который необходимо исправить.

36. Кроме того, в этом положении нет четкого указания относительно того, какая из сторон процесса слияния (приобретающая или приобретаемая фирма) обязана уведомить ККТ о предстоящей сделке по слиянию.

37. В соответствии с разделом 34 А (4), в случае если уведомление о слиянии, подпадающем под положение об уведомлении, направлено не было, то взимается штраф, составляющий до 10% от годового оборота на территории Зимбабве одной или обеих сторон сделки слияния. Есть мнение, что размер этого штрафа определен слишком широко, что позволяет осуществлять более значительные дискреционные полномочия, чем это необходимо с точки зрения благоразумия.

38. Хотя ККТ обладает полномочиями на одобрение сделки слияния на определенных условиях в соответствии с разделом 31 (2) е), положения, определяющие процедуру действий при нарушении условий слияния, отсутствуют.

2.4 Вопросы, связанные с защитой прав потребителей/недобросовестной конкуренцией

39. В ЗКЗ нет специальной части, посвященной вопросам защиты прав потребителей. Однако различные разделы, посвященные вопросам благополучия и защиты прав потребителей, встречаются в тексте этого закона. Среди них можно отметить следующие:

- i) реклама, вводящая в заблуждение,
- ii) ложные сделки, и
- iii) сбыт товаров и услуг по цене, превышающей рекламируемую.

40. Практически все остальные положения в других частях ЗКЗ, которые связаны с вопросами защиты прав потребителей, представляют собой определения и касаются факторов, которые необходимо принимать во внимание при вынесении постановлений относительно установления цен на товары и услуги.

41. На практике из трех упомянутых выше вопросов, связанных с защитой прав потребителей, ККТ проводила работу только по рекламе, вводящей в заблуждение. С 1999 по 2010 год было рассмотрено 10 дел.

42. В настоящее время Министерство промышленности и торговли находится в процессе принятия профильного закона о защите прав потребителей в Зимбабве, который предусматривает контроль за его применением со стороны независимого органа, а не органа по вопросам конкуренции. В этом случае данные положения, связанные с защитой прав потребителя, будут в ЗКЗ лишними.

2.5 Контроль над ценами

43. ККТ приобрела эту функцию в 2001 году с принятием Закона о поправках к Закону о конкуренции. В ходе введения этой функции шла дискуссия о том, как не допустить законодательного закрепления за ККТ функции фиксирования цен на рынке. В соответствии с разделом (5) h) ЗКЗ компромиссная формулировка гласит, что ККТ "осуществляет мониторинг цен, издержек и прибылей в любой отрасли экономики или компании, которую Министр указывает Комиссии в качестве объекта мониторинга, и сообщает о своих выводах Министру".

44. Несмотря на наличие соответствующих положений в ЗКЗ, эта функция ни разу не использовалась, поскольку за последние десять лет в ККТ ни разу не поступало распоряжение Министра о проведении такой работы; возможно, это весомая причина для того, чтобы исключить эту функцию из ЗКЗ.

3.0 Институциональные вопросы правоприменительной структуры и практика

3.1 Органы по вопросам политики в области конкуренции

3.1.1 Комиссия по вопросам конкуренции и тарифам

45. ККТ создана в соответствии с разделом 4 ЗКЗ и должна состоять из минимум пяти и максимум десяти членов, назначаемых Президентом (раздел 6) на срок не более трех (3) лет (раздел 8). Раздел 11 является неоднозначным с точки зрения права Министра назначить члена комиссии в целях обеспечения кворума в случае смерти или ухода со своего поста того или иного члена, если это ведет к невозможности обеспечить кворум. Еще более противоречивыми являются положения, которые дают Министру право приостановить работу того или иного члена или обязать его покинуть свой пост (раздел 9); по сути, это представляет собой право увольнять, тогда как Министр не является должностным лицом, которое назначает члена комиссии. Это - аномалия, на которую следует обратить приоритетное внимание.

46. Что касается независимости, то в разделе 5 (3) оговаривается, что Комиссия не должна следовать указаниям какого-либо другого органа, но этот принцип независимости незаметно сводится на нет в разделе 18, где говорится о том, что Министр вправе давать Комиссии общие указания в целях защиты национальных интересов, которые не определяются в ЗКЗ.

3.1.2 Директорат ККТ

47. В органиграмме ККТ предусмотрен Совет уполномоченных, который является надзорным органом по отношению к Директорату, возглавляемому директором и заместителями директора. Внутреннюю структуру Директората можно считать идеальной, учитывая существующие обстоятельства, при которых ККТ занимается также вопросами тарифов, находящимися в ведении другого отдела.

3.2 Источники дел по вопросам конкуренции

48. В соответствии с нормативными актами основными источниками дел по вопросам конкуренции, которые поступают на рассмотрение ККТ, являются: i) жалобы со стороны представителей деловых кругов и общественности; ii) проблемные вопросы, всплывающие в средствах массовой информации; iii) вопросы, выявляемые в результате отраслевых исследований; iv) министерские инструкции от правительства; и v) обращения со стороны отраслевых регулирующих органов.

3.2.1 Рассмотрение жалоб по вопросам конкуренции в ККТ

49. Директорат ККТ проводит предварительное расследование в отношении выдвигаемых претензий, с тем чтобы выявить и оценить суть проблемы, связанной с вопросами конкуренции, и определить основания *prima facie* для проведения полномасштабного расследования. Проекты докладов о проведенных предварительных расследованиях обсуждаются Оперативным комитетом Директората, а затем направляются на рассмотрение в соответствующий комитет Комиссии и в конечном итоге полному составу Комиссии для вынесения решения.

50. По сути комитеты проводят обсуждение и уточняют рекомендации Оперативного комитета Директората, с тем чтобы оптимизировать работу ККТ в соответствии с разделом 14 (1).

51. Проведение полномасштабного расследования - это, как правило, следующий шаг после того, как ответственные за проведение расследований сотрудники определяют основания *prima facie* в соответствии с разделом 46 ЗКЗ. Как правило, дела, связанные с различными видами недобросовестной деловой практики, перечисленными в первом приложении, а также дела, связанные с другими серьезными злоупотреблениями монопольным положением, направляются на полномасштабное расследование.

52. В соответствии с разделом 30 ЗКЗ некоторые дела закрываются в результате проведения переговоров об отмене или

прекращении соответствующей антиконкурентной практики. Кроме того, на этапе предварительного расследования рассмотрение ряда дел прекращается в связи с различными основаниями, такими как недостаток доказательств в подтверждение заявленных обвинений, необоснованность обвинений или отсутствие в предполагаемой практике нарушений ЗКЗ, исходя из правила de minimis.

53. Лишь небольшое количество дел на настоящий момент доходят до стадии полномасштабного расследования, при котором необходимы публичные уведомления и общественные слушания или слушания с участием заинтересованных лиц в связи с их серьезным воздействием на конкуренцию в Зимбабве.

3.2.2 Решение вопросов, связанных со слияниями

54. Оценка слияний и приобретений является более сложным процессом. Стороны, совершающие сделку о слиянии, должны заполнить соответствующие формуляры о слиянии. В этих формулярах требуется указать информацию обо всех аспектах сделки по слиянию. Дополнительная информация черпается из документов, направленных соответствующими заинтересованными сторонами, а также из бесед с ними.

3.3 Полномочия на проведение расследований

55. В соответствии с разделом 28 ЗКЗ ККТ наделяется полномочиями на проведение расследований в случае любого слияния, ограничительной практики, соглашения, договоренности или метода ведения торговли, которые, как полагает Комиссия, существуют или могут начать существовать, с тем чтобы прийти к заключению относительно того, являются ли они антиконкурентными.

56. В процессе расследования Комиссия имеет право проводить предварительное расследование без уведомления в соответствии с разделом 47. В том случае если Комиссия посчитает необходимым проведение полномасштабного расследования, по закону она обязана разместить в правительственном вестнике или в

общенациональных газетах, которые распространяются в соответствующей области, уведомление, где должен содержаться призыв к заинтересованным сторонам представить письменные заявления в течение двух недель после публикации уведомления.

57. По закону Комиссия следит за тем, чтобы соблюдались принципы естественного правосудия; Комиссия обладает также другими полномочиями, которыми наделен уполномоченный в Законе о следственных комиссиях, кроме полномочий помещать то или иное лицо под стражу.

58. В соответствии с разделом 47 ЗКЗ ККТ наделяется правом доступа в помещения и их осмотра, что может быть истолковано как право на проведение внезапных проверок, хотя эти полномочия до сих пор не использовались.

59. В ЗКЗ не предусматривается программа освобождения от ответственности в обмен на сотрудничество, в рамках которой участники картелей добровольно предоставляли бы информацию в ККТ относительно сговоров/практики согласованных действий, а также других видов антиконкурентного поведения на рынке. Эти недостатки могут привести к снижению способности ККТ расследовать сложные виды антиконкурентного поведения, и их необходимо исправить.

3.4 Санкции

60. Указание правонарушений и соответствующих санкций в одном и том же положении является положительной практикой. Однако положения о штрафах содержатся в законодательном акте, который относится к сфере ведения другого государственного органа, за пределами мандата ККТ. Идеальной была бы ситуация, при которой в ЗКЗ устанавливались бы штрафы независимо от других нормативных актов, с тем чтобы тем или иным правонарушениям соответствовали соразмерные санкции.

3.5 Роль судов

61. В соответствии с разделом 33 обеспечением выполнения

постановлений Комиссии занимается Высокий суд или магистратские суды.

62. В разделе 33 (3) а) ЗКЗ признаются также полномочия Высокого суда на пересмотр дел в порядке судебного надзора. Одним из звеньев этой судебной системы является также Суд по административным делам, где рассматриваются апелляции на решения ККТ.

63. В рамках этой структуры до настоящего времени не было серьезных конфликтов, однако наличие параллельных апелляций в Высокий суд и Суд по административным делам может на практике привести к конфликтам.

64. Идеальной была бы ситуация, при которой создается специализированный трибунал для рассмотрения дел, связанных с конкуренцией и смежными вопросами, как это было сделано в Танзании и недавно - в Замбии. Разногласия, возникающие в связи с решениями регулирующих органов в той или иной отрасли, должны также стать предметом апелляций в данный трибунал, с тем чтобы обеспечить достаточное число апелляционных дел в трибунале. Другим вариантом решения этой проблемы является подход, при котором апелляции направляются только в один судебный орган - либо в Высокий суд, либо в Суд по административным делам, а внутри избранного судебного органа создается специальная палата по делам, связанным с вопросами конкуренции.

3.6 Ресурсы учреждения, рабочая нагрузка, приоритетные направления работы и вопросы управления

3.6.1 Ресурсы учреждения

65. Численность сотрудников ККТ составляет 29 человек, из которых 16 человек являются техническими сотрудниками, а 13 - сотрудниками служб обеспечения. В Комиссии имеется директор, секретарь Комиссии и 2 юриста/юрисконсульта. Отдел по вопросам конкуренции возглавляет заместитель директора по вопросам конкуренции; вместе с ним работают 5 экономистов и 1 юрист, т.е.

в целом вопросами конкуренции занимаются 7 сотрудников. Отдел по вопросам тарифов возглавляет заместитель директора по вопросам тарифов; вместе с ним работают 4 экономиста, т.е. в целом вопросами тарифов занимаются 5 сотрудников.

66. Большинство экспертов по вопросам конкуренции, которые на данный момент работают в Комиссии, пришли на работу недавно. Единственным экспертом, имеющим опыт, является директор, который поступил на работу в 1999 году. Среди экспертов ни один не получил соответствующей подготовки по вопросам конкуренции в университете, а в самой Комиссии какой-либо полномасштабной подготовки сотрудников не проводилось. В лучшем случае подготовка, полученная сотрудниками и уполномоченными, - это короткие, 2-3-дневные программы подготовки за рубежом.

67. По словам директора, в ККТ наблюдается высокая текучесть кадров, связанная с экономической нестабильностью, которая затронула страну в начале 2000-х годов; кроме того, в 2007/08 году ККТ полностью потеряла свой отдел по вопросам конкуренции.

68. Сотрудники ККТ получают оклады, которые привязаны к шкале госслужбы; при этом, согласно источникам информации, которые консультант не смог проверить, в среднем разница между шкалой ККТ и шкалой отраслевых регулирующих органов составляет 700 процентов. Кроме того, отмечается существенная разница в окладах по сравнению с другими органами по вопросам конкуренции в странах - участницах настоящего трехстороннего обзора. Такая ситуация может приводить к текучести кадров и другим кадровым проблемам.

69. Отмечается ограниченное использование ИКТ и электронного документирования рабочих процедур и архивов, что может приводить к задержкам в работе ККТ, которых можно было бы избежать. У ККТ нет своего вебсайта, и лишь недавно ККТ удалось создать собственный адрес электронной почты.

70. Что касается финансовых ресурсов, то ККТ располагает ограниченными средствами для выполнения своего мандата. Ниже

в таблице 1 показано, что основными источниками поступлений ККТ являются уведомительные сборы в связи со слияниями и сбор в целях развития торговли³.

Таблица 1: Источники поступлений ККТ

Источник	2010 (фактически) (долл. США)	2011 (фактически) (долл. США)	2012 (оценка) (долл. США)
Государственные гранты	114 154	210 405	w
Уведомительные сборы в связи со слияниями	154 986	267 402	368 450
Сбор в целях развития торговли	657 620	205 986	200 000
Инвестиционные доходы	0	42 683	50 000
Различные поступления	1 211	5 492	-
Итого	927 971	731 969	937 450

Источник: ККТ.

71. Согласно разделу 23, ККТ получает средства от парламента, а также сборы и другие поступления, которые могут направляться в Комиссию или перечисляться ей, как в соответствии с требованиями ЗКЗ, так и по другим каналам. Это может толковаться слишком широко и охватывать источники, противоречащие духу и целям ЗКЗ, и поэтому данную ситуацию необходимо исправить.

³ Сбор в целях развития торговли представляет собой наценку на те или иные статьи импорта или экспорта, предназначенную для финансирования программы стимулирования экспорта Зимбабве. Выгодоприобретателями сбора в целях развития торговли на сегодняшний день являются только "ЗимТрейд" (ZinTrade) и ККТ, которые используют эти поступления в своей работе по развитию и стимулированию торговли.

72. Есть свидетельства того, что органы регулирования располагают излишком денежных средств, которые поступают им в связи с их регулирующей деятельностью. В других юрисдикциях (в Танзании и Турции) в законах о конкуренции имеются нормы, предполагающие получение средств от регулирующих органов в соответствующих отраслях.

3.6.2 Рабочая нагрузка

73. ККТ сообщает о делах, которые ею рассматривались, то есть обо всех делах, рассмотрение которых было начато, независимо от того, были ли они закрыты. Ниже в таблице 2 приведены обобщенные данные о количестве рассмотренных дел за прошедшие годы⁴.

Таблица 2: Количество дел по вопросам конкуренции, рассмотренных в период 1999-2010 годов

Категория дел	1999-2001	2002-2004	2005-2007	2008	2009	2010	Итого
Ограничительная практика	58	61	54	14	15	18	220
Слияния и приобретения	24	78	81	16	9	14	222
Исследования в сфере конкуренции	9	12	13	2	1	1	38
Итого	91	151	148	32	25	33	480

(Годовой отчет ККТ, 2010.)

⁴ Следует учитывать, что данные, указанные в таблице 2, включают в себя все дела, которые рассматривались в соответствующий период. В связи с этим данные показатели выше, чем показатели, приведенные в таблицах 3 и 4, где речь идет о делах, по которым было принято решение и которые были закрыты в соответствующие периоды.

3.6.2.1 Ограничительная деловая практика

74. В соответствии с данными, которые содержатся в таблице 3 ниже, с момента фактического начала работы Комиссии в 1999 году общее число дел, связанных с ограничительной и недобросовестной деловой практикой (в том числе антиконкурентными соглашениями и злоупотреблением доминирующим положением), по которым Комиссия вынесла решения, составило 100.

Таблица 3: Резюме решений Комиссии за период 1999-2011 годов по делам, касающимся ограничительной деловой практики

Решение Комиссии	Число дел об ОДП, по которым было вынесено решение			Итого	В %
	1999-2005	2006-2009	2010-2011		
Дело закрыто за отсутствием угрозы для конкуренции	14	3	3	20	20
Дело закрыто за отсутствием серьезной угрозы для конкуренции	8	5	0	13	13
Дело закрыто за отсутствием доказательств в подтверждение обвинений	8	6	2	16	16
Дело закрыто за отсутствием полномочий	0	1	1	3	3
Дело передано на полномасштабное расследование	12	2	4	18	18
Дело закрыто в связи с подписанием соглашений о досудебном урегулировании и о принятых обязательствах	10	4	1	15	15
Дело закрыто в связи с прекращением предполагаемой ограничительной практики	4	1	0	5	5

Решение Комиссии	Число дел об ОДП, по которым было вынесено решение			Итого	В %
	1999- 2005	2006- 2009	2010- 2011		
Дело передано в Генеральную прокуратуру для привлечения к ответственности	1	5	1	7	7
Дело передано в другие компетентные органы	0	1	0	1	1
Дело отложено до отмены государственного регулирования цен на соответствующие товары	2	1	0	3	3
Итого	59	29	12	100	100

75. Как явствует из приведенной выше таблицы, 16% дел было закрыто за отсутствием доказательств в подтверждение обвинений, что подчеркивает необходимость обучения сотрудников Комиссии методикам проведения расследований. Дела, по которым Комиссия не приняла окончательного решения, - это дела, закрытые за отсутствием полномочий (3%), закрытые в связи с прекращением предполагаемой ограничительной практики (5%), направленные в другие компетентные органы (1%) и отложенные до отмены государственного регулирования цен на соответствующие товары (3%). Остальные дела (72%) были рассмотрены Комиссией по существу, и по ним были вынесены исчерпывающие постановления.

76. В данном контексте следует отметить, что имеется ряд успешных примеров рассмотрения Комиссией дел по вопросам конкуренции:

- в некоторых отраслях, таких как производство цемента и угледобывающая промышленность, а также услуги химчисток и прачечных, удалось ликвидировать горизонтальные ограничения, возникающие в связи со сговорами и практикой картельного типа;

- тем не менее вертикальные ограничения, приносящие значительные экономические выгоды и повышающие эффективность, были разрешены в некоторых других отраслях, таких как производство топлива из каменноугольной смолы, но при соответствующем контроле;
- был положен конец злоупотреблениям доминирующим положением со стороны компаний в таких отраслях сектора производства потребительских товаров, как производство алкогольных напитков и табачной продукции, а также со стороны компаний, оказывающих коммунальные услуги, такие как обеспечение электроэнергией и телекоммуникации, которые напрямую затрагивают потребителя; и
- были ликвидированы барьеры на пути выхода на рынок в таких отраслях, как производство цемента, производство угля, производство сахара и производство удобрений, что привело к приходу на рынок новых компаний.

77. Недавно вмешательство Комиссии в функционирование сектора услуг медицинского страхования, в ходе которого она провела полномасштабное расследование практики злоупотреблений со стороны "Симас медикал эйд сосайети" по отношению к пациентам, которым проводят диализ печени, привело к принятию постановлений, которые укрепили конкуренцию в этом секторе и принесли существенные выгоды с точки зрения защиты прав потребителей. Другое полномасштабное расследование дела о злоупотреблении монопольным положением со стороны компании-поставщика электроэнергии также получило высокую оценку правительства, представителей деловых кругов и общественности.

78. Несмотря на эти успехи, логичным было бы сделать вывод о том, что с учетом правовой архитектуры и применительно к вопросам, связанным с определением ограничительной практики в ЗКЗ, а также сути тех запретов, которые применяются к

антиконкурентной ограничительной практике, без ущерба для независимости решений ККТ, существует необходимость в принятии нового закона, в котором были бы надлежащим образом оговорены виды ограничительной практики, определены и уточнены виды правонарушений, связанных с такой практикой, и соответствующие меры наказания.

3.6.2.2 Контроль за слияниями

79. Как явствует из приведенной ниже таблицы 4, с момента фактического начала своей работы в 1999 году Комиссия вынесла определения в общем счете по 137 случаям слияний и приобретений:

Таблица 4: Резюме определений Комиссии в отношении слияний с 1999 года

Определение Комиссии	Число дел о слияниях				Итого	В %
	1999-2005	2006-2009	2010-2011	2012 (до наст. времени)		
Одобрено безоговорочно	52	33	11	1	97	71%
Одобрено с оговорками	11	11	5	0	27	20%
Не оспорено	6	5	0	0	11	8%
Отказано/ Запрещено	2	0	0	0	2	1%
Итого	71	49	16	1	137	100%

80. В первом исследовании о результатах осуществления политики и законодательства в области конкуренции в Зимбабве, которое было проведено в 2006 году⁵, был сделан вывод о том, что слияния, которые были одобрены Комиссией с оговорками,

⁵ Доклад об исследовании, посвященном социально-экономическому воздействию применения политики и законодательства в области конкуренции в Зимбабве: часть I, ноябрь 2006 года (не опубликован).

напрямую привели к следующим положительным экономическим эффектам:

- повышение эффективности производства и загрузки оборудования (слияние "Ротманс пэл мэл"/"Бритиш американ табако", слияние "БП Зимбабве"/"Кастрол Зимбабве", слияние "Зимборд продактс"/"ПиДжи байзон Маврикий");
- восстановление производительности предприятия (слияние "Портланд холдингс"/"Претория Портланд семент", слияние "Зимборд продактс"/"ПиДжи байзон Маврикий");
- повышение эффективности закупок благодаря консолидации требований и выгодам, связанным с усилением позиций на рынке (слияние "Ротманс пэл мэл"/"Бритиш американ табако", слияние "Шаши прайвит хоспитал"/"ПСМИ");
- дополнительный рост эффективности производственно-сбытовой цепочки с точки зрения распределения продукции (слияние "Ротманс пэл мэл"/"Бритиш американ табако");
- развитие экспертных навыков и поддержание доли рынка за счет технической и коммерческой поддержки (слияние "Портланд холдингс"/"Претория портланд семент");
- обеспечение самодостаточности с точки зрения ресурсов производства (слияние "Дельта бевереджез"/"Мистер Джуси");
- улучшение качества продукции (слияние "Зимборд продактс"/"ПиДжи байзон Маврикий"); и
- эффективное преодоление убыточности и обеспечение прибыльности основной хозяйственной деятельности

(слияние "Зимборд продактс"/"ПиДжи байзон Маврикий").

81. Последовавшие за этим слияния, одобренные с оговорками, также привели к более или менее сходным экономическим выгодам.

3.6.3 Приоритетные направления работы и вопросы управления

82. В настоящее время основное внимание уделяется слияниям, и эта работа проводится ККТ в соответствующих узких рамках. Сегодня назрела необходимость расширить эти рамки и начать работу по таким вопросам, как картели и злоупотребление доминирующим положением.

4.0 Рамки политики в области конкуренции: Изъятия и особые режимы регулирования

4.1 Изъятия, распространяющиеся на всю экономику, и особые режимы

83. В разделе 3 (1) ЗКЗ указывается, что его действие распространяется на любую экономическую деятельность внутри Республики Зимбабве или на деятельность, оказывающую воздействие на экономику страны, но при этом он не должен толковаться как ограничивающий некоторые права интеллектуальной собственности.

4.2 Правила и изъятия, распространяющиеся на отдельные отрасли экономики

84. В ЗКЗ не содержится каких-либо изъятий, распространяющихся на отдельные отрасли, помимо тех, которые указаны в разделе 3 (1). Исходя из этого положения ККТ обладает юрисдикцией в отношении всех отраслей, подлежащих регулированию, несмотря на то, что регулирующие органы тех или иных отраслей также наделены мандатом, содержащимся в соответствующих законодательных актах, решать вопросы,

связанные с конкуренцией.

85. Кроме того, в ЗКЗ не содержится часто используемый принцип "блоковых изъятий", согласно которому изъятие из закона о конкуренции распространяется (после соответствующей оценки) на отдельные виды деятельности в ключевых секторах экономики. Эти виды деятельности включают в себя установление цен на товарные культуры на рынках сельскохозяйственной продукции.

4.2.1 Секторы почтовых услуг и телекоммуникаций

86. В соответствии с разделом 4 (1) f) Закона о почтовой связи и телекоммуникациях одной из функций Почтового и телекоммуникационного управления Зимбабве (ПОТРАЗ) является поддержание и поощрение эффективной конкуренции в данной отрасли.

87. В соответствии с разделом 4 (1) g) Закона об Управлении по вопросам регулирования энергетики 2011 года одной из функций Управления по вопросам регулирования энергетики Зимбабве (ЗЕРА) является поддержание и поощрение эффективной конкуренции в данной отрасли.

88. Оба этих закона не разъясняют, как эти функции должны выполняться, а также не предусматривают механизма взаимодействия с ККТ по вопросам конкуренции. Результаты бесед свидетельствуют о гармоничном сосуществовании этих двух учреждений и ККТ, но законы в их сегодняшней форме создают почву для конфликтных ситуаций.

4.2.2 Энергетика

89. Закон об электроэнергии 2002 года и Закон о нефти 2006 года применяются вместе с Законом об Управлении по вопросам регулирования энергетики 2011 года в качестве секторальных законодательных актов. В Законе о нефти в разделе 52 содержатся положения, посвященные вопросам конкуренции. В Законе об электроэнергии 2002 года вся часть X посвящена вопросам конкуренции и рыночного влияния.

90. Кроме того, в разделе 59 (8) f) Закона об электроэнергии 2002 года предусматривается механизм передачи вопросов, связанных с конкуренцией на рассмотрение в ККТ. Это - хорошая модель, которую следует взять на вооружение в других законодательных актах, относящихся к отраслевым органам регулирования.

5.0 Пропаганда принципов конкуренции

91. ЗКЗ косвенным образом указывает на информационно-разъяснительную работу как на одну из функций ККТ в разделе 5 (1) e), где говорится о консультировании Министра по всем аспектам экономической конкуренции, а также государственной политики в области экономической конкуренции.

92. В прошлом было проведено несколько информационно-разъяснительных кампаний в средствах массовой информации, но их проведение прекратилось без объяснимых причин. Существуют значительные перспективы проведения такого рода мероприятий в научных кругах, Ассоциации адвокатов и деловых организациях, потенциал которых можно было бы использовать в полной мере для пропаганды культуры конкуренции в Зимбабве.

6.0 Связь между политикой в области конкуренции и торговой политикой

93. На сегодняшний день наличие в ККТ отдела по вопросам тарифов является свидетельством взаимосвязи этих двух направлений политики. ККТ наделена полномочиями на проведение расследований в отношении любого тарифа или любых других связанных с этим вопросов, которые угрожают причинить ущерб местным отраслям. Таким образом, тарифное регулирование в рамках политики, проводимой ККТ, фокусируется на протекционизме, что по факту может приводить к введению барьеров на пути выхода на рынок.

94. С другой стороны, целью политики и законодательства в области конкуренции является поощрение эффективной конкуренции на рынках, когда в рамках оценки уровня

конкуренции на том или ином рынке, рассматриваются такие факторы, как барьеры на пути выхода на рынок, т.е. то, насколько легко выйти на данный рынок, и в том числе тарифы.

95. Хотя полезность мер тарифного регулирования для страны является предметом споров, сосуществование такой политики и политики в области конкуренции в рамках ККТ создает серьезную опасность конфликта задач политики, что может свести на нет саму цель принятия закона о конкуренции в стране. Следует отметить также, что случай Зимбабве является исключительным с точки зрения юридического сосуществования с функцией тарифного регулирования. Нет какой-либо другой известной юрисдикции, где существовала бы такая практика.

96. Согласно результатам бесед с сотрудниками ККТ, до сих пор конфликтов в открытой форме не было, хотя возможность для них существует. По мере ускорения темпов оживления экономики Зимбабве ожидается, что объем экономических операций будет расти, и это повысит вероятность возникновения спорных вопросов (в силу сосуществования тарифной политики и политики в области конкуренции), которые необходимо будет решать ККТ.

97. Стандартной рекомендуемой практикой является практика, при которой существует отдельный орган по вопросам конкуренции. Зимбабве близка к достижению этой цели, поскольку подразделение, занимающееся защитой прав потребителей, скоро может стать независимым органом.

7.0 Международные связи и региональное сотрудничество

98. На двусторонней основе ККТ поддерживает сотрудничество, связанное с обменом информацией, с другими органами по вопросам конкуренции данного региона, в частности с органами Замбии, Кении, Намибии и Южной Африки. Сотрудничество с органом по вопросам конкуренции Замбии включало в себя также передачу на рассмотрение дел о конкуренции и их расследование.

99. На региональном уровне Зимбабве является членом Сообщества по вопросам развития стран юга Африки (САДК) и

Общего рынка восточной и южной частей Африки (КОМЕСА). Выходцем из Комиссии является один из региональных экспертов по вопросам конкуренции, который участвовал в формировании региональной политики и законодательства КОМЕСА в области конкуренции, и также состоит в Совете уполномоченных Комиссии по вопросам конкуренции КОМЕСА. В рамках САДК Комиссия является активным членом Комитета по вопросам политики и законодательства в области конкуренции и защиты прав потребителей. Кроме того, она является членом Африканского форума по вопросам конкуренции (АФК) и Форума по вопросам конкуренции для стран южной и восточной частей Африки (ФКЮВА).

100. Помимо этого ККТ сотрудничает с несколькими органами по вопросам конкуренции и международными организациями как в качестве поставщика, так и в качестве получателя услуг по линии технической помощи.

8.0 Выводы и возможные варианты мер политики

8.1 Рекомендации для законодательного органа (предложения по поправкам к действующему Закону о конкуренции)

101. Исходя из выявленных пробелов в ЗКЗ в контексте опыта Замбии и Танзании можно отметить, что большинство причин, которые побудили Замбию и Танзанию пересмотреть свое законодательство в области конкуренции соответственно в 2010 и 2003 годах, существуют и в нормативно-правовой базе в области конкуренции и регулирования в Зимбабве. С учетом количества спорных вопросов, которые могут потребовать введения новых положений в ЗКЗ или принятия поправок к нему, а также их сходства с теми пробелами, которые были выявлены в других странах, участвовавших в трехстороннем обзоре, рекомендуется отменить ЗКЗ и заменить его новым законом, в котором будут восполнены соответствующие пробелы и решены прочие вопросы, как это было описано выше в настоящем докладе.

102. Для удобства в таблице 8 ниже приводится резюме тех

оценок, которые были сделаны в настоящем докладе в отношении различных правовых положений ЗКЗ, и соответствующих рекомендаций. Следует отметить, что для упорядочения структуры данного обзора был использован Типовой закон о конкуренции ЮНКТАД.

Таблица 8: Резюме оценок основных элементов ЗКЗ

Положение Типового закона о конкуренции ЮНКТАД	Положение ЗКЗ	Недостатки	Рекомендации
Название закона	Раздел 1	-	-
Задачи или цель закона	Преамбула	Отсутствует отдельный раздел, посвященный этой важной части закона.	Включить раздел, посвященный задачам или цели закона.
Определения	Раздел 2	Формулировки, используемые в большинстве определений, не соответствуют общепринятым формулировкам, относящимся к сфере вопросов конкуренции, слишком часто взаимозаменяются и создают путаницу.	<ul style="list-style-type: none"> • Те определения, которые являются частью того или иного основного права, например запрещения ограничительной практики, следует перенести из раздела 2 в ту часть ЗКЗ, которая содержит соответствующее основное положение. • Необходимо ввести более четкие определения и использовать значимые формулировки с использованием общепринятой терминологии, относящейся к сфере конкуренции, с тем чтобы избежать путаницы, которая может привести к ненужным спорам. • ККТ необходимо утвердить руководящие принципы в целях разъяснения ключевых концепций законодательства в области конкуренции, таких как определение соответствующего рынка.
Сфера применения	Раздел 3	Распространяется на всю экономику без ограничений, которые предусматривали бы разграничение юрисдикции с отраслевыми органами регулирования.	Необходимо ввести в закон четкое разделение юрисдикции по вопросам конкуренции в регулируемых отраслях.

Положение Типового закона о конкуренции ЮНКТАД	Положение ЗКЗ	Недостатки	Рекомендации
Антиконкурентные соглашения	Раздел 2	<ul style="list-style-type: none"> • Отсутствует четкое разграничение между антиконкурентными соглашениями, злоупотреблением рыночным влиянием и действиями, относящимися к недобросовестной конкуренции. • Отсутствует общий запрет на антиконкурентные соглашения и злоупотребление доминирующим положением. • Вопросы злоупотребления доминирующим положением рассматриваются в рамках запрещающего правила per se и раздела 2, посвященного ограничительной практике. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ввести общий запрет антиконкурентных соглашений и практики согласованных действий, сопроводив его исчерпывающим перечнем примеров. • Ввести четкое разграничение между теми соглашениями, которые запрещены по принципу per se, и теми, которые подпадают под "правило разумности". • Исключить смешение между отдельными типами антиконкурентных соглашений и действиями, связанными с недобросовестной конкуренцией.
	Части 8, 9 и 10 первого приложения	<ul style="list-style-type: none"> • В законе косвенно используется "правило разумности" в отношении ограничительной практики, связанной с соглашениями, согласно определению, данному в разделе 2 ЗКЗ. 	Категории поведения, перечисленные в первом приложении, следует перенести в те части ЗКЗ, к которым они относятся (т.е. антиконкурентные соглашения или действия, связанные с недобросовестной конкуренцией).
Действия или поведение, представляющие собой злоупотребление доминирующим положением на рынке	Раздел 2	Те виды практики, которые указаны в первом приложении, определяются как "недобросовестная деловая практика" и запрещены по принципу per se.	<ul style="list-style-type: none"> • Ввести общий запрет на злоупотребление доминирующим положением, сопроводив его исчерпывающим перечнем примеров. • Формулировки, используемые при определении доминирующего положения, должны соответствовать общепринятым формулировкам в сфере вопросов конкуренции, которые понятны пользователям. • Рассмотреть возможность введения опровержимой презумпции доминирования на основе определенного порога доли рынка.

Положение Типового закона о конкуренции ЮНКТАД	Положение ЗКЗ	Недостатки	Рекомендации
Уведомление о слияниях, проведение расследований слияний и контроль за ними	Разделы 34 и 34А	<ul style="list-style-type: none"> • Не оговаривается процедура расследования в привязке к определенному графику. • Определение слияний не охватывает совместные предприятия и конгломератные слияния в чистом виде. • Критерии проверки в рамках контроля за слияниями рассеяны по разным положениям. 	<ul style="list-style-type: none"> • Включить обязательный срок рассмотрения сделки по слиянию. • Включить в определение слияний создание полноценного совместного предприятия и конгломератные слияния в чистом виде. • Оговорить в одном положении критерии проверки в рамках контроля за слияниями.
Разрешение или изъятия	Разделы 35, 36, 37, 38 и 39	Не оговаривается процедура расследования в привязке к определенному графику	Включить обязательный срок рассмотрения соглашений.
Некоторые возможные аспекты защиты прав потребителя	Часть 8 первого приложения	Отсутствует четкое разграничение положений, относящихся к вопросам конкуренции, и положений, относящихся к вопросам защиты прав потребителей; все они подпадают под первое приложение.	Исходя из полученной информации о том, что за применение Закона о защите прав потребителей будет отвечать другой орган, положения, связанные с защитой прав потребителя, могут быть исключены из закона о конкуренции. Это следует сделать только после того, как будет принят Закон о защите прав потребителей, с тем чтобы не допустить законодательного пробела, который может подвергнуть опасности интересы потребителей. Другим вариантом решения вопроса может быть введение разграничения между этими двумя областями.
Процедуры проведения расследований	Раздел 34С	Отсутствие непосредственно оговоренной программы освобождения от ответственности в обмен на сотрудничество для участников картелей.	Вести специальную оговорку относительно программы освобождения от ответственности в обмен на сотрудничество для участников картелей.
Взаимосвязь между органами по вопросам конкуренции и отраслевыми органами регулирования	Раздел 3 а) и б)	Отсутствует специальное указание, хотя у одного органа регулирования есть специальное положение, оговаривающее,	В законе о конкуренции необходимо признать параллельное существование отраслевых органов регулирования и ввести соот-

Положение Типового закона о конкуренции ЮНКТАД	Положение ЗКЗ	Недостатки	Рекомендации
		каким образом вопросы, касающиеся конкуренции, должны направляться в ККТ.	ветствующие ограничения. Раздел 59 Закона об электроэнергии необходимо укрепить и использовать в качестве образца взаимодействия между отраслевыми органами регулирования и ККТ.
Создание административного органа, его функции и полномочия	Разделы 4, 5, 6 и второе приложение	<ul style="list-style-type: none"> • Министр, ответственный за ККТ, и Министр финансов наделяются слишком широкими полномочиями; это создает угрозу независимости Комиссии. • В разделе 6 ЗКЗ нет ясности относительно того, кто наделен правом назначать уполномоченных. • Срок службы уполномоченных длительностью в три года является слишком коротким для того, чтобы уполномоченные получили необходимый опыт в вопросах законодательства в области конкуренции и сформировали институциональную память. 	<ul style="list-style-type: none"> • Следует изъять часть полномочий у министра(ов) в целях обеспечения более высокой предсказуемости срока службы членов комиссии, с тем чтобы они могли выполнять свою работу более эффективно. • Осуществление политики, при которой органы по вопросам конкуренции и органы экономического регулирования подчиняются одному министерству, в целях облегчения принятия решений, связанных с узкой вопрос конкуренции и регулирования. • Внести уточнение, согласно которому Министр назначает уполномоченных по согласованию с Президентом. • Продлить срок службы уполномоченных до 5-7 лет.
Правоприменительные полномочия	Разделы 30, 31 и 32	Фактическое исполнение решений Комиссии обеспечивается судами. Это может привести к существованию большого количества процедур и ненужным задержкам в отправлении правосудия.	ККТ могла бы взять на себя некоторые полномочия по фактическому правоприменению; при этом необходимо обозначить те вопросы, которые должен решать суд, в основном уголовные санкции, в частности тюремное заключение.
Санкции и средства правовой защиты (Взыскание убытков)	Разделы 31, 44 и 45	Указан общий критерий, имеющий нечеткие границы, поэтому сдерживающий фактор для правонарушителей является недостаточным. Отсутствие упоминания	Предусмотреть в ЗКЗ конкретные санкции в целях сдерживания правонарушителей. Включить в ЗКЗ положения, касающиеся указанных правонарушений.

Положение Типового закона о конкуренции ЮНКТАД	Положение ЗКЗ	Недостатки	Рекомендации
		некоторых правонарушений, таких как нарушение оговоренных условий слияния после получения одобрения на слияние с оговорками.	
Обжалование	Раздел 40	Пересмотр дел в порядке судебного надзора может осуществляться Высоким судом или Судом по административным делам.	Юрисдикцией в отношении дел, связанных с вопросами конкуренции, должен обладать только один суд. Дела, связанные с вопросами конкуренции, должны слушаться судьями, специализирующимися на этих вопросах.

8.2 Рекомендации для правительства

- Перед разработкой нового закона следует провести всеохватывающее исследование, которое могло бы выявить подробности экономических и правовых аспектов режима конкуренции, исходя из современных потребностей Зимбабве в социальной, экономической и политической сферах. Такое исследование должно лечь в основу разработки всеобъемлющей политики в области конкуренции и впоследствии – нового закона. Кроме того, учитывая возможные конфликты интересов между мандатами ККТ в области конкуренции и тарифного регулирования, а также то, что объединение этих двух мандатов в рамках одного органа является крайне необычным, в этом исследовании должен быть рассмотрен вопрос о том, следует ли сохранять эти два мандата ККТ. Рекомендуется разъединить эти два мандата и оставить ККТ только мандат, связанный с вопросами конкуренции.
- Правительству рекомендуется увеличить бюджет ККТ до оптимального уровня, исходя из десятилетнего опыта работы в условиях бюджетных ограничений. Необходимо исходить из сравнения с отраслевыми органами регулирования, учитывая, что они работают в интересах тех же субъектов

экономики, а также то, что охват мандата ККТ шире, чем мандат отдельных отраслевых органов регулирования. Среди возможных источников дополнительного финансирования можно назвать такие, как правительственные гранты и введение правового режима, обеспечивающего механизм, с помощью которого ККТ получала бы средства от регулируемых отраслей.

- Следует также по очевидным причинам значительно увеличить оклады сотрудников ККТ, с тем чтобы повысить мотивацию сотрудников и сократить текучесть кадров в ККТ.
- Необходимо обеспечить подотчетность органов по вопросам конкуренции и органов регулирования одному центральному министерству, с тем чтобы избежать решения пересекающихся и противоречащих друг другу задач, а также несогласованности между политикой в области конкуренции и политикой регулирования в Зимбабве. Это облегчит сосуществование органов по вопросам конкуренции и регулирования как экономических субъектов, которые отстаивают в экономике Зимбабве интересы одного и того же потребителя, что требует обмена информацией, финансовыми и иными ресурсами в интересах потребителя и экономики.

8.3 Рекомендации для ККТ

- Создание в ККТ профессионального отдела информационно-коммуникационных технологий, который займется работой над вебсайтом, электронным документированием рассматриваемых дел и архивов, а также созданием библиотеки.
- Организация в качестве рутинной практики специально подготовленных программ обучения в области конкуренции для сотрудников, уполномоченных, апелляционных органов, представителей академических кругов, практикующих юристов и работников отраслей, подлежащих регулированию, каждые 3–5 лет, с тем чтобы обеспечить

наличие экспертных знаний и навыков по вопросам конкуренции в работе с нормативно-правовыми основами и системой защиты конкуренции в Зимбабве.

- Активизация информационно-пропагандистской работы Совета ККТ в области конкуренции. Следует немедленно воспользоваться доступными возможностями, такими как вовлечение Ассоциации адвокатов, представителей академических кругов, а также представителей сферы торговли, которое могло бы дополнить уже имеющиеся ресурсы ККТ.
- ККТ следует изменить свою практику правоприменения посредством рассмотрения дел в духе детального расследования, свободном от требований разделения полномочий, которое на данный момент ограничивает ее работу, как об этом говорилось ранее в настоящем докладе.

8.4 Другие рекомендации

- Введение в университете курса "Политика и законодательство в области конкуренции" в целях обеспечения в Зимбабве базовой подготовки по вопросам конкуренции.



ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ