

ЕВРОПЕЙСКИЙ ПУТЬ ЦЕНОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

21.03.2023

СТАТЬИ

Путь, который Европа проделала за 300 лет, Россия прошла за 30, в связи с чем кризисы роста и отсутствие ответов на многие вопросы были неизбежны. Имея за плечами наследие плановой экономики, мы постоянно находимся перед выбором между тотальным неконтролируемым рынком и жесткой административной рукой. Авторы статьи предлагают ознакомиться с тем, как регулируются цены в Европе.

Избирательный контроль в исключительных случаях

Большинство европейских стран придерживается политики точечного вмешательства в установление цен на социально значимых рынках. Регулирование на монопольных рынках контролируется в силу исторических традиций и особого влияния естественных монополий на процесс ценообразования. При этом в целом заметна тенденция к снижению количества зон регулирования и контролируемых цен. Жесткая фиксация цен допускается лишь в исключительных случаях и на небольшой отрезок времени. «Контроль избирательный и в исключительных случаях» — так можно коротко охарактеризовать европейский подход к регулированию цен.

Во Франции цены на товары, продукты и услуги, как правило, свободно определяются рыночной конкуренцией, что закреплено в ст. L410-2 Торгового кодекса. Вмешательство государства в ценообразование возможно тогда, когда ценовая конкуренция ограничена

ввиду монопольной власти единственного игрока, длительными трудностями в поставках или специальным законодательством.

В Швеции, несмотря на наличие Закона об общем регулировании цен, прямой государственный контроль за ценами активно не использовался, применялись только косвенные меры регулирования. Шведы считают эффективным замораживать цены лишь на краткосрочный период для снижения колебаний рынка. Вместе с тем упомянутый Закон позволяет в исключительных случаях осуществлять прямое администрирование цен при наличии военной угрозы либо аномальном росте цен. Возможно введение краткосрочных предельных цен и максимальных наценок, а также установление порядка, при котором повышение цен для отдельных сегментов бизнеса допускается лишь после предварительного уведомления об этом и обоснования размера повышения.

В Испании нет четкой выстроенной системы государственного регулирования цен. Здесь осуществляется контроль за ценообразованием в отношении товаров первой необходимости (в первую очередь сельскохозяйственной продукции), а также товаров, производимых и поставляемых монополиями. В основном это касается продукции предприятий государственного сектора и некоторых частных компаний, причем перечень отраслей экономики, в которых цены на товары и услуги подлежат регулированию государством, в последнее время сократился со 170 до 20 с небольшим. В настоящее время удельный вес регулируемых цен, устанавливаемых непосредственно государством, в общей структуре потребительских цен составляет около 10%.

Схожая ситуация в Дании, где роль государства сводится главным образом к созданию максимально комфортных условий для развития конкуренции частных производителей, которые вольны устанавливать цены на свои товары исходя из величины производительных затрат, соотношения спроса и предложения и пр. Мягкое использование гибкой системы налогов позволяет государству влиять на уровень цен тех или иных товаров и воздействовать на их потребление (например, с целью ограничить потребление спиртных напитков и т. д.). Удельный вес администрируемых государством цен составляет чуть более

5%.

Регулирование ценообразования монополистов

В Европе заметно стремление к введению режима конкуренции на рынках с бывшими государственными монополиями в сфере телекоммуникаций, энергетики, железнодорожного транспорта и т. д. К примеру, во Франции становится все меньше секторов с регулируемыми ценами. В энергетике регулируемый розничный тариф на электроэнергию бывшей государственной монополии EDF конкурирует с предложениями новых игроков рынка, а также самой EDF. Что касается цен доступа к основной инфраструктуре в этих отраслях, то стоимость передачи электроэнергии, цена доступа к железнодорожной сети или сети транспортировки природного газа по-прежнему регулируются государственными органами.

Регулирование цен в Великобритании началось в 1980-е гг., когда правительство Тэтчер проводило приватизацию ранее национализированных отраслей (энергетики, телекоммуникаций, коммунальных услуг, транспорта и т. д.). Поскольку все они были монополиями, требовалась какая-то форма контроля над ценами хотя бы вначале. Сейчас в данных отраслях государственное регулирование цен сохраняется. Цены в регулируемых секторах, как правило, устанавливаются по формуле «инфляция — $x\%$ », то есть цену можно поднять на процент, соответствующий индексу инфляции за вычетом $x\%$. Эта величина ($x\%$) представляет собой выгоду, которую должен получить потребитель от повышения эффективности производства.

На фоне традиционной критики правых и левых («почему вообще кто-то решает, какие должны быть цены, кроме свободного рынка» vs «опять правительство позволяет капиталистам наживаться на населении, задирая цены») следует признать, что формула «инфляция — $x\%$ » оказалась вполне рабочей, поскольку учитывает специфику отношений бизнеса, инвесторов и государства в стране. Регулируемые компании вместе с инвесторами нередко поднимают шум при очередном пересмотре цен, доказывая с помощью экспертов,

что у них нет возможности продолжать деятельность при поддержании эффективности по этой формуле и склоняя регулятора к уступкам. А после утверждения новых цен те же инвесторы переходят на другую сторону, вынуждая менеджеров компаний снижать расходы и внедрять инновации, чтобы сохранить существующую норму прибыли (и доходы инвесторов, конечно). В итоге почти всегда удается достичь необходимых показателей эффективности, даже если они считались невыполнимыми.

Цели по защите рынка

Ценовое регулирование имеет место на рынке лекарственных средств во многих странах Европы. Оно необходимо ввиду неэластичности спроса на лекарства: конечный потребитель (пациент) не выбирает и не оплачивает лекарственные препараты самостоятельно (они выписываются лечащим врачом, и затраты на них компенсируются государством и частными страховыми компаниями), а значит, не чувствителен к их ценам. Без ценового регулирования вероятный рост стоимости лекарственных средств привел бы к значительному увеличению расходов бюджета.

Цены фиксируются на тех рынках, которые без государства попросту не выживут. К примеру, во Франции действует закон о фиксированной цене на книги, в соответствии которым издатели устанавливают цену на каждую книгу и она должна быть одинаковой по всей территории Франции независимо от точки продажи. Данный закон призван поддержать плюрализм в творчестве и издательском бизнесе, защитить небольшие книжные магазины от вымирания под давлением ценовой конкуренции со стороны сетевых и интернет-магазинов, обеспечить гражданам равенство в доступе к книгам (книгу рассматривается как предмет культуры).

Еще один рынок, о котором стоит упомянуть, — это рынок недвижимости в Париже и некоторых других городах Франции. Ввиду неконтролируемого роста арендной платы правительство ввело в некоторых городах систему контроля, запрещающую владельцу устанавливать арендную плату за квадратный метр выше максимальной платы,

определяемой местом расположения и типом жилья (количеством комнат).

Следует также упомянуть европейское регулирование международного роуминга, которое в 2017 г. положило конец взиманию платы за входящие и исходящие звонки, отправку смс и передачу данных в пределах ЕС. Кроме того, в соответствии с другим постановлением Европейская комиссия в 2015 г. установила максимальный уровень комиссии по межбанковским платежам в размере 0,2% по дебетовым картам и 0,3% по кредитным.

В ряде европейских стран проводится политика протекционизма сельского хозяйства. Так, в Швеции в целях защиты отечественной сельскохозяйственной продукции от импорта регулируются фермерские цены на некоторые основные товары (зерно, молоко, мясо, яйца и ряд других продуктов питания и сельскохозяйственного сырья) путем установления государством гарантированных цен, по которым шведские фермеры могут продать их государству. В ходе ежегодных консультаций правительства с производителями сельскохозяйственной продукции с участием представителей потребителей определяется уровень цен на продовольственные товары. Защита отечественной продукции от импорта обеспечивается с помощью применения таможенных сборов с импорта и субсидий при экспорте шведских товаров аграрного сектора.

Пандемия стала тем исключительным случаем, когда государства вынуждены были принять меры для сдерживания цен. Так, согласно французскому законодательству, правительство вправе ограничить сверхъестественное снижение или рост цен путем принятия временных мер (сроком не более шести месяцев) в связи с кризисной ситуацией, исключительными обстоятельствами, катастрофой общегосударственного значения или явно аномальной рыночной ситуацией в данном секторе. В 2020 г. во Франции тоже были применены меры по сдерживанию роста цен: с 5 марта по 2 июня отпускные цены на водно-спиртовые гели и растворы регулировались государством во избежание каких-либо спекуляций в ситуации дефицита, возникшего из-за пандемии COVID-19.

Кто регулирует цены

В России активную роль контролера цен играет антимонопольная служба. В Европе конкурентные ведомства относятся к идее регулирования цен с в Европе с осторожностью. Здесь считают, что этим должны заниматься отраслевые ведомства, в частности такие, как во Франции Comité économique des produits de santé на рынках лекарств, Commission de régulation de l'énergie в энергетике, Autorité de régulation des transports в транспорте. В Швеции стратегические и долгосрочные решения по вопросам государственного регулирования цен, конкуренции и доходов принимает только Riksdag. В Дании цены и тарифы в сфере деятельности государственных предприятий регулирует Folketinget. В Испании контроль формирования цен осуществляет Ministerio de Asuntos Económicos.

Антимонопольные ведомства европейских стран и Европейская комиссия контролируют установление чрезвычайно высоких цен только в особых ситуациях: когда отраслевого регулирования не существует или оно неэффективно и когда рынок не может сам вернуться к конкурентному равновесию (например, из-за высоких барьеров для входа новых игроков или значительных издержек переключения для потребителей). В частности, вице-президент французского конкурентного ведомства недавно обозначил, что только компании, пользующиеся монопольным или близким к монопольному положением, могут стать объектами расследования относительно установления чрезвычайно высоких цен. Наконец, антимонопольные органы в Европе озабочены поддержанием стимулов к инновациям и, как правило, не возбуждают дел относительно цен на товары, являющиеся предметом прав интеллектуальной собственности.

Установление чрезвычайно завышенных цен: как доказать и наказать

Дела о чрезвычайном завышении установленных цен встречаются редко. Стандарты доказывания, требующие продемонстрировать завышение и необоснованность (excessiveness и unfairness), очень высоки.

Во Франции в 2018 г. антимонопольным органом было инициировано дело в отношении компании Sanicorse, занимающей монопольное положение на рынке услуг по переработке отходов с инфекционным риском в регионе Корсика. Конкуренционное ведомство сочло, что Sanicorse злоупотребила своим доминирующим положением, безосновательно повысив на 123–194% цены на услуги, оказываемые больницам и клиникам региона. Однако уже в 2019 г. Апелляционный суд отменил решение конкурентного ведомства, поскольку, по его мнению, для того чтобы доказать факт злоупотребления Sanicorse своим доминирующим положением, конкурентное ведомство должно было не только показать, что повышение цен не было оправдано какими-либо экономическими предпосылками, но и продемонстрировать, что установленная конечная цена оказалась необоснованно высокой по сравнению с экономической ценностью предоставляемых услуг. В июле 2021 г. Кассационный суд подтвердил решение Апелляционного суда.

Говоря о том, как сложно доказать установление компанией чрезвычайно высоких цен, следует отметить особую сложность и абстрактность трактовки понятия «необоснованность цен». Если изначально речь шла о необоснованности со стороны предложения, то в последних решениях необоснованность все больше трактуется с точки зрения спроса с учетом экономической ценности товара для потребителя (в России до сих пор не используется подобный взгляд на проблему обоснования цен). Так, в решении Port of Helsingborg Европейская комиссия отметила, что уникального факта расположения порта Хельсингборг, позволяющего пассажирам паромов добраться из Швеции в Данию в кратчайший срок, было достаточно для обоснования установленных портом цен, более высоких по сравнению с ценами других портов того же морского бассейна. На рынке лекарственных средств такую же интерпретацию недавно предложил Апелляционный суд по вопросам конкуренции Великобритании (CAT), рассмотрев дело Пфайзер — Флинн. Несмотря на рост цен свыше 2600%, он заключил, что конкурентное ведомство применило некорректные правовые критерии и не учло экономическую ценность лекарственного препарата для потребителей. Апелляционный суд согласился с такой трактовкой понятия

обоснованности цен.

Трактовка обоснованности цен с точки зрения экономической ценности товаров и услуг для потребителя, а также неопределенность вокруг этого понятия еще больше сужают возможность вмешательства конкурентных ведомств в ценообразование, оставляя данную функцию за рынком и в отдельных исключительных случаях — за отраслевыми регуляторами.

Итак, на основе изложенного можно резюмировать следующее. В европейских странах в сфере регулирования цен между государством и бизнесом ведется активный диалог по вопросам ценообразования действует примат развития конкуренции и косвенных мер воздействия на цены, ограничена роль антитраста в вопросах ценообразования, и значительна роль отраслевых ведомств, имеет место протекционизм в отношении национальных сельскохозяйственных производителей, главной сферой прямого государственного администрирования цен являются естественные монополии, всесторонне изучается и анализируется практика ценообразования на предмет обоснованности в части предложения и спроса.



Кирилл

Дозмаров

партнер Kulik&Partners.Law&Economics

Мария

Литинская

эксперт-экономист, МАПП-KPMG



Наталья

Мосунова

ведущий научный сотрудник, Международный центр конкурентного права и политики БРИКС НИУ ВШЭ

СТАТЬИ