ГАГАРИНА Ирина Владимировна

Руководитель

Управление Федеральной антимонопольной службы по Курганской области
640022, РФ, г. Курган, ул. М. Горького, 40
Контактный телефон: (3522) 46-39-55
e-mail: to45-gagarina@fas.gov.ru

Методологические проблемы определения релевантного рынка при осуществлении государственной конкурентной политики

Статья посвящена исследованию качества исполнения процедуры определения рынка, его продуктовых и географических границ при реализации антимонопольными органами и субъектами Российской Федерации государственной конкурентной политики. Наличие методологических проблем определения релевантного рынка при осуществлении антимонопольного регулирования отмечается научным, профессиональным сообществом, и подтверждается судебной практикой. Последствия ошибок при таком исследовании могут быть значительными, поскольку оказывают прямое влияние на экономику, как отдельных рынков, так и в целом регионов. Автор предлагает установить единые стандарты применения теста гипотетического монополиста при проведении антимонопольных исследований, обосновывает необходимость развития института определения релевантного рынка при реализации субъектами Российской Федерации конкурентной политики в регионе, а также порядок исследования рынков для такой цели.

JEL classification: C18, E65, L40

Ключевые слова: определение релевантного рынка; продуктовые границы; географические границы; государственная конкурентная политика; Стандарт развития конкуренции; методологические подходы; антимонопольные органы; субъекты Российской Федерации; Порядок № 220.

Введение

Современная дискуссия об экономических основах конкурентной политики фокусируется на том, какие экономические идеи предлагают наиболее разумные и устойчивые аналитические рамки для решения задач регулирования конкурентной среды на товарных рынках [9. С. 91].

Когда речь идет о влиянии конкурентного права на экономику, то предполагается влияние на экономическую ситуацию в стране в целом и на отдельные отраслевые товарные рынки [3. С. 3].

Первым шагом в процессе любого антимонопольного исследования является определение того, что антимонопольный орган считает рынком [2. С. 43].

В специальной литературе ОЭСР и нормативных актах, изданных комиссией ЕС, критериями релевантного рынка считаются товарные и географические границы, в пределах которых для конкретного субъекта рыночных отношений складываются отношения конкуренции и монополии [6. С. 5].

Определение релевантного рынка, в том числе его продуктовых и географических границ, является важной составляющей деятельности Федеральной антимонопольной

службы России (ФАС России) и ее территориальных органов (далее – антимонопольные органы). От этого зависит качество решений и последствия вмешательства государства в экономику посредством антимонопольного регулирования. Необоснованное антимонопольное регулирование негативно сказывается на уровне производительности в отраслях и конкурентоспособности национальной экономики в целом [16].

В последние два года вопрос определения релевантного рынка стал актуальным не только для антимонопольных органов, но и для субъектов Российской Федерации, на которые в соответствии с требованиями Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации¹ (далее – Стандарт развития конкуренции) возложена обязанность принятия решений о необходимости развития тех или иных рынков и разработки с этой целью соответствующих мероприятий.

Субъекты РФ не обладают ни методологией, ни опытом проведения исследований, направленных на определение релевантного рынка. Между тем от качества такой работы зависит правильность определения приоритетов в экономике региона в форме конкретного товарного или финансового рынка.

Цель настоящей работы – выявление проблемных вопросов, возникающих у антимонопольных органов и субъектов РФ при определении релевантного рынка как начального этапа реализации проконкурентных мероприятий. Достижение поставленной цели возможно путем исследования практики указанных органов власти, в том числе их правоприменения, а также достигнутых результатов в обозначенной сфере.

Методологические ошибки и проблемы антимонопольных органов при определении релевантного рынка

Методология и экономико-теоретические вопросы анализа рынка, являясь базовым основанием для принятия решений в целях антимонопольного регулирования, все чаще попадают в сферу теоретико-исследовательских дискуссий и судебных разбирательств [6. С. 4].

А. Драчен в результате анализа судебной практики в сфере торгового оборота отметил, что наибольшую сложность представляют собой вопросы определения продуктовых и географических границ товарного рынка. Зачастую рассмотренные судом аналитические отчеты составлены поверхностно, подкреплены лишь бездоказательными суждениями сотрудников антимонопольного органа [5. С. 31].

Т. Кулябина отмечает: установление доминирующего положения производителя, импортера или продавца лекарственного средства требует анализа рынка и определения взаимозаменяемых лекарственных средств либо выявления лекарственного средства, у которого заменители отсутствуют. Основу анализа должен составлять опрос мнения покупателей о фактической замене или их готовности заменить одно лекарственное средство другим (другими). При предварительном определении продуктовых границ рынка практика использования международного непатентованного наименования (МНН) не соответствует требованиям Порядка проведения анализа состояния конкуренции, так как данный классификатор ограничивается статистическим подходом, основанным на перечне фармацевтических субстанций и не принимает во внимание свойства товаров, определяющие выбор покупателя [11. С. 45].

Р.М. Даутов указывает на следующие проблемы, препятствующие, по его мнению, оценке состояния и развитию товарных рынков, характерные для всех регионов Российской Федерации: отсутствие достаточной информации для оценки товарных рынков и надлежащего механизма сбора данных; сложность определения максимальных начальных цен и границ товарных рынков; локальные монополисты [4. С. 20].

¹ Распоряжение Правительства РФ от 5 сентября 2015 г. № 1738-р «Об утверждении стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации».

Оценивая методологические особенности определения границ рынка в целях антимонопольных разбирательств, И. Князева обозначила, что существенной методологической ошибкой при анализе рынка является смешение рынков, подмена содержательной сути продуктов, неверная идентификация принадлежности хозяйствующих субъектов, выступающих как стороны договора и являющихся потребителями и продавцами продукта, к конкретным рынкам [6. С. 6].

В докладе о деятельности ФАС России по итогам 2012–2013 гг. даны приведены следующие комментарии по направлению «Анализ товарного рынка»: невысокое качество проведения анализа; выборочное использование данных при подготовке отчета; релевантная информация не принимается во внимание должным образом или игнорируется; отсутствуют положения, необходимые для обоснованного анализа вторичных рынков; не учитывается специфика кластерных рынков; нередко выводы анализа предполагаются заранее, а собираемые в ходе расследования документы анализируются только с точки зрения ожидаемым выводам; по имеющейся статистике, только в 1,3% дел упоминается об анализе рынка при помощи опроса или анкетирования; упоминание о какой-либо статистике присутствует в 1,6% случаев; упоминание об использовании любой из сторон заключений каких-либо внешних экспертов есть в 3% случаев¹.

В аналогичном докладе за 2013–2014 гг. комментарии также сформулированы с критикой в адрес антимонопольных органов. По мнению респондентов, большой проблемой является неправильное определение границ рынка (как продуктовых, так и географических). Главный недостаток качества проводимого анализа рынка – не владение информацией, а ее интерпретация, преобладание формального подхода при проведении анализа, который не учитывает особенности рынка; слабое владение инструментарием доказывания специалистами территориальных органов. При анонимном опросе членов НП «Содействие развитию конкуренции» 7,5% респондентов заявили, что в 2014 г. ухудшилось качество анализа товарного рынка, проводимого ФАС России. Владение информацией об исследуемом рынке сотрудники ФАС России при проведении анализа товарного рынка была оценена на немного более чем три из пяти баллов.

Министерством экономического развития Российской Федерации отмечено, что, по мнению представителей субъектов предпринимательской деятельности, решение территориальных органов относительно границ исследуемого рынка во многих случаях зависит от субъективного мнения работников антимонопольных органов, участвующих в подготовке и принятии решения².

Пересмотр полученных антимонопольным органом результатов исследования границ рынка, состояния, структуры товарного рынка и доказывания наличия/отсутствия его доминирующего положения в последнее время все чаще рассматривается в судах по заявленным ходатайствам о назначении судебной экспертизы [6. С. 4].

При рассмотрении в суде споров о злоупотреблении хозяйствующим субъектом доминирующим положением 32,6% экономических экспертиз составляют экспертизы, предметом которых является определение продуктовых и географических границ рынка [10. С. 59].

С 2010 по 2016 г. доля дел с привлечением экспертов в числе обжалованных по ст. 10 «Закона о защите конкуренции»³ составила 38%. Из 275 судебных дел с 2010 по 2015 г.

¹ Анализ ключевых направлений деятельности ФАС России по итогам 2012–2013 гг.: доклад / НП «Содействие развитию конкуренции». URL: <http://fas.gov.ru/documents/documentdetails.html?id=1837>.

² Заключение Минэкономразвития России от 11 апреля 2014 г. «По результатам экспертизы приказа ФАС России от 28 апреля 2010 г. № 220 „Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке“».

³ Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

в 52% случаев экспертное заключение было подготовлено в пользу хозяйствующего субъекта (133 дела). При этом 41% решений принят судом не в пользу антимонопольного органа [8. С. 8].

Вывод суда о наличии методологических ошибок, допущенных антимонопольным органом при определении рынка, влечет за собой признание недействительными решения либо действия антимонопольного органа. Так, в результате рассмотрения спора между Управлением Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан и ООО «Автовокзал „Столичный“» суд указал, что антимонопольный орган, определив рынок услуг автовокзалов (автобусных станций) на основе Общероссийского классификатора по видам экономической деятельности (ОК-034-2007), группировка 63.21.21. «Услуги автобусных станций и автовокзалов», поверхностно изучил товар; недостаточно проанализировал взаимозаменяемость; неглубоко исследовал действующую нормативную правовую базу по обозначенному вопросу; игнорировал мнение покупателей; вывод о муниципальном подходе к выделению рынка не верифицирован и не подкреплен доказательствами; отсутствует какая-либо причинная связь и логика доказывания; географические границы регламентированы по детерминированному признаку – конкретно выделенной административной территорией. Суд признал недействительным решение Татарстанского УФАС России о признании ООО «Автовокзал „Столичный“» нарушившим п. 6 и п. 8 ч. 1 ст. 10 «Закона о защите конкуренции» в части установления различной стоимости услуг автовокзала для перевозчиков, результатом которого является или может являться ущемление интересов других лиц (перевозчиков)¹.

При рассмотрении дела по заявлению ООО «МОНОТОП» о признании незаконным решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Марий Эл суд, оценивая выводы антимонопольного органа о рынке услуг железнодорожного транспорта необщего пользования в границах территории расположения железнодорожных подъездных путей, решил, что не выявлены свойства товара; не установлены потенциально взаимозаменяемые товары; использованы методологически неверные допущения, которые привели к неправильным выводам. Решение Марийского УФАС России об отсутствии оснований для исключения ООО «МОНОТОП» из Реестра хозяйствующих субъектов, имеющих на рынке определенного товара долю более чем 35% или занимающих доминирующее положение на рынке определенного товара, если в отношении такого рынка федеральными законами установлены случаи признания доминирующим положения хозяйствующего субъекта (далее – Реестр), признано судом незаконным².

По заявлению ООО «ЛУКОЙЛ-Уралнефтепродукт» суд, оценивая правильность выводов Управления Федеральной антимонопольной службы по Оренбургской области о рынках розничной торговли на автозаправочных станциях (АЗС) бензином и дизельным топливом по Оренбургской области, пришел к выводу, что из содержания анкет покупателей невозможно установить период проведения исследования мнения покупателей, в связи с чем актуальность сведений носит вероятностный характер. Это не свидетельствует о достоверности выводов, изложенных в аналитическом отчете управления; в материалы дела представлен образец анкеты для потребителей автомобильного топлива, содержащий не только вопросы, но и отметки, указывающие на

¹ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 10 марта 2017 г. № Ф06-18111/2017 по делу № А65-29187/2015. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/b42f10c6-6e29-40d2-bec2-0524fd224f90/A65-29187-2015_20170310_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf.

² Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 20 октября 2014 г. по делу № А38-4080/2013. URL: http://http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/cafd1fd2-69ef-4247-b070-c1ff9798a193/A38-4080-2013_20141020_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf.

предпочтительные ответы. Следовательно, результаты опроса, использованные для определения продуктовых, географических границ торгового рынка, а также взаимозаменяемости товара, не являются надлежащим доказательством; управлением не доказано, что в данном случае в качестве товарного рынка розничной реализации нефтепродуктами целесообразно определять территории муниципальных образований, поскольку в аналитическом отчете отсутствуют данные об оценке управлением организационно-транспортных схем приобретения нефтепродуктов потребителем и транспортных расходов, связанных с поиском и приобретением потребителей нефтепродуктов на АЗС на территории Оренбургской области, а также не учтено расположение АЗС (федеральные и региональные автомобильные трассы либо населенные пункты). Заявление ООО «ЛУКОЙЛ-Уралнефтепродукт» было удовлетворено, приказ Оренбургского УФАС России в части включения сведений об обществе в Реестр признан недействительным¹.

Не поддержал суд позицию Татарстанского УФАС России, рассматривая заявление открытого акционерного общества «ТАИФ-НК» в части определения оптового рынка дизельного топлива на территории Республики Татарстан. Суд признал выводы антимонопольного органа не подтвержденными, поскольку тест гипотетического монополиста не использовался, методы определения географических границ товарного рынка, а равно полученные на их основе данные не позволяют достаточно правильно определить географические границы товарного рынка дизельного топлива зимнего и дизельного топлива летнего. Решение Татарстанского УФАС России о признании в действиях ОАО «ТАИФ-НК» нарушения ч. 1 ст. 10 «Закона о защите конкуренции» в части злоупотребления доминирующим положением на рынке дизельного топлива на территории Республики Татарстан посредством установления экономически необоснованных завышенных оптовых цен на дизельное топливо зимнее с октября 2012 г. по декабрь 2012 г. (включительно) признано судом недействительным².

В споре между ООО «Транс-Энерго» и Управлением Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области суд, оценивая релевантность рынка услуг по продаже билетов пассажирам для проезда в междугородном сообщении автомобильным (автобусным) транспортом на территории Магнитогорского городского округа Челябинской области, пришел к выводу, что отсутствие методологически корректно соответствующего анализа по п. 3.5 Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке³ (далее – Порядок № 220) «Выявление свойств товара, определяющих выбор покупателя» повлекло впоследствии следующие неверные интерпретации и методологические допущения при формировании вопросов анкеты для проведения теста гипотетического монополиста: нарушена логика составления вопросов, описания выводов, определения содержания и круга взаимозаменяемых продуктов; при определении географических границ товарного рынка допущены методологические ошибки при составлении анкеты, выделение в ней вопросов, четко устанавливающих возможные границы рынка. Суд признал недействительным решение Челябинского УФАС России о признании в действиях общества с ограниченной ответственностью «Транс-Энерго» нарушения ч. 1 ст. 10 «Закона о защите конкуренции», выразившегося в необоснованном взимании платы в сумме 20 р. за «резервирование билета» (конкретного

¹ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 18 декабря 2015 г. № Ф09-9499/15 по делу № А47-11082/2014. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/8ae8b668-c82a-48a0-85ed-118103fd72c5/A47-11082-2014_20151218_Reshenija_i_postanovlenija.pdf.

² Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 2 июня 2015 г. № Ф06-22939/2015, Ф06-23931/2015 по делу № А65-3898/2014. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/4c3453c9-28c3-4e4b-8b92-38cc98964a0f/A65-3898-2014_20150602_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf.

³ Приказ ФАС России от 28 апреля 2010 г. № 220 «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке».

места) с Т.И. Лопатиной и Е.Ю. Столбиной и других пассажиров при приобретении билетов в междугороднем сообщении¹.

По мнению А. Тенишева, количество споров по поводу неверного установления характеристик товарного рынка подтверждает тезис о сложности их корректного определения, равно как и о наличии простора для произвольного усмотрения правоприменителя [13. С. 114].

Действительно, приведенные выше позиции судов свидетельствуют о непроведении, либо некорректном проведении теста гипотетического монополиста, что влечет за собой неверные выводы о продуктовых границах рынка. При этом к некорректному проведению теста гипотетического монополиста суды в том числе отнесли: ошибки при определении объема выборки и оценке ее репрезентативности; интерпретацию ответов; оценку гипотетической цены, которая повышается на 5–10%.

В результате опроса антимонопольных органов, проведенного Управлением Федеральной антимонопольной службы по Курганской области с целью выявления проблем применения методологических подходов к определению рынка, территориальные управления ФАС России по Челябинской, Волгоградской, Омской, Пензенской, Свердловской областям и Республики Карелия сообщили, что больше всего затруднений вызывает механизм проведения теста гипотетического монополиста (SSNIP-тест), в том числе следующие его составляющие:

- интервьюирование и проведение опроса, объем выборки и ее репрезентативность;
- интерпретация ответов.
- оценка гипотетической цены, которая повышается на 5–10%.

Такого же мнения придерживается и Курганское УФАС России.

Наличие обозначенной проблемы отметила И. Князева, указав, что при применении SSNIP-теста допускается значительное количество методологических ошибок как в структурировании вопросов, так и в комментариях к результатам опросов [7. С. 4].

В ответ на запрос Курганского УФАС России антимонопольные органы сообщили о необходимости апробирования методов оценки взаимозаменяемости товаров/услуг альтернативных SSNIP-тесту, либо дополнительных к SSNIP-тесту, поскольку указанный инструмент возможно применить при исследовании не всех рынков. При этом антимонопольные органы указали на сложности применения двух других методов определения взаимозаменяемых товаров, предусмотренных Порядком № 220:

- анализа ценообразования и динамики цен, изменения объема спроса при изменении цен;
- расчета показателя перекрестной эластичности спроса.

Таким образом, наличие методологических проблем определения рынка, обозначенное судебным и научным сообществом, подтверждается и самими антимонопольными органами. В совокупности это свидетельствует о необходимости принятия мер методологического характера. Действия антимонопольных органов при определении рынка регламентированы Порядком № 220. Любое отклонение от данного правового акта может быть оценено судом как незаконное. Следовательно, разрешить обозначенную проблему возможно, только закрепив новые методологические подходы, либо усовершенствовав существующие методологические подходы определения рынка в Порядке № 220.

Данный тезис подтверждается позицией научного сообщества. О. Москвитин, Е. Савостина при обзоре изменений в анализе рынков обозначили, что важно четко регулировать порядок, устанавливающий особенности и критерии анализа состояния конкуренции на том или ином рынке [12. С. 12].

¹ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 27 августа 2015 г. № Ф09-5836/15 по делу № А76-26908/2013. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/8279640f-d208-44d1-9a6d-6e8b-fb1092b9/A76-26908-2013_20150827_Reshenija_i_postanovlenija.pdf.

С. Авдашева отметила, что в мировой практике за последние пятьдесят лет спрос на экономический анализ для применения антимонопольного законодательства не только существенно повысился, но изменилось содержание этого спроса: он сместился от исследования структурных характеристик рынков к прямой оценке последствий действий продавцов или изменения распределения рынка между ними. С этой точки зрения Порядок № 220 отражает гораздо более традиционный, если не сказать, старомодный, подход к анализу рынков [1. С. 6].

На необходимость повышения качества экономического анализа, использования новых, более точных и совершенных, механизмов, применяемых в конкретных делах и подтвержденных судебными решениями, указывается в работе [15. С. 6]. Н. Горейко в соавторстве с А. Курдиным, А. Шаститко, Н. Павловой, О. Захаровым обозначили, что в России отсутствует всеобъемлющее исследование практики применения антимонопольного законодательства, в том числе использования концепций из современной экономической теории [15. С. 21]. Авторским коллективом поддержана сформулированная Р. Познером позиция о том, что развитие антимонопольного законодательства и практики его применения должно следовать за развитием экономической теории с определенным временным лагом [15. С. 18–19].

Вывод о том, что экономический анализ в рамках конкурентной политики становится все более сложным, озвучивается не только российскими, но и зарубежными специалистами. Так, М. Бейи и Дж. Райт отметили, что несмотря на рост спроса на экспертный экономический анализ и экспертные свидетельства, литература по экономическому анализу права хранит молчание относительно эмпирических эффектов при рассмотрении антимонопольных дел. Они обратили внимание на то, что в последние 50 лет на антимонопольное регулирование повлияло движение за экономический анализ права [17. С. 113]. Майер утверждает, что экономика не является эмпирической наукой и что необходимы простые методологические соображения для прояснения вопросов в прикладной экономике [18].

По мнению лауреата Нобелевской премии по экономике 2014 г. Ж. Тироля не существует простого рецепта определения рынка. «Правильное» определение рынка зависит от способа его применения при соблюдении условия, что оно не должно быть ни слишком узким, ни слишком широким. Ж. Тироля утверждает, что нельзя ограничиваться фактором однородности товара. Между тем рынком не может быть вся экономика в целом, несмотря на то, что любой товар потенциально является заменителем другого, хотя бы и в бесконечно малой степени. Определение рынка должно давать возможность отдельного описания основных взаимосвязей между фирмами [14. С. 18–19].

Для разрешения обозначенных выше методологических ошибок, допускаемых антимонопольными органами при тестировании гипотетического монополиста, требуется разработка порядка проведения теста, которым будут установлены единые стандарты применения данного метода:

- методология построения объема выборки и определения ключевых характеристик потребителей товаров для обеспечения ее репрезентативности;
- подходы к выявлению товаров – субтитутов на основании оценки полученных ответов;
- подходы к оценке гипотетической цены, которая повышается на 5–10%, выявлению «целлофановой ошибки».

Методологические проблемы определения релевантного рынка при реализации положений Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации

При реализации государственной конкурентной политики с проблемой применения методологических подходов столкнулись не только антимонопольные органы, но и субъекты РФ, на которые с 2015 г. Стандартом развития конкуренции на регионы

возложена обязанность определения перечня приоритетных рынков и установления целевых показателей в отношении таких рынков. Перечень приоритетных рынков должен быть сформирован регионом самостоятельно. Именно выбор приоритетных рынков является наиболее острой проблемой при внедрении Стандарта развития конкуренции, поскольку перед субъектами РФ поставлена задача правильно определить рынок, оценить состояние конкуренции на нем и только после этого сформулировать выводы о необходимости разработки мер по содействию развитию конкуренции.

В соответствии с положениями Стандарта в Перечень рекомендуется включать рынки, характеризующиеся наличием значимых проблем, препятствующих конкуренции; рынки товаров, работ и услуг несырьевого сектора экономики с высокой степенью передела и добавленной стоимости конечной продукции, имеющей экспортный потенциал и (или) возможность замещения импорта, чьи производственно-технологические и инновационные цепочки, а также цепочки создания добавленных стоимостей находятся преимущественно в Российской Федерации (в том числе в рамках промышленных и инновационных кластеров).

В Стандарте отмечено, что особое внимание при формировании перечня приоритетных рынков необходимо уделять развитию производств высокотехнологичной продукции и (или) технически сложной продукции с перспективными технологиями, стремящимися к инновационным системам полного цикла в Российской Федерации и имеющими потенциал достижения новых технологических уровней и (или) потенциал встраивания в глобальную производственную и технологическую кооперацию.

Стандартом также определено, что перечень приоритетных рынков формируется в том числе на основе результатов аналитических исследований и опросов субъектов предпринимательской деятельности, экспертов, потребителей товаров, работ и услуг и общественных организаций, представляющих интересы потребителей, включая результаты мониторинга; информации научных, исследовательских, аналитических и проектных организаций; экспертных оценок состояния рынков и отраслей региональной экономики; данных хозяйствующих субъектов об их деятельности; информации территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, в том числе информации антимонопольных органов, полученной в результате анализа товарных рынков субъекта Российской Федерации и антимонопольного контроля; инвестиционных приоритетов, определенных документом стратегического планирования в области инвестиционной деятельности (инвестиционной стратегии) субъекта Российской Федерации. Приведенный список источников информации не является исчерпывающим.

Таким образом, на основании Стандарта, используя большой массив информации, регионы должны сформировать перечни приоритетных рынков, но при этом Стандартом не предусмотрено никаких методик определения рынка, как не предусмотрена и необходимость определения рынка как таковая. Пункт 6 Стандарта предполагает ознакомление органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также членов коллегиального координационного или совещательного органа, созданного при высшем должностном лице, с Инструментарием для оценки воздействия на конкуренцию (версия 2.0), разработанным Организацией экономического сотрудничества и развития (далее – Инструментарий). Однако само по себе ознакомление не означает, что Инструментарий рекомендован к применению. Между тем Инструментарием предусмотрено, что при оценке регулирующего влияния действий органов власти на конкуренцию может быть проведен анализ соответствующего рассматриваемого рынка и его структуры путем оценки: соответствующих товаров и соответствующей географии¹. Таким образом, странами – участницами ОЭСР

¹ Инструментарий для оценки воздействия на конкуренцию. Т. 2. С. 134. URL: www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm.

признается необходимость определения рынка как основы проконкурентных мероприятий. Методика, предусмотренная Инструментарием, синхронизирована с работой конкурентных ведомств в части необходимости определения продукта и географических границ рынка, в том числе схожа с подходом ФАС России к определению рынка.

Считаем, что субъекты РФ должны обладать набором инструментов экономического анализа, который позволит получать результаты объективные и достаточные для принятия разного рода управленческих решений, по аналогии с методиками, применяемыми ФАС России, практикой стран – участниц ОЭСР при реализации государственной конкурентной политики.

Обозначенный вопрос обсуждался в рамках семинара «Лучшие региональные практики внедрения Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации», прошедшего в г. Казань. Так, в соответствии с протоколом указанного мероприятия от 26 апреля 2016 г. принято решение о признании целесообразным рекомендовать субъектам РФ при проведении мониторинга рынков использовать Порядок № 220. Кроме того, принято решение рассмотреть вопросы:

- о создании универсальной методики по отбору приоритетных рынков;
- о разработке методических рекомендаций по проведению органами исполнительной власти, органами местного самоуправления аналитических исследований конкурентной среды на товарных рынках, позволяющих обеспечить единообразие в подходах к проведению данной работы на местах.

К вопросу о необходимости разработки единой методики состояния конкурентной среды на социально значимых и приоритетных рынках вернулись в 2017 г. на семинаре «Практики внедрения Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации», что подтверждается п. 3.1 протокола указанного мероприятия от 3–4 апреля 2017 г.: «...необходимо разработать единую методику мониторинга состояния конкурентной среды на социально значимых и приоритетных рынках в целях возможности обобщения данных, представляемых уполномоченными органами субъектов РФ в сфере содействия развитию конкуренции»

Позиция относительно необходимости разработки единой методики отражена в п. 8.1 протокола семинара «Итоги внедрения Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации в 2016 году» от 3–4 июля 2017 г., которым отмечена актуальность разработки проекта порядка оценки состояния конкурентной среды на рынках субъектов РФ.

Автором настоящей статьи сформулирован Порядок исследования рынков при разработке мероприятий по развитию конкуренции в соответствии с требованиями Стандарта развития конкуренции в субъектах РФ (далее – Порядок исследования рынков). Указанный Порядок исследования рынков одобрен Советом руководителей территориальных органов Федеральной антимонопольной службы России по Уральскому округу и предложен уполномоченным органам субъектов РФ, входящих в состав Уральского округа, для апробации.

Предложенный Порядок исследования рынков включает в себя следующие этапы:

1. Определение рынка как экономической системы.
2. Оценка качественных характеристик конъюнктуры рынка.
3. Оценка степени преодолемости административных барьеров входа на рынок.
4. Прогноз развития рынка.

Первый этап предполагает исследование информации о продукте (товаре, работе, услуге), территории обращения продукта, составе хозяйствующих субъектов, действующих на рынке.

Второй этап включает оценку динамики следующих показателей:

- емкость рынка (предлагается за два года по полугодиям, если товар с сезонным спросом – по сезонам);

- запасы товаров (для оценки степени удовлетворенности спроса, либо наличия спроса на товар);
- доли участников рынка (расчет долей осуществляется по периодам сопоставимо с динамикой емкости рынка);
- ценовая эластичность спроса;
- факторный анализ цен (если спрос эластичный);

На третьем этапе выявляются административные барьеры входа на рынок, определяются затраты субъектов предпринимательства на их преодоление, оценивается степень преодолемости барьеров по принципу: преодолимый – непреодолимый.

В четвертый этап предложено включить прогнозную оценку развития:

- 1) отрасли в целом;
 - 2) смежных рынков;
 - 3) исследуемого рынка:
- изменения/стабильности потребительского спроса;
 - устойчивости типа рыночной структуры;
 - влияния на состояние конкуренции на рынке наличия государственных и муниципальных предприятий (динамики доли таких предприятий);
 - ценообразования на рынке;
 - преодолемости административных барьеров входа на рынок.

Заключение

Антимонопольное регулирование и реализация субъектами РФ требований Стандарта развития конкуренции являются важнейшими составляющими государственной конкурентной политики. В основе работы по обозначенным направлениям должно быть определение релевантного рынка, поскольку должны быть известны и продукт, на рынке которого требуются проконкурентные мероприятия, и географические границы территории, на которой необходимо развивать обращение такого продукта.

Практика определения рынка в рамках антимонопольных исследований свидетельствует о трудностях применения теста гипотетического монополиста как основного метода определения продуктовых границ товарного рынка, предусмотренного Порядком № 220, что приводит к методологическим ошибкам, а следовательно, к неправильным решениям. Для разрешения методологических проблем определения релевантного рынка автор предлагает разработать порядок применения указанного метода в развитие Порядка № 220.

Институт определения рынка необходимо вводить и развивать в деятельность субъектов РФ, и для этого требуется разработка методологических подходов определения путем исследования конъюнктуры рынка и оценки перспектив его развития.

Источники

1. Авдашева С.Б. Экономический анализ для целей применения антимонопольного законодательства: что, где, когда? // Конкурентное право. 2012. № 1. С. 5–11.
2. Алешин Д.А., Князева И.В., Сушкевич А.Г. Экономический анализ в практике зарубежного антимонопольного регулирования. Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2016.
3. Варламова А.Н. Отраслевой аспект в конкурентном праве // Конкурентное право. 2015. № 3. С. 3–7.
4. Даутов Р.М. Актуальные проблемы развития товарных рынков и методы их решения // Методы анализа состояния товарных рынков и контроль за экономической концентрацией: материалы III Всерос. науч.-практ. конф. (Казань, 14 апреля 2017 г.). Казань: УМЦ Федеральной антимонопольной службы, 2017. С. 20–22.
5. Драчен А. Судебная практика в сфере торгового оборота // Конкуренция и право. 2011. № 4. С. 29–35.

6. Князева И. В. Методологические особенности определения товарных границ рынка в целях антимонопольных разбирательств // Конкурентное право. 2016. № 3. С. 3–6.
7. Князева И. В. Проблемные положения и рекомендации по использованию теста гипотетического монополиста (SSNIP-тест) для анализа дел, связанных с односторонним поведением компаний // Конкурентное право. 2016. № 2. С. 3–10.
8. Князева И. В., Бондаренко И. В. Экспертное присутствие в арбитражных спорах по нарушению антимонопольного законодательства: результаты и возможности (количественный анализ судебной практики) // Юрист. 2017. № 19. С. 4–13.
9. Князева И. В., Лукашенко О. А. Трансформация антимонопольной политики в политику защиты конкуренции: эволюция, тенденции, анализ, практика. Новосибирск: Изд-во НГТУ, СибАГС, 2010.
10. Князева. И. В., Падерина К. В. Влияние привлечения экспертного мнения на рассмотрение дел по нарушению антимонопольного законодательства: количественный и качественный анализ // Право и экономика. 2017. № 8. С. 53–62.
11. Кулябина Т. Рынок ЛС: определение продуктовых границ товара // Конкуренция и право. 2012. № 3. С. 38–45.
12. Москвитин О., Савостина Е. Изменения в анализе рынков – новые гарантии для бизнеса? // Конкуренция и право. 2015. № 3. С. 10–15.
13. Тенишев А. П., Дианов В. Н. Административная ответственность за антиконкурентное поведение и проект КоАП // Закон. 2016. № 10. С. 113–118.
14. Тироль Ж. Рынки и рыночная власть: Теория организации промышленности / пер. с англ. под ред. В. М. Гальперина, Л. С. Тарасевича. СПб.: Экономическая школа, 1996.
15. Экономический анализ в применении норм антимонопольного законодательства: эмпирические оценки и пути развития / Н. А. Горейко и др.; под ред. Н. С. Павловой. М.: МАКС Пресс, 2014.
16. Economic Organization and Completion Policy / Presidents Council of Economic Advisors; R. S. Kroszner, W. P. Mullin, J. L. Jaffe, C. R. Alexander // Yale Journal on Regulation. 2002. Vol. 19. Issue 2. Pp. 541–597.
17. Mandel M. J. Going for the Gold: Economists as Expert Witnesses // The Journal of Economic Perspectives. 1999. Vol. 13. No. 2. Pp. 113–120.
18. Mayer T. Doing Economic Research: Essays on the Applied Methodology of Economics (Economists of the Twentieth Century). Edward Elgar Pub., 1995.

Methodological Problems of Relevant Market Definition in Implementation of Competition Policy

by Irina V. Gagarina

The article examines the quality of a procedure of defining product and geographic boundaries of a market during realisation of competition policy by antitrust authorities and territorial subjects of the Russian Federation. The scientific and professional communities recognize the existence of methodological problems of relevant market definition in the practice antitrust regulation, further confirmed by the judicial practice. The consequences of mistakes in definition of relevant market can be significant, because they exert a direct impact on economy of both particular markets and regions in general. The author proposes to establish uniform standards for application of the hypothetical monopolist test in antitrust research, justifies the need for the development of an institution for relevant market definition during implementation of competition policy by the constituent entities of the Russian Federation, and validates the procedure for researching markets for this purpose.

Keywords: definition of relevant market; product market; geographic market; state competition policy; Standard of competition development; methodological approaches; antitrust authorities; territorial subjects of the Russian Federation.

References:

1. Avdasheva S.B. Ekonomicheskiy analiz dlya tseley primeneniya antimonopol'nogo zakonodatel'stva: chto, gde, kogda? [Economic analysis for the purposes of applying antitrust laws: What, where, when?]. *Konkurentnoe pravo – Competition Law*, 2012, no. 1, pp. 5–11.
2. Aleshin D.A., Knyazeva I.V., Sushkevich A.G. *Ekonomicheskiy analiz v praktike zarubezhnogo antimonopol'nogo regulirovaniya* [Economic analysis in the practice of foreign antitrust regulation]. Novosibirsk: Novosibirsk State Technical University, 2016.
3. Varlamova A.N. Otrasevoy aspekt v konkurentnom prave [Sectoral aspect in competition law]. *Konkurentnoe pravo – Competition Law*, 2015, no. 3, pp. 3–7.
4. Dautov R.M. Metody analiza sostoyaniya tovarnykh rynkov i kontrol' za ekonomicheskoy kontsentratsiei [Methods for analyzing the state of commodity markets and monitoring economic concentration]. *Materialy III Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii* (Kazan, 14 aprelya 2017 g.) [Proc. 3rd All-Russian Sci.-Prac. Conf. in Kazan, April 14, 2017]. Kazan: Training and Methodological Center of the Federal Antimonopoly Service, 2017, pp. 20–22.
5. Drachen A. Sudebnaya praktika v sfere torgovogo oborota [Judicial practice in the sphere of trade turnover]. *Konkurentnoe pravo – Competition Law*, 2011, no.4, pp. 29–35.
6. Knyazeva I.V. Metodologicheskie osobennosti opredeleniya tovarnykh granits rynka v tselyakh antimonopol'nykh razbiratel'stv [Methodological specifics of determining product boundaries of a market for the purpose of antitrust proceedings]. *Konkurentnoe pravo – Competition Law*, 2016, no. 3, pp. 3–6.
7. Knyazeva I.V. Problemnye polozheniya i rekomendatsii po ispol'zovaniyu testa gipoteticheskogo monopolista (SSNIP-test) dlya analiza del, svyazannykh s odносторонним поведением компании [Problem situations and recommendations on the use of the hypothetical monopolist test (SSNIP test) for the analysis of cases related to unilateral behavior of companies]. *Konkurentnoe pravo – Competition Law*, 2016, no. 2, pp. 3–10.
8. Knyazeva I.V., Bondarenko I.V. Ekspertnoe prisutstvie v arbitrazhnykh sporakh po narusheniyu antimonopol'nogo zakonodatel'stva: rezul'taty i vozmozhnosti (kolichestvennyy analiz sudebnoy praktiki) [Expert presence in arbitration disputes over violation of antitrust law: Results and opportunities (quantitative analysis of judicial practice)]. *Yurist – Jurist*, 2017, no.19, pp.4–13.
9. Knyazeva I.V., Lukashenko O.A. *Transformatsiya antimonopol'noy politiki v politiku zashchity konkurentsii: evolyutsiya, tendentsii, analiz, praktika* [Transformation of antitrust policy into competition policy: Evolution, trends, analysis, practice]. Novosibirsk: Novosibirsk State Technical University, Siberian Institute of Management, 2010.
10. Knyazeva. I.V., Paderina K.V. Vliyanie privlecheniya ekspertnogo mneniya na rassmotrenie del po narusheniyu antimonopol'nogo zakonodatel'stva: kolichestvennyy i kachestvennyy analiz [The influence of attracting expert opinions on the cases of violation of the antitrust law: Quantitative and qualitative analysis]. *Pravo i ekonomika – Law and Economics*, 2017, no. 8, pp. 53–62.
11. Kulyabina T. Rynok LS: opredelenie produktovykh granits tovara [Market of drugs: The definition of product boundaries]. *Konkurentsiya i pravo – Competition and Law*, 2012, no. 3, pp. 38–45.

12. Moskvitin O., Savostina Ye. Izmeneniya v analize rynkov – novye garantii dlya biznesa? [Changes in the analysis of markets – new guarantees for business?]. *Konkurentsia i pravo – Competition and Law*, 2015, no. 3, pp. 10–15.

13. Tenishev A. P., Dianov V. N. Administrativnaya otvetstvennost' za antikonkurentnoe povedenie i proekt KoAP [Administrative sanctions for anti-competitive behaviour and the draft Code of Administrative Offenses of the Russian Federation]. *Zakon – Law*, 2016, no. 10, pp. 113–118.

14. Tirol J. *Rynki i rynochnaya vlast': Teoriya organizatsii promyshlennosti* [Markets and market power: The theory of industrial organisation]. Saint Petersburg: Ekonomicheskaya shkola Publ., 1996.

15. Goreyko N. A., Pavlova N. S. (ed.) et al. *Ekonomicheskii analiz v primenении norm antimonopol'nogo zakonodatel'stva: empiricheskie otsenki i puti razvitiya* [Economic analysis in the application of antitrust legislation: Empirical assessments and development paths]. Moscow: MAKS Press Publ., 2014.

16. Kroszner R. S., Mullin W. P., Jaffe J. L., Alexander C. R. Economic Organization and Completion Policy. *Yale Journal on Regulation*, 2002, vol. 19, issue 2, pp. 541–597.

17. Mandel M. J. Going for the Gold: Economists as Expert Witnesses. *The Journal of Economic Perspectives*, 1999, vol. 13, no. 2, pp. 113–120.

18. Mayer T. *Doing Economic Research: Essays on the Applied Methodology of Economics (Economists of the Twentieth Century)*. Edward Elgar Pub., 1995.

Contact Info:

Irina V. Gagarina, Chief
Phone: (3522) 46-39-55
e-mail: to45-gagarina@fas.gov.ru

Department of the Federal Antimonopoly Service
in Kurgan oblast
40 M. Gorkogo St., Kurgan, Russia, 640022

Ссылка для цитирования: Гагарина И. В. Методологические проблемы определения релевантного рынка при осуществлении государственной конкурентной политики // Известия Уральского государственного экономического университета. 2018. Т. 19, № 2. С. 88–100. DOI: 10.29141/2073-1019-2018-19-2-7

For citation: Gagarina I. V. Metodologicheskie problemy opredeleniya relevantnogo rynka pri osushchestvlenii gosudarstvennoy konkurentnoy politiki [Methodological problems of relevant market definition in implementation of competition policy]. *Izvestiya Uralskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta – Journal of the Ural State University of Economics*, 2018, vol. 19, no. 2, pp. 88–100. DOI: 10.29141/2073-1019-2018-19-2-7