

МОНОПОЛІЯ НЕМОЖЛИВА БЕЗ ДЕРЖАВИ

Юрій ТЕРЕНТЬЄВ,
голова Антимонопольного
комітету України

В яких сферах економіки України простежується найбільша монополізація ринків?

Якщо розглядати українську економіку сьогодні, то маємо деякі історичні умови її формування. Саме так виникла висока концентрація на певних ринках. Приклади – українська металургія чи хімічне виробництво. Колись ці підприємства обслуговували потреби всього СРСР. Після розпаду країни підприємство перейшло до приватного власника, але водночас виникли передумови для його домінування на певному ринку, бо його географічні межі звузилися від 1/6 частини суходолу до території України.

Наголошу, що монополізація можлива лише в межах якогось ринку. Говорити про монополізацію галузі – некоректно. Якщо в тій чи тій галузі мало учасників – це ще не свідчить про монополізацію. Треба дивитися на ринок і концентрацію гравців саме в ньому. Наприклад, візьмемо умовну ситуацію – ринок ритуальних послуг. На цьому ринку, уявімо, є 10 тисяч гравців, але це не означає, що ринок конкурентний. Імовіріше, йтиметься про 10 тисяч монополістів – по одному на кожному з 10 тисяч ринків у межах окремих населених пунктів. А з другого боку, є той же ЗАЗ – це підприємство єдине в Україні, але нікому навіть на думку не спаде назвати його монополістом, оскільки межі ринку автомобілів виходять далеко за межі України, а точніше, є глобальними. Тобто монополізація залежить від ринку, який визначається конкретними товарними, географічними і часовими межами.

Яка взагалі природа появи монополій і як мають відрізнятися підходи до них з боку регулятора?

Типологія монополій може бути різною відповідно до їх походження. Існують природні монополії – коли конкуренція в певній сфері не є економічно доцільною. Зазвичай це мережа, яку дублювати нерационально – беремо той же газоча нафтопровід. І з точки зору держави діяльність на цих ринках має бути відокремленою від діяльності на ринках, які не є монополізованими. Приклад такого підходу – анбандлінг «Нафтогазу», який відповідає світовим практикам. Також деякі сфери поза межами природних монополій монополізовані самою державою – приміром, коли держава на законодавчому рівні обмежує права інших учасників. Зовсім інша історія – коли держава через певні корупційні схеми або лобізм штучно створює бар'єри, надаючи певні ексклюзивні права якомусь гравцю.

І ще один тип – «добра» монополія – коли компанія виривається на ринку внаслідок якихось досягнень. Наприклад, компанія «Тесла», яка зробила унікальний винахід, отримала унікальний товар і «захопила» ринок. Зрозуміло, що виникнення такого домінування не є чимось негативним. Працювати з монополіями треба по-різному. Щодо природних монополій, то повинна бути адекватна державна політика – із наявністю регулятора (в транспорті його досі немає) та анбандлінгом, тобто відокремлення природної монополії, наприклад, мережі від комерційної складової, щодо якої може бути конкуренція. А от у випадках, коли монополізація відбувається внаслідок діяльності приватних суб'єктів, там АМКУ, використовуючи інструменти контролю за економічними концентраціями, діє або на випередження – не допускає монополізації, або, розслідуючи зловживання монополістичним становищем, може застосувати примусовий поділ. Нагадаю, що концентрації великого бізнесу можливі лише за умови отримання попереднього дозволу Антимонопольного комітету.

У яких галузях найбільш відчутний вплив монополій?

Якщо говорити про монополії в різних сферах, то насамперед на думку спадають енергетика, нафтогазова сфера, металургія, транспорт, залізниця, пошта, тобто сфери, де присутні елементи природних монополій чи які історично високо концентровані. Перший великий блок проблем – фундаментальні галузі і ринки, де є інтегрованими конкурентні ринки й природні монополії (енергетика, транспорт, зв'язок). Другий блок – там, де



Монополізація можлива лише в межах якогось ринку. Говорити про монополізацію галузі – некоректно



присутні державні підприємства, тобто є державна участь в економіці. Третій блок – це коли ринок є ніби конкурентним, але на ньому або суміжних ринках існують антиконкурентні юридичні практики або природні обмеження. Одним з прикладів є ринок нафтопродуктів, де, з одного боку, є надзвичайна насиченість автозаправними станціями (6,5 тис. АЗС), але джерело постачання – на 80% імпорту з Білорусі, тобто перероблена російська нафта. Інший приклад – штучна комерційна монополізація ринку дистрибуції сигарет, з якою АМКУ працює впродовж останніх п'яти років.

У двох блоках проблем, які ви визначили, велику роль відіграє держава. Її вплив може бути і негативним?

Так. Часто монополії виникають або за участі держави, або через її неефективність.

А чи існують чисті монополії в «бізнесовій» моделі?

Виникнення таких бізнесових монополій зазвичай відсилає нас до етапу приватизації. Приклад – сфера металургії, де існує 2 великих національних гравці. Але говорити про монополізацію саме на ринку металургії не доводиться, адже Україна є членом ВТО, йде постійний транскордонний рух товарів, і монополію тут можна створити тільки за умови введення захисних мит. А це прерогатива держави. Отже, бачимо динамічну ситуацію: в одних умовах наявність лише двох гравців не є ознакою монополізації, однак за певного втручання держави така монополізація може з'явитися. На цьому прикладі очевидно, що монополія без держави практично неможлива.

Адже майже всі підприємства зараз перебувають в умовах конкурентних світових ринків.

Дії держави можуть як призводити до створення монополій, так і мають захищати конкуренцію. Яка роль АМКУ в цьому?

За доведеними результатами вчинення антиконкурентних узгоджених дій чи зловживань домінуючим становищем АМКУ накладає штрафи, зобов'язує припинити порушення і може прийняти рішення про примусовий поділ монополіста. Проте не варто думати, що метою АМКУ є знищення бізнесу. Діяльність Комітету як державного органу спрямована забезпечити дотримання гравцями ринку правил добросовісної конкуренції. А на тих ринках, де конкуренція об'єктивно неможлива, зокрема на ринках природної монополії, провідну роль у стриманні монопольних проявів відіграють створені державою спеціальні органи – нацкомісії. Такі комісії діють в енергетиці, комунальних послугах, зв'язку і скоро буде створено транспортного регулятора.

Що враховує Комітет під час своїх розслідувань?

Почнімо з того, що ми намагаємося уникнути оцінок певних ізольованих дій. Тому що в конкурентній практиці є такі випадки, коли сукупність окремих законних дій може призвести до негативних наслідків. І саме на оцінці наслідків для конкуренції ми й намагаємося концентруватися. Наприклад, вертикальна інтеграція. Завжди треба дивитися, до яких наслідків вона призведе. Вона може бути позитивним явищем, часто саме так її оцінюють наші іноземні колеги. Адже вона зменшує собівартість, скорочує витрати, пов'язані з дистрибуцією товарів, і дозволяє надати кращу якість кінцевому споживачеві. Однак вона може мати й негативні наслідки – якщо відбувається в умовах обмеженого ринку або якщо такий ринок є суміжним з обмеженим ринком.

Чи можна віднести паливно-енергетичний комплекс до пріоритетних для АМКУ?

Так. Він займає 30–40% питомої ваги в економіці країни. Тому велика концентрованість у цих секторах є, відповідно, дуже відчутною для учасників ринків і суспільства загалом.

На ринку електроенергії вже відчуються зміни, зумовлені змінами в законодавстві?

Протягом останніх двадцяти років конкуренцію на ринку електроенергії штучно обмежили адміністративним регулюванням з боку держави, наслідком чого було й непрозоре функціонування вугільної галузі України. Нагадаю, що в Україні 70% вугілля видобувають на шахтах «ДТЕК» і понад 20% – на державних шахтах, які отримують

державну підтримку. Ще у 2016 р. АМКУ надав рекомендації органам влади і регулятору щодо зняття бар'єрів для розвитку конкуренції на ринку електроенергії, зокрема, шляхом створення умов для входження на ринок імпортерів. З липня 2019 р. ринок електроенергії лібералізовано. На ринок входять нові компанії, з-поміж них – імпортери. Однак поки що їх обсяги не складають гідну конкуренцію, важко змусити вертикально-інтегровані компанії зменшувати ціну для кінцевого споживача.

Як змінилася ситуація на ринку природного газу після розділення функцій постачання і розподілу?

Ринок природного газу лібералізовано у 2015 р. Відокремлення функцій постачання природного газу від послуги з його транспортування якраз і мало б сприяти можливості вільного вибору споживачем будь-якого постачальника.

Що стосується промислових споживачів, то вони справді таку можливість отримали. На жаль, побутові споживачі, які споживають до 70 % газу в державі, як купували, так і наразі змушені купувати газ виключно в регіональних збутових компаніях за регульованою ціною.

Ринок газу схожий з ринком електроенергії?

На кожному із цих ринків з точки зору розвитку конкуренції є свої досягнення і проблеми. Позитивним кроком на шляху до лібералізації ринку газу було проведення анбандлінгу «Нафтогазу». З січня 2020 р. Україна має незалежного оператора газотранспортної системи, який повинен забезпечити рівний доступ будь-якого постачальника



Замість того, щоб фокусуватися на вирішенні системних і найважливіших для економіки проблем, пов'язаних із розвитком конкуренції, ми як державний орган змушені розпорошувати увагу й реагувати на кожне, хай навіть найдрібніше, звернення



до цих мереж. Відтак переваги для споживача є очевидними, оскільки можливості для вибору постачальника в нього збільшаться. Водночас, зважаючи на структуру групи «Нафтогаз» і ексклюзивні права, які ця група отримала внаслідок покладання на неї державою спеціальних обов'язків з постачання природного газу для потреб населення й теплокомуненерго, ринок газу залишається висококонцентрованим. А лібералізація ринку електроенергії тільки розпочалася. Окремі його сегменти, такі, як ринок допоміжних послуг, ще навіть в повній мірі не запрацювали.

Зараз є кілька проєктів реформи конкурентного законодавства. Як ви можете їх оцінити?

АМКУ найбільше зацікавлений у тому, щоб наше профільне законодавство розвивалося і дозволяло краще захищати права добросовісних компаній. Протягом 2-х років ми співпрацювали з експертами ЄС у рамках програми «Твіннінг», оцінюючи розбіжності між нашим і європейським законодавством у сфері конкуренції. Наша головна мета – погодити українське законодавство з міжнародним. І зараз проєкт «Твіннінг» має продовжитися. Тому незабаром ми дамо на розгляд керівництва держави спільні з експертами ЄС напрацювання щодо необхідних і прогресивних змін у конкурентне законодавство. Частина з них відображено в згаданих вами законопроєктах, але тільки частину.

Необхідність змін поясню таким прикладом. По кожному своєму вагомому рішенню АМКУ вимушений двічі судитися – спочатку відстояти саме рішення, а потім – стягнення штрафу. Зазвичай у всіх трьох судових інстанціях. Зрозуміло, що сплата того ж штрафу до бюджету країни відтермінується не на місяці, а на роки.

Або інша проблема. Замість того, щоб фокусуватися на вирішенні системних і найважливіших для економіки проблем, пов'язаних із розвитком конкуренції, ми зараз як державний орган змушені розпорошувати увагу й реагувати на кожне, хай навіть найдрібніше, звернення. А таких – декілька тисяч на рік.

Тому якісні зміни, і насамперед законодавчі, дуже потрібні. І ми сподіваємося, що їх таки впровадять найближчим часом.

Розмову вів
Павло ПОЛІКАРЧУК