

Российская Федерация
«Подходы к регулированию рынков олигополий»
16-18 июня 2015
Комитет по конкуренции ОЭСР

Введение

За исключением потребительских рынков большинство российских федеральных, региональных и муниципальных рынков носит олигопольный характер и характеризуется незначительным количеством субъектов рынка. Например, по результатам анализа за 2012 год муниципальные рынки услуг розничной торговли лекарственными средствами, изделиями медицинского назначения и сопутствующими товарами были высококонцентрированными в 88 рассмотренных муниципальных образованиях; розничные рынки автомобильных бензинов в 2014 году имели высокий уровень концентрации по всем маркам бензинов в 25 субъектах Российской Федерации и в 754 муниципальных образованиях; розничные рынки дизельного топлива в 2014 году имели высокий уровень концентрации в 27 субъектах Российской Федерации и в 857 муниципальных образованиях; федеральный рынок сырой нефти в соответствии с анализом за 2013 год также высоко концентрированный и т. д. Поэтому характерные для олигополий проблемы нарушений антимонопольного законодательства в виде коллективных действий, оказывающих влияние на рынок, (коллективное доминирование) и ограничивающих конкуренцию соглашений хозяйствующих субъектов являются фактом российской экономики и проблемой антимонопольных органов.

Проблемы регулирования олигопольных рынков

Само по себе выявление олигополий является предметом анализа товарных рынков, проводимых антимонопольными органами в связи с возбуждением дел, контролем экономической концентрации, также на плановой основе, которое требует определенных ресурсов, но не является методической, методологической или организационной проблемой.

Одновременно с этим олигопольные рынки имеют не только структурные особенности в виде малого количества игроков, но и поведенческие, которые могут привести к нарушению правил конкуренции.

Антимонопольное регулирование рынков, находящихся в состоянии олигополии сводится к трем основным направлениям:

- 1) недопущение злоупотребления доминирующим положением, особенно в части установления монопольно высоких или монопольно низких цен;
- 2) контроль сделок экономической концентрации;
- 3) недопущение соглашений и согласованных действий, ограничивающих конкуренцию.

Само по себе **доминирующее положение** не является неправомерным, поэтому для того чтобы ответить на вопрос, существуют ли какие-либо угрозы конкуренции, вызванные олигополистической структурой рынка, необходимо проанализировать не только саму структуру рынка, но и связи участников на таком рынке: способны ли они совместно повлиять на общие условия обращения товара на товарном рынке; способны ли они устранять с этого товарного рынка других субъектов, затруднять доступ на товарный рынок.

Необходимо отметить, что подобные связи необязательно являются незаконными для целей антимонопольного права (в противном случае таких участников признали бы сторонами картельного сговора). Напротив, они могут носить вполне оправданный характер (например, когда стороны совместно участвуют в каком-либо исследовательском проекте и собираются совместно использовать полученные результаты). Данные связи являются лишь необходимым инструментом для того, чтобы решить, должны ли определенные независимые участники рынка рассматриваться как один субъект-монополист.

Если в конечном итоге такие связи между участниками рынка будут обнаружены и стороны будут признаны доминирующими, следующим шагом будет решение вопроса о том, злоупотребляют ли они коллективным доминированием.

В то же время на олигопольном рынке, характеризующимся малым количеством игроков, злоупотребление доминирующим положением может свестись к трем ситуациям:

- 1) все компании на рынке злоупотребляют доминирующим положением;

2) как минимум одна компания не злоупотребляет доминирующим положением;

3) одна компания злоупотребляет доминирующим положением, в то время как другие компании ведут себя конкурентно.

В Федеральном законе от 26 июля 2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) определены следующие признаки доминирования каждого хозяйствующего субъекта из нескольких хозяйствующих субъектов (за исключением финансовой организации), применительно к которым выполняются в совокупности установленные законом условия:

1) совокупная доля не более чем трех хозяйствующих субъектов, доля каждого из которых больше долей других хозяйствующих субъектов на соответствующем товарном рынке, превышает пятьдесят процентов, или совокупная доля не более чем пяти хозяйствующих субъектов, доля каждого из которых больше долей других хозяйствующих субъектов на соответствующем товарном рынке, превышает семьдесят процентов (настоящее положение не применяется, если доля хотя бы одного из указанных хозяйствующих субъектов менее чем восемь процентов);

2) в течение длительного периода (в течение не менее чем одного года или, если такой срок составляет менее чем один год, в течение срока существования соответствующего товарного рынка) относительные размеры долей хозяйствующих субъектов неизменны или подвержены малозначительным изменениям, а также доступ на соответствующий товарный рынок новых конкурентов затруднен;

3) реализуемый или приобретаемый хозяйствующими субъектами товар не может быть заменен другим товаром при потреблении (в том числе при потреблении в производственных целях), рост цены товара не обуславливает соответствующее такому росту снижение спроса на этот товар, информация о цене, об условиях реализации или приобретения этого товара на соответствующем товарном рынке доступна неопределенному кругу лиц.

В практике ФАС России существуют примеры выявления и пресечения злоупотребления хозяйствующими субъектами доминирующим положением на олигопольном рынке, в частности на рынке нефти и нефтепродуктов.

При рассмотрении дела ТНК-ВР по признакам нарушения ст. 10 Закона о защите конкуренции в 2007 и 2008 гг. ФАС России, исследовав ряд обстоятельств, установила что:

совокупная доля ОАО «Газпром нефть», ОАО «НК Роснефть», ОАО «ЛУКОЙЛ», ОАО «ТНК-ВР Холдинг» на рынках автомобильных бензинов и авиационного керосина превышает 70%, доля каждой из указанных компаний превышает 8%, доля остальных участников рынка меньше долей указанных хозяйствующих субъектов:

- в течение длительного периода (на протяжении полутора лет) относительные размеры долей указанных компаний были подвержены малозначительным изменениям;
- доступ на рынок новых конкурентов затруднен;
- реализуемый или приобретаемый на рынке товар не может быть заменен другим товаром при потреблении;
- рост цены не обуславливает соответствующее такому росту снижение спроса на товар;
- информация о цене и условиях приобретения товара доступна неопределенному кругу лиц.

Руководствуясь ст. 5 Закона о защите конкуренции, ФАС России определил, что данные компании занимают доминирующее положение на рынках автомобильных бензинов и авиационных керосинов. На этом основании он возбудил ряд дел в отношении каждого из участников, которые были рассмотрены таким образом, что остальные субъекты олигополичтического рынка в данных процессах участия не принимали.

В течение 2008-2012 гг. были рассмотрены три волны дел против нефтяных компаний, суммарный штраф по которым составил более 500 млн. евро.

Контроль экономической концентрации (за исключением финансовых организаций) осуществляются с предварительного согласия антимонопольного органа, если суммарная стоимость их активов (активов их групп лиц) по бухгалтерским балансам по превышает семь миллиардов рублей или суммарная выручка таких организаций (их групп лиц) от реализации товаров за календарный год, предшествующий году слияния, превышает десять миллиардов рублей либо если одна из таких организаций включена в реестр. Последнее условие с принятием «четвертого

антимонопольного пакета» перестанет быть актуальным, поскольку в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.12.2012 №2579-р, утвердившим план мероприятий («дорожную карту») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики», будет исключена избыточная функция реестра лиц, имеющих долю на рынке определенного товара в размере более чем 35 процентов или занимающих доминирующее положение, в целях избежания излишней административной нагрузки на хозяйствующих субъектов, и определена функция реестра как фиксирующая наличие доминирующего положения.

Существенное повышение стоимости активов или суммарной выручки, являющихся нижней границей антимонопольного контроля, было осуществлено в целях повышения свободы деятельности некрупных игроков товарных рынков и снижения нагрузки на малый бизнес. Однако эта мера одновременно исключила возможность влияния антимонопольных органов на сохранение (снижение) концентрации олигопольных рынков регионального и муниципального уровня, на которых действуют некрупные игроки. Тем не менее, существующая практика контроля слияний на российских рынках не дает оснований для изменения указанных норм, поскольку олигопольный характер большинства региональных и муниципальных рынков (за исключением потребительских) практически не может быть изменен возвращением сплошного контроля слияний. Незначительное количество субъектов на этих рынках определяется и ограничивается в основном спросом и возможностями предложения.

Еще одной проблемой является выявление и доказывание наличия **антиконкурентных соглашений** на олигопольных рынках. Однако немногочисленность хозяйствующих субъектов, высокие барьеры входа на рынок и его информационная прозрачность могут привести не столько к созданию классических картелей, но и к молчаливому сговору (согласованным действиям).

ФАС России, основываясь на ст. 11 Закона о защите конкуренции, осуществляет полномочия по пресечению ограничивающих конкуренцию соглашений и согласованных действий путем возбуждения дел и выдачи предписаний на основании заявлений хозяйствующих субъектов, а также проведения проверок, том числе внезапных, и имеет право привлечь стороны соглашения к административной ответственности в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, а также к уголовной ответственности в соответствии со статьей 178

Уголовного кодекса Российской Федерации. Усиление ответственности сторон вплоть до уголовной было необходимо в целях создания атмосферы недопустимости и невыгодности картелей в условиях российских реалий.

Антимонопольные органы в своей практике все чаще сталкиваются с проблемами доказывания антиконкурентных соглашений. Рост трудности сбора доказательной базы связан с тем, что правоприменительная практика прошлых лет привела активных потенциальных нарушителей Закона о защите конкуренции к выводу о необходимости исключения письменных документов и других материальных следов достигнутого незаконного соглашения. В результате случаи заключения формальных (документальных) картельных соглашений чрезвычайно редки. В качестве доказательств при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольным органом рассматриваются документы, сведения, объяснения, информация в письменной и устной форме, включая служебную переписку в электронном виде, и оцениваются такие доказательства в их совокупности и взаимосвязи.

Инструменты повышения эффективности регулирования олигопольных рынков.

Исследование рынков

ФАС России осуществляет ежегодное плановое изучение приоритетных и актуальных на данный период товарных рынков. Методики анализа товарных рынков разрабатываются с учетом Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, в том числе определяются и оцениваются административные барьеры входа на рынок и выхода с рынка, влияние органов власти на функционирование рынка. При наличии выявленных в процессе анализа рынка нарушений антимонопольного законодательства возбуждаются дела, при наличии проблемных вопросов рассматривается вариант корректировки или введения нормативного правового регулирования. Так в 2015-2016 гг. будут проанализированы, в том числе следующие товарные рынки, которые имеют олигопольный характер во многих субъектах Российской Федерации: оптовые рынки природного газа; бензинов автомобильных; дизельного топлива; электрической энергии (мощности); минеральных удобрений; мяса домашней птицы; свинины; рыболовной продукции лососевых; первичный рынок добытого (выловленного) краба; табачных изделий.

Международная деятельность по изучению состояния конкуренции на олигопольных рынках

С целью комплексного изучения вопросов конкуренции на социально-значимых товарных рынках, многие из которых имеют олигопольный характер, ФАС России совместно с зарубежными конкурентными ведомствами создает Международные рабочие группы. Так, в 2011 году была создана Международная рабочая группа по исследованию вопросов ценообразования на рынках нефти и нефтепродуктов и способов их функционирования (далее – Рабочая группа по нефти), деятельность которой возглавили представители российского и австрийского конкурентных ведомств. Целью данной рабочей группы стало содействие формированию ценовых индексов, отражающих справедливую цену на нефть и нефтепродукты, сформированную в рыночных условиях, и обеспечение конкурентного ценообразования в рамках организованных форм торговли нефтью и нефтепродуктами.

Другим примером является создание Международной рабочей группы по вопросам развития рынков международной связи в роуминге (далее – Рабочая группа по роумингу) под председательством ФАС России и Конкурентного ведомства Турции. Рынок телекоммуникаций во многих странах также имеет олигопольный характер и характеризуется малым количеством хозяйствующих субъектов. В рамках работы Рабочей группы по роумингу была разработана «Дорожная карта» и сформулированы Принципы справедливого роуминга:

1. Эффективная конкуренция взаимодействующих операторов – партнеров, в том числе при регистрации гостевых абонентов в каждой стране;
2. Взаимозависимость мер, предпринимаемых для развитие конкуренции и обеспечения баланса интересов операторов связи и абонентов;
3. Недискриминация абонентов взаимодействующих операторов при получении услуг связи в стране регистрации и в роуминге;
4. Недискриминация условий для операторов-партнеров - при оказании услуг терминирования (завершения вызова) от сетей иностранных операторов и операторов в стране регистрации.

Реализация «Дорожной карты» предполагается в два этапа. Первый этап «Дорожной карты» представляет собой реализацию принципов

справедливого роуминга на добровольной основе операторами связи. В случае недостижения целей первого этапа, а именно – в отсутствие существенной динамики снижения тарифов на услуги связи в роуминге, получения информации об отсутствии заинтересованности участников рынка в реализации «Принципов справедливого роуминга», будет реализован второй этап «Дорожной карты», который подразумевает проведение совместных расследований, законодательное закрепление «принципов справедливого роуминга» и наделение национальных регуляторов связи полномочиями по контролю за их соблюдением.

Таким образом, ФАС России помимо развития инструментария регулирования олигопольных рынков в национальной юрисдикции, делает практические шаги в сторону выработки совместных подходов к регулированию таких отраслей с зарубежными конкурентными ведомствами.

Заключение

ФАС России уделяет большое внимание разработке мер, направленных на развитие конкуренции, в том числе на преодоление олигопольного характера российских рынков и снижение вероятности появления картелей и других антиконкурентных соглашений, а также злоупотребления доминирующим положением, характерных для этой структуры рынка, как на федеральном, так и на региональном, в том числе на муниципальном уровнях.

Правительство Российской Федерации также уделяет приоритетное значение развитию конкуренции на социально-значимых рынках. С этой целью Правительство Российской Федерации распоряжением от 28.12.2012 №2579-р утвердило план мероприятий («дорожную карту») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики». Предметом Дорожной карты является развитие конкуренции путем реализации общесистемных мероприятий и отраслевых направлений работ. В отраслевом разрезе утвержден динамичный этапный подход и регулярное обновление как набора отраслей, требующих развития конкуренции, так и ключевых отраслевых мероприятий. На сегодняшний момент выполнено около 80% мероприятий Дорожной карты.

В ряде субъектов Российской Федерации также утверждены региональные и муниципальные Дорожные карты по развитию конкуренции и преодоления олигопольного характера рынков и решения проблем, с этим связанных.

Таким образом, ФАС России разрабатывает комплексный подход к регулированию рынков олигополий. Меры по пресечению нарушений антимонопольного законодательства на социально-значимых рынках, имеющих олигопольный характер, разрабатываются не только на федеральном уровне, но и на уровне регионов и даже муниципальных образований, что говорит о повышенном внимании к проблеме и осознании важности развития конкуренции на всех уровнях государственного управления. Кроме того, ФАС России привлекает внимание мирового сообщества к проблемам данных рынков и приглашает всех к сотрудничеству и конструктивному диалогу по выработке совместных методологических подходов и инструментов регулирования олигопольных рынков.