

О ПРОЕКТЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН „О ЗАЩИТЕ КОНКУРЕНЦИИ“ И НЕКОТОРЫЕ ДРУГИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ»

Российский союз
промышленников
и предпринимателей

Оконовца • Полтика

OIKONOMIA • POLITIKA

На экспертизу РСПП были представлен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и некоторые другие законодательные акты» (одобрен Государственной Думой в первом чтении 20.02.2008).

РСПП оценивает этот документ следующим образом.

По сравнению с действующим законодательством представленный документ имеет ряд значительных преимуществ. Он ужесточает требования к предоставлению государственных преференций; уменьшает количество сделок концентрации, которые подлежат обязательному контролю; существенно повышает регламентацию процессуальных норм деятельности антимонопольных органов.

РСПП также положительно оценивает отказ от таких присутствовавших в предыдущих редакциях документов норм, как запрет на злоупотребление рыночной властью, введение недискриминационного доступа к объектам инфраструктуры, ограничения максимальной доли хозяйствующих субъектов на отдельных товарных рынках. РСПП уверен в экономической и юридической обоснованности данных норм и надеется, что Правительство РФ не будет в дальнейшем искать способов их реализации.

Вместе с тем, некоторые из представленных норм являются несовершенными и могут привести к неблагоприятным экономическим последствиям.

1. В законопроекте предлагается (п. 3 ст. 1) изменение подхода к определению монопольно высокой (низкой) цены, а именно — при отсутствии на территории РФ сопоставимого рынка — предлагается определять монопольно высокую (низкую) цену исключительно на основе сопоставления с суммой необходимых для производства и реализации товара расходов и прибыли.

В основе этой нормы лежит теоретическая модель ситуации совершенно-го конкурентного равновесия, при которой действительно будет наблюдаться равенство цены издержкам. Однако реальная экономика никогда не находится в равновесии, и соответственно, независимо от степени монополизации того или иного рынка, экономически обоснованная цена всегда (за исключением чистых совпадений) будет отличаться от издержек. С учетом этого предлагаемая редакция нормы о монопольных ценах создает возможность привлечения к ответственности любого субъекта, занимающего доминирующее положение, если он не принимает данную норму как норму прямого регулирования цен, сходного с регулированием тарифов естественных монополий. При этом в действующем Реестре субъектов, занимающих доминирующее положение, находится немало небольших компаний, действующих в таких высококонкурентных секторах, как производство мясных, хлебных и колбасных изделий. Тем самым, создается риск распространения тарифного регулирования на неопределенно большой круг хозяйствующих субъектов и появления традиционно следующих из регулирования цен проблем — дефицитов, низкого качества товаров.

В связи с этим РСПП предлагает исключить из текста законопроекта указанное положение.

Дальнейшее совершенствование законодательства в сфере регламентации монопольных цен целесообразно вести по двум направлениям.

Во-первых, расширять инструментарий определения монопольных цен. Наряду с предусмотренными в ФЗ «О защите конкуренции» двумя методами (сравнение с ценами на сопоставимых рынках, сравнение с необходимыми расходами и прибылью), также следует использовать и ряд других экономически обоснованных методов и признавать цену монопольной только в том случае, если она не может быть объяснена ни одним из этих методов:

- сравнение с уровнем или динамикой цен на таком товарном рынке (это может быть рынок другого, а не исследуемого товара), уровень и динамика цен на котором были количественно связаны с уровнем или динамикой цен на анализируемом товарном рынке вплоть до появления признаков нарушения ч. 1 п. 1 ст. 10 ФЗ «О защите конкуренции»;
- сравнение прибыли от продажи данного товара с альтернативными издержками — возможностью получения прибыли от других имеющихся у данного предпринимателя деловых проектов;
- анализ величины вклада товара в стоимость производимого из него товара;
- сравнение с дисконтированной будущей стоимостью данного товара.

Во-вторых, рассмотреть возможность отмены запрета на установление монопольных цен. Этот подход соответствует практике США, где закон не ограничивает уровень цен, а запрещает лишь деятельность, направленную на монополизацию. Данный подход, с одной стороны, исключает преследование компаний, если взимаемая ими плата связана с рыночной конъюнктурой, а с другой — позволяет привлекать новых участников именно на те рынки, где нехватка товара и соответственно его цена наиболее высоки.

2. Законопроект предлагает запретить в рамках вертикальных соглашений «установление цены перепродажи товара» (п. 7 ст. 1). РСПП считает данный запрет экономически нецелесообразным.

С одной стороны, установление цены производителем продукции — естественная часть рыночной экономики; нет ничего экономически вредного в том, если производитель предпочитает самостоятельно установить цену, но саму продажу товара перепоручает при этом другому хозяйствующему субъекту.

С другой стороны, запрет на «установление цены перепродажи» создает необоснованное предпочтение ценовой конкуренции по сравнению с неценовой. Известно, что при фиксированной цене товара конкуренция между дилерами связана с неценовыми факторами, например с предложением услуг консультантов, лучшего обслуживания, создания автостоянок. Запрет на «установление цены перепродажи» делает часть из этих практик нерентабельными, например если потребитель будет получать консультации в магазине с относительно высокой ценой, а покупать — в магазине с относительно низкой, то в конечном счете магазины откажутся от предоставления услуг консультантов.

3. Законопроект предлагает новое основание для отказа со стороны ФАС в удовлетворении ходатайства по совершению сделок концентрации.

В соответствии с п. 21 ст. 1 в удовлетворении ходатайства может быть отказано в том случае, «если заявителем по ходатайству не представлены имеющиеся у него и запрошенные антимонопольным органом сведения, в отсутствие которых не может быть принято решение об ограничении конкуренции или об отсутствии ограничения конкуренции по рассматриваемому ходатайству».

Стоит отметить, что в соответствии с текстом законопроекта «в случае представления не в полном объеме необходимых сведений и документов», которые поименованы в ч. 5 ст. 33 ФЗ «О защите конкуренции», «ходатайство считается непредставленным». Но в поправке говорится об отказе в удовлетворении ходатайства, что подразумевает, что ходатайство было принято, а требуемые законом сведения представлены. Таким образом, в новом основании для отказа в удовлетворении ходатайств речь идет о сведениях, которые напрямую в законе не перечислены, и осуществление права собственности (в данном случае — права на покупку и продажу акций) ставится в зависимость от предоставления этих сведений.

РСПП считает, что принятие данной поправки несет риски необъективного, избирательного правоприменения, а также переложения издержек анализа последствий сделок с антимонопольного органа на хозяйствующие субъекты. В связи с этим предлагается исключить обсуждаемую поправку из текста законопроекта, при необходимости расширив список сведений, которые требуется предоставлять при подаче ходатайств.

4. Также следует отметить, что представленные документы в целом продолжают реализовывать сложившийся односторонний (запретительный) подход к антимонопольному регулированию.

Антимонопольное регулирование, как и любое другое, ограничивает конкуренцию. Большинство ограничиваемых антимонопольным законодательством практик, наряду с потенциальными негативными для потребителей эффектами, также имеет и потенциальные позитивные эффекты. Однако полномасштабного соизмерения этих эффектов до сих пор не проводилось, а регулирование делало акцент исключительно на потенциальных негативных эффектах деловых практик. Тем самым, существующее законодательство, вероятнее всего, не приводит к максимизации благосостояния потребителей.

Для решения этих проблем необходимо провести независимый от заинтересованных сторон анализ потребительских издержек и выгод, связанных с текущими и потенциальными антимонопольными нормами и запрещенными ими деловыми практиками, и только после этого принимать решения о дальнейших корректировках антимонопольного законодательства.