

Российская Федерация
Круглый стол на тему «Применение рыночных исследований
для решения новых проблем конкуренции»
Глобальный форум по конкуренции ОЭСР
10 декабря 2020 года

Рыночные исследования играют важную роль в определении тенденций различных изменений на том или ином товарном рынке.

Анализ состояния конкуренции на товарном рынке является обязательным этапом при установлении доминирующего положения хозяйствующего субъекта и выявлении иных случаев недопущения ограничения или устранения конкуренции.

В целях реализации Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»¹ (далее – Закон о защите конкуренции) приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220 утвержден Порядок проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке (далее – Порядок). ФАС России в своей деятельности, в том числе при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства, осуществлении контроля за экономической концентрацией, руководствуется данным Порядком.

В соответствии с пунктом 1.1 Порядок используется для анализа состояния конкуренции в целях установления доминирующего положения хозяйствующего субъекта (хозяйствующих субъектов) и выявления иных случаев недопущения, ограничения или устранения конкуренции, в том числе:

- а) при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства;
- б) при принятии решений в рамках государственного контроля за экономической концентрацией согласно главе 7 Закона о защите конкуренции, за исключением рассмотрения сделок и иных действий, которые осуществляются внутри группы лиц;
- в) при решении вопросов о принудительном разделении (выделении) коммерческих и некоммерческих организаций, осуществляющих предпринимательскую деятельность, в соответствии со статьей 38 Закона о защите о конкуренции.

ФАС России в своей деятельности особое внимание уделяет качеству анализа рынка, так как проведенное на должном уровне исследование товарного рынка

¹ <http://en.fas.gov.ru/documents/documentdetails.html?id=14737>

способствует принятию экономически обоснованных решений при определении поведенческих условий, выдаваемых, например, в рамках осуществления контроля за экономической концентрацией или при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства.

Основной проблемой, с которой сталкивается ФАС России при проведении анализа рынка, является выявление состава хозяйствующих субъектов, функционирующих на товарном рынке, что, по мнению ФАС России, является нормой для конкурентных товарных рынков, где барьеры доступа на рынок являются преодолимыми, в том числе в связи с отсутствием государственного регулирования, отсутствием специального учета участников рынка и т.п., что позволяет новым участникам рынка достаточно легко заходить на товарный рынок и выходить из него.

Итоги проведенных исследований могут наглядно иллюстрировать причинно-следственные связи между различными процессами, происходящими на товарном рынке, а также показывать положительную или отрицательную динамику влияния тех или иных государственных инструментов регулирования.

По мнению ФАС России, анализ рынка является одним из главных инструментов, имеющихся в распоряжении ФАС России, способных достоверно оценить состояние конкурентной среды на товарном рынке и увидеть объективную ситуацию на исследуемом товарном рынке, что позволяет принимать грамотные и взвешенные решения, направленные на поддержание и/или повышение конкуренции и эффективную защиту предпринимательства в Российской Федерации.

Агропромышленный комплекс

Глубокий рыночный анализ был проведен ФАС России в рамках рассмотрения сделки Bayer/Monsanto в 2017-2018 гг².

ФАС России провела рыночный анализ факторов сельскохозяйственного производства, относящихся к сделке, включая интегрированные агротехнологические решения для развивающихся рынков, которые были недавно сформированы в процессе текущих системных технологических и бизнес преобразований в сельскохозяйственном секторе.

Все эти рынки были проанализированы ФАС России в контексте усиливающейся глобализации мировой экономики и интеграции сельскохозяйственного производства в глобальные производственно-сбытовые цепочки. Это потребовало от ФАС России оценки не только «горизонтальных» отношений между конкурентами рынка, но и

² <http://en.fas.gov.ru/documents/documentdetails.html?id=15347>

«вертикальных» взаимодействий между различными сегментами глобальных цепочек добавленной стоимости продуктов питания.

В контексте ускорения темпов инноваций в агротехнологическом секторе ФАС России оценила не только доли рынка сливающихся сторон, но и наиболее вероятные сценарии рыночных преобразований, включая изменения их конкурентной структуры и динамики в краткосрочной и среднесрочной перспективе.

Эти изменения вызваны продолжающимся системным сдвигом на рынках агротехнологий, который требует от компаний, если они хотят быть конкурентоспособными на мировом рынке, предоставлять комплексные решения для фермеров, которые включают в себя целевые решения по защите урожая, а также цифровые решения на основе анализ больших данных (в отношении почвы, климата и других агрономических параметров), собранных и обработанных на цифровых фермерских платформах.

Кроме того, в связи с высокой степенью глобализации российского сельскохозяйственного производства как с точки зрения экспорта сельскохозяйственной продукции, так и импорта факторов производства, вышеуказанные глобальные системные преобразования в сельскохозяйственном секторе передаются на российский рынок.

При оценке влияния сделки на конкуренцию на российском рынке ФАС России исходила из того, что объединенная компания обладает значительными возможностями, включая большие генетические данные; новейшие технологии ускоренной генетической селекции, позволяющие разрабатывать биотехнологические семена с прогнозируемыми характеристиками, не подверженными регуляторным ограничениям, нацеленные на контроль выращивания генетически модифицированных организмов; а также большие данные и алгоритмы для цифрового фермерства. Все это может позволить объединенной компании быстро и эффективно увеличить свою рыночную власть в технологически изменяющейся среде. Это может привести к быстрому увеличению доли рынка объединенной компании вплоть до достижения доминирующего положения на затронутых рынках в зависимости от вышеупомянутых технологических изменений; а также к созданию высоких барьеров входа для участников рынка, испытывающих недостаток в некоторых из этих технологических и информационных мощностей одновременно.

Вместе с тем ФАС принимала во внимание необходимость снижения зависимости внутреннего рынка от иностранного селекционного и генетического материалов, связанных с ними агротехнологических решений для развития конкуренции среди российских агропредприятий.

В этой связи ФАС России согласовала сделку Bayer/Monsanto с выдачей предписания, содержащего обязательства для компании «Байер АГ», которые направлены на создание условий для развития потенциальной конкуренции со стороны российских компаний в области селекции и цифрового земледелия.

В 2017 году Центром конкурентного права и политики БРИКС был подготовлен доклад по сельскому хозяйству и продовольствию. Исследовательский проект был подготовлен в контексте сотрудничества антимонопольных органов БРИКС с целью предоставить первый углубленный анализ регулирования с точки зрения конкурентной политики пищевой промышленности странами БРИКС и избранными развитыми странами (Европейский союз, США)³.

Анализ состояния конкуренции на рынке услуг розничной торговли лекарственными средствами в 2008-2009 гг.

В соответствии с Планом работы ФАС России по анализу состояния конкуренции на товарных рынках на 2008 год в 2008-2009 гг. ведомством был проведен анализ состояния конкуренции на рынке услуг розничной торговли лекарственными средствами, изделиями медицинского назначения и сопутствующими товарами.

В результате данного исследования был выявлен ряд барьеров входа на рынок услуг розничной торговли лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения.

Результаты данного исследования во многом помогли в разработке первой редакции Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» № 381-ФЗ, который был принят 28 декабря 2009 года.

Данный закон поспособствовал развитию розничной торговли: несмотря на кризисные обстоятельства, темпы роста объектов сетевого ритейла по итогам 2009 года составили 15%.

Анализ рынка лекарственных препаратов в 2015 году

В 2015 году Штабом по совместным расследованиям нарушений антимонопольного законодательства в государствах-участниках СНГ было проведено исследование рынка лекарственных препаратов. По итогам исследования был подготовлен Доклад «О состоянии конкуренции на товарных рынках лекарственных средств государств – участников СНГ» (далее – Доклад), одобренный Решением Совета глав правительств СНГ от 30 октября 2015 года.

³ <http://bricscompetition.org/agriculture-and-food/>

К числу основных проблем в Докладе отнесены завышенные цены на лекарства в государствах – участниках СНГ, неурегулированность вопросов взаимозаменяемости лекарственных средств, негативная практика государственных закупок.

ФАС России были сформированы следующие пути решения указанных проблем:

- переход от лицензирования к уведомительному порядку осуществления фармацевтической деятельности с одновременным усилением контроля со стороны Росздравнадзора;
- разработка государственных программ лекарственного обеспечения населения небольших муниципальных образований;
- установление экономически обоснованного уровня розничных надбавок на ЖНВЛП;
- предоставление выполняющим социальные функции аптечным учреждениям преференций по заключению договоров аренды муниципальных помещений и льготы по арендной плате.

В рамках принятых рекомендаций, содержащихся в данном Докладе, ФАС России в период 2015–2018 годов было достигнуто следующее:

- В результате международного сравнительного исследования цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, и предпринимаемого комплекса мер ФАС России удалось добиться существенного снижения предельной отпускной цены 967 зарегистрированных производителей на дорогостоящие жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты. Средний размер снижения составил 43 %;
- В национальное законодательство об обращении лекарственных средств было введено понятие взаимозаменяемости лекарственных препаратов и сформирована нормативная база для функционирования в Российской Федерации института взаимозаменяемости лекарственных препаратов;
- В законодательство о государственных закупках введены специальные требования к закупкам лекарственных средств. В частности, введен запрет указания государственными и муниципальными заказчиками торговых наименований закупаемых лекарств, за исключением закупки для отдельных пациентов по медицинским показаниям по решению врачебной комиссии. Установлено предельное значение начальной (максимальной) цены контракта (цены лота), выше которого запрещается объединять в один лот несколько лекарственных средств с различными международными непатентованными наименованиями.

Также введен запрет на включение в состав смешанных лотов лекарственных средств, не имеющих аналогов, наркотических, психотропных, радиофармацевтических лекарственных средств;

- По итогам многолетней правоприменительной практики ФАС России были сформулированы наиболее типичные примеры ограничения конкуренции при закупках лекарственных препаратов, а также обобщены все разъяснения по вопросам государственных закупок лекарственных препаратов;
- На законодательном уровне введены запреты недобросовестных практик взаимодействия фармацевтических компаний и врачебного сообщества;
- Введена обязанность медицинских работников выписывать лекарства на рецептурных бланках, а также требования назначения и выписывания лекарственных препаратов по международным непатентованным наименованиям, что направлено на повышение ассортиментной и ценовой доступности лекарств для пациентов и обеспечение равных условий производителям конкурирующих лекарств;
- Утверждены Правила формирования перечней лекарственных препаратов, предусмотренных законодательством Российской Федерации, которые установили объективные критерии и прозрачные процедуры формирования перечней, предотвратили конфликт интересов у лиц, принимающих решение, ввели требование ежегодного пересмотра перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов;
- По итогам рассмотрения дел в отношении международных фармацевтических компаний ФАС России выработаны требования ко всем доминирующим на рынке фармкомпаниям по взаимодействию с дистрибьюторами, опубликованы Рекомендации по разработке и применению коммерческих политик, предусматривающие четкие и прозрачные критерии и процедуры отбора дистрибьюторов и работы с ними, а участниками рынка подписан Кодекс добросовестных практик на фармацевтическом рынке.

Правительством Российской Федерации утвержден разработанный ФАС России план мероприятий (дорожная карта) «Развитие конкуренции в здравоохранении». Дорожная карта рассчитана на период до 2021 года и предусматривает в том числе мероприятия по развитию конкуренции на рынках лекарственных препаратов. Среди них:

- совершенствование процедур государственной регистрации лекарственных препаратов и биологически активных добавок;

- изменение механизма регулирования цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов;
- обеспечение функционирования института взаимозаменяемости лекарственных препаратов;
- совершенствование законодательства в сфере закупок лекарств для государственных и муниципальных нужд;
- урегулирование вопросов защиты интеллектуальной собственности;
- развитие конкуренции между аптечными организациями.

Цифровые рынки

В 2015 году ФАС России рассматривала дело о злоупотреблении доминирующим положением со стороны Google Inc⁴. В ходе рассмотрения указанного дела антимонопольным органом был проведен анализ состояния конкуренции на рынке предустанавливаемых магазинов приложений для OS Android.

Как было установлено ФАС России в ходе рассмотрения дела и проведения указанного анализа, предустановка мобильных приложений является самым эффективным каналом «доведения» приложений до конечного потребителя. Сами пользователи (более 80%) не склонны устанавливать приложения самостоятельно, если приложения такой же функциональности уже предустановлены производителями мобильных устройств (ТСТ) на стадии производства (следует из результатов опроса потребителей, проведенных РОМИР и ВЦИОМ).

Из магазинов приложений, как правило, скачиваются приложения, которые не предустановлены на стадии производства. Важно отметить, что предустанавливаются приложения, обеспечивающие основную монетизацию (такие, как браузер поиска).

Как правило, преимущественно предустанавливаются приложения, разработчиками которых являются либо разработчики операционных систем, либо производители мобильных устройств.

В такой ситуации предустановленные приложения получают конкурентные преимущества по сравнению с теми, которые затем потребитель загружает с помощью магазина приложений. Поскольку предустановка – основной канал распространения приложений, владельцы операционных систем получают возможность существенным образом влиять на состояние конкуренции на рынках приложений, ограничивая как возможность предустановки конкурирующих игроков (что и явилось предметом рассмотрения дела в

⁴ <http://en.fas.gov.ru/documents/documentdetails.html?id=14677>

отношении Google), так и ограничивая возможность для конкурентов распространения через магазин приложений. По сути, такое положение создает возможности воздействия на рынки по всем каналам, тем самым «регулируя» доступ на них.

Также, по большей части, предустановленные приложения нельзя удалить из памяти устройства, возможно лишь их отключение, но не полное удаление. Невозможность удалить приложения может также приводить к ущемлению интересов потребителей.

С целью устранения указанных проблемных вопросов, ФАС России в 2018 году был внесен в Правительство Российской Федерации план мероприятий («дорожная карта») по развитию конкуренции в отраслях экономики Российской Федерации и переходу отдельных сфер естественных монополий из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка на 2018 – 2020 годы.

В данном плане также содержатся законодательные мероприятия, посвященные предустановке на пользовательское (абонентское) оборудование связи, реализуемое на территории Российской Федерации, программного обеспечения и приложений, а также мероприятия, посвященные возможности полной удаляемости такого предустановленного программного обеспечения и приложений для удобства конечных пользователей.

Таким образом, практика и подходы, сформированные в рамках рассмотрения упомянутого дела в отношении Google и проведения соответствующего анализа товарного рынка магазинов приложений, позволили ФАС России в дальнейшем сформировать законотворческую инициативу, направленную на системное, а не case by case пресечение ограничений доступа на рынки приложений и обеспечения прав и интересов потребителей.

Другим примером успешного применения рыночных исследований в области цифровизации стало происходившее в течение 2019 года поэтапное отключение аналогового эфирного вещания в 84 регионах Российской Федерации⁵.

В целях проведения данных мероприятий ФАС России проводился анализ состояния конкуренции на рынке розничной реализации устройств, подключаемых к телевизорам, осуществляющих прием цифрового сигнала телевизионных каналов стандарта DVB-T2 и передачу данного сигнала в соответствующем виде на телевизионный приемник (телевизор), именуемых

⁵ 3 декабря 2018 года проводилось отключение аналогового эфирного вещания в «пилотном регионе» в Тверской области, 11 февраля - в 7 регионах, 15 апреля - в 20 регионах, 3 июня - в 36 регионах, 14 октября - в 21 регионе.

ТВ/цифровыми -приставками, ресиверами, тюнерами и приемниками DVB-T2 (далее — Устройства) на территории Российской Федерации за 2018 год.

Анализ проводился в ходе рассмотрения действий ООО «ДНС Ритейл», ООО «Эльдорадо», ПАО «М.Видео», НАО «Юлмарт» по реализации Устройств в период проведения пилотного проекта по отключению аналогового вещания на предмет наличия признаков нарушения антимонопольного законодательства на территории Тверской области⁶.

Целью исследования являлась оценка состояния конкурентной среды на рынке розничной реализации Устройств на территории Российской Федерации.

В ходе проведения анализа рынка было установлено, что продажу Устройств осуществляет большое количество мелких интернет-магазинов, розничных магазинов, не специализирующихся на реализации аудио-видео электроники и прочие. При этом были определены крупные федеральные сети, которые проводят интенсивные рекламные кампании, направленные на привлечение потребительского внимания к сети в целом.

Таким образом, к одному из экономических барьеров входа на рынок реализации Устройств можно отнести издержки на рекламу, необходимые для возможности конкурировать с крупными федеральными сетями. Между тем, такие издержки могут быть незначительными в зависимости от канала размещения рекламных материалов, вплоть до создания и администрирования различных групп и сообществ в социальных сетях. Подобного рода издержки не потребуют финансовых затрат.

Таким образом, вышеуказанный экономический барьер является легкопреодолимым. Каких-либо иных барьеров входа на рынок в ходе проведения анализа не было выявлено.

В ходе анализа было определено, что совокупная доля ООО «ДНС Ритейл», ООО «Эльдорадо», ООО «МВМ» превышает 50%, при этом доля каждого из них более 8%. Относительные размеры долей ООО «ДНС Ритейл», ООО «Эльдорадо», ООО «МВМ» оставались неизменными на протяжении 2018 года.

Информация о цене товара доступна неопределенному кругу лиц (представляется в торговых объектах и на сайтах в информационно-коммуникационной сети Интернет).

На основании изложенного было установлено, что ООО «ДНС Ритейл», ООО «Эльдорадо», ООО «МВМ» занимают доминирующее положение на рынке

⁶ <http://en.fas.gov.ru/press-center/news/detail.html?id=53635>

розничной реализации цифровых приставок (ресиверов) на территории Российской Федерации.

ФАС России были возбуждены дела по признакам нарушения пункта 1 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, выражающемся в установлении монопольно высокой цены на цифровые приставки в отношении крупных сетевых магазинах (ООО «ДНС РИТЕЙЛ», ООО «ЭЛЬДОРАДО», ПАО «М.ВИДЕО»).

Возбуждение ФАС России дел в отношении сетевых магазинов возымело «предупредительный эффект» и явилось фактором стабилизации цен и увеличении доли цифровых приставок «дешевого ценового сегмента», что обеспечило устойчивость и прозрачность всего процесса перехода на цифровое вещание.

Сводные результаты оценки конкурентной среды, представленные участниками исследуемого рынка сведения, а также сопоставление и анализ количественных и качественных показателей, характеризующих исследуемый рынок розничной реализации устройств позволили сделать вывод, что рынок розничной реализации ресиверов в Российской Федерации является высококонцентрированным рынком с недостаточно развитой конкурентной средой.

Отключению эфирного аналогового вещания и переходу на цифровое эфирное вещание предшествовала масштабная работа, проводимая ФАС России в части установления экономически обоснованных тарифов на технические средства.

ФАС России последовательно устанавливала тарифы на технические средства, используемые для оказания услуги связи для целей эфирного телерадиовещания в цифровом формате, в стандарте DVB-T, затем в стандарте DVB-T2.

Оказание услуг связи для целей эфирного телерадиовещания в цифровом формате способствовало повышению эффективности деятельности РТРС.

Вновь установленные тарифы на услуги общедоступной электросвязи для целей эфирного цифрового телерадиовещания привели к снижению среднего платежа для вещателей (потребителей услуг) в среднем в 4,7 раза в пересчете на один передатчик в цифровом формате вещания по сравнению со средним платежом в аналоговом формате.

Проведение ФАС России сбалансированной тарифной политики позволило обеспечить плавный переход с аналогового вещания на цифровое с обеспечением населения Российской Федерации цифровым телевидением высокого качества с увеличением охвата цифровым вещанием до 98,4%.

Топливо-энергетический комплекс

На фоне роста цен на бензин в 2019 году ФАС России начала расследование в отношении фондовых бирж, установив, что два крупнейших национальных топливных трейдера согласовывали цены на торговлю нефтепродуктами⁷.

Ведомство установило, что АО «Солид – товарные рынки» и ООО «А-Ойл» вступили в сговор по ценам при торговле нефтепродуктами на Санкт-Петербургской Международной Товарно-сырьевой Бирже в 2018 году (текст решения по данному делу размещен на сайте ФАС России⁸).

Это дело стало для ФАС России прецедентным в том числе и потому, что было потрачено достаточно большое количество времени, чтобы подробно разобраться в работе Биржи и понять, какую доказательственную информацию можно от нее получить. Если в отношении «типичных» картелей на торгах у ФАС России есть выработанная методика сбора и анализа доказательств, а также точное понимание, какой информацией располагают электронные торговые площадки, то в отношении сговора трейдеров пришлось фактически проходить весь этот путь с нуля.

Одним из ключевых доказательств в данном деле стали MAC-адреса, простыми словами идентификаторы конкретных компьютеров, с которых совершались те сделки, которые привлекли внимание ФАС России. Более того, на бирже хранится информация, позволяющая каждое действие связать с конкретным трейдером, который это действие совершил. Путем анализа информации обо всех сделках, совершенных в 2018 году, а это огромный массив данных – таблицы, содержащие более 2 миллионов строк информации, ФАС России удалось выявить те сделки, которые совершались от имени ответчиков одними и теми же лицами с одних и тех же компьютеров.

Кроме того, решение содержит и целый ряд других, более стандартных для ФАС России доказательств – устойчивые финансовые и корпоративные связи между компаниями, фактическое поведение ответчиков и другие.

Что касается последствий, к которым привел сговор АО «Солид – товарные рынки» и ООО «А – Ойл», то следует отметить, что цены, формируемые на бирже, являются индикатором рыночных цен и носят индикативный характер для участников рынка, в связи с чем подобные сговоры априори влияют на цены на рынке. Кроме того, ФАС России дополнительно проанализировала торговые политики крупных нефтяных компаний (вертикально

⁷ <http://en.fas.gov.ru/press-center/news/detail.html?id=53635>

⁸ <https://br.fas.gov.ru/ca/upravlenie-po-borbe-s-kartelyami/cd94a098-aa37-4fc6-aa95-441c9b5735d9/>

интегрированных нефтяных компаний – ВИНК) для того, чтобы понять, насколько применимы на практике, в реальной жизни, формируемые на бирже репрезентативные индикаторы и выяснили следующее. В основном все крупные компании так или иначе используют биржевые индикаторы при реализации бензинов и дизелей на внутреннем рынке. Таким образом, реализация ответчиками антиконкурентного соглашения напрямую влияла на формирование индексов, которые в дальнейшем применялись иными участниками товарного рынка.

При этом, проанализировав реестры договоров, заключенных ответчиками как на бирже, так и во внебиржевом сегменте, также было установлено, что реализация картеля позволила им несколько раз перепродавать как на бирже, так и во внебиржевом сегменте один и тот же товар с целью увеличения цены для конечного потребителя, товар при этом перемещался только один раз – от ВИНКа к конечному покупателю, но цена существенно различалась.

Дело было возбуждено еще в феврале 2019 года, однако АО «Солид-товарные рынки» оспорило полномочия антимонопольного ведомства контролировать ценовые сговоры на биржевых торгах. Арбитражный суд Московского округа признал правомерность действий антимонопольного органа и законность приказа ФАС России и определения о назначении дела к рассмотрению в июне 2020 года. Компания АО «Солид-товарные рынки» подала кассационную жалобу в Верховный суд РФ по данному спору для его рассмотрения на заседании судебной коллегии по экономическим спорам, однако суд данную жалобу не принял.

Необходимо отметить, что это первый случай применения ведомствами правил конкуренции к торгам на фондовой бирже. Данное решение показывает, что правила конкуренции применяются на фондовой бирже, и сигнализирует другим трейдерам о невозможности договориться о повышении цен, не столкнувшись с антимонопольным и уголовным преследованием.

В настоящее время обеим компаниям грозит штраф в размере до 15% от их годового оборота. Кроме того, в их отношении расследуется уголовное дело по факту картеля и манипуляции ценами на бензин.