

9. Про внесення змін до Закону України "Про банки і банківську діяльність" (щодо визначення особливостей корпоративного управління в банках) : проект Закону України від 17 черв. 2010 р. № 6545 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38024

Геннадій Рябцев,
кандидат технічних наук,
доцент кафедри державної політики
та управління політичними процесами НАДУ

Державна політика розвитку ринку нафтопродуктів в Україні: розв'язання проблеми неповної конкуренції

Запропоновано нові методологічні підходи до розв'язання проблеми неповної конкуренції на ринку нафтопродуктів в Україні. Сформульовано конкретні рекомендації органам виконавчої влади.

Ключові слова: державна політика, ринок нафтопродуктів, конкуренція.

The new methodological approaches to solving the problem of incomplete competition in the oil market in Ukraine are proposed. The specific recommendations to the public administration are provided.

Key words: public policy, oil market, competition in economics.

Постановка проблеми. Однією з основних проблем ринку нафтопродуктів України, що потребують державного втручання, є існування на ньому монополій та інших структур із неповною конкуренцією.

Ризик монополізації ринку потребує від держави забезпечення умов для конкуренції і запобігання ситуації, коли один чи кілька учасників ринку повністю його контролюють. Водночас, попри існування сучасного законодавства про захист економічної конкуренції, на ринку нафтопродуктів України спостерігаються численні випадки: установлення, утримання завищених (монопольних) або занижених ("грабіжницьке ціноутворення") цін на бензин і дизельне паливо; вилучення товарів з обігу й необґрунтоване скорочення виробництва товарів, на які є попит; створення перешкод для виходу на ринок; поширення неправдивих, неточних чи перекручених відомостей, здатних заподіяти збитки або завдати шкоди; введення в оману про місце виготовлення, властивості, якість і кількість товару, некоректне порівняння вироблених чи пропонуванних товарів тощо. Разом з тим держава часто необґрунтовано перешкоджає діяльності суб'єктів господарювання, свідомо обмежує їхні права на продаж нафтопродуктів; надає вказівки щодо

першочергового постачання товарів певному колу покупців (зокрема сільськогосподарським виробникам); намагається встановити обмеження відносно вибору виробників (виконавців) споживачами ("купуйте українське"); необґрунтовано обмежує доступ до участі в аукціонах і тендерах, створює окремим учасникам переважні умови участі в них. Таке втручання, безумовно, не сприяє розв'язанню проблеми неповної конкуренції на ринку нафтопродуктів України [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасні погляди на зміст державної політики та її проблеми викладено в працях В.Авер'янова, Г.Атаманчука, В.Бакуменка, В.Бодрова, П.Брауна, О.Кілієвича, Г.Клейнера, В.Князева, В.Козбаненка, В.Малиновського, І.Малого, Н.Нижник, О.Оболенського, Л.Пала, Г.Райта, В.Рєбкала, В.Романова, В.Тертички. Питання конкурентної політики, тенденції розвитку ринкової економіки досліджували Д.Барнес, Р.Вернон, Дж.Е.Гарінгтон, М.Портер, Д.Шиллінг. В Україні проблеми конкурентних відносин в умовах ринкової трансформації розглядали О.Андрійко, Ю.Бажал, В.Бодров, О.Гаврилишин, В.Геєць, Г.Губерна, В.Дорофійенко, Ю.Журик, О.Кілієвич, О.Костусєв, М.Лесечко, В.Мамутов, А.Мерзляк, О.Олійник, І.Розпутенко, А.Чемерис. Однак, попри великий внесок у науку державного управління цих та інших дослідників, методологічні підходи до розв'язання проблеми неповної конкуренції на ринку нафтопродуктів в Україні досліджено ще недостатньо, про що свідчать численні випадки порушення сучасного законодавства про захист економічної конкуренції на ньому.

Метою статті є визначення методологічних підходів до розв'язання проблеми неповної конкуренції на ринку нафтопродуктів в Україні.

Виклад основного матеріалу. Модель ринку нафтопродуктів, яку дотепер застосовує у своїй роботі Антимонопольний комітет України, розроблено в другій половині 1997 р., після того як органи комітету було вперше звинувачено в зростанні цін і виникненні дефіциту бензину й дизельного палива. Ринок нафтопродуктів, що виник у цей період на місці повністю зруйнованої радянської системи нафтопродуктозабезпечення, мав такі особливості:

- 1) значний обсяг тіньового обороту нафтопродуктів (понад 70%);
- 2) малі порівняно з 1991 р. обсяги перероблення сировини на вітчизняних нафтопереробних заводах (далі - НПЗ) (54,0 млн т у 1991 р.; 12,2 млн т - у 1997 р.; 9,1 млн т - у 2000 р.);
- 3) високий попит на бензин і дизельне паливо нижнього цінового діапазону внаслідок низької платоспроможності населення;
- 4) наявність чіткого розподілу пропозиції за рівнями (імпортери, великий, середній і дрібний гурт, роздріб);
- 5) значний рівень дисперсності й відповідно низький рівень концентрації пропозиції;

б) наявність локальних запасів нафтопродуктів, порівняних із кількома-місячними обсягами споживання;

7) збереження в державній власності потужностей із перевалки (термінали) і зберігання палива (нафтобази), рівний і вільний доступ до них більшості суб'єктів господарювання.

Ці обставини зумовили використання органами Антимонопольного комітету України конкурентної (з можливими неправомірними обмеженнями) моделі ринку нафтопродуктів. Вона передбачала, зокрема, наявність загальнодержавного ринку у великому й середньому гурті та регіональних - у роздрібній торгівлі; визначення обсягів пропозиції як імпорт плюс власне виробництво мінус експорт.

Активна приватизація переробних потужностей, значної частини інфраструктури зберігання нафтопродуктів, а також автозаправних станцій спричинила появу в 2001-2003 рр. потужних вертикально інтегрованих нафтових компаній (ВІНК), що мали вплив не лише в окремих регіонах, а й по всій території України. Незважаючи на це, модель ринку нафтопродуктів не була змінена. Об'єднані одним брендом автозаправні станції продовжували вважатися незалежними, а ринки, на яких діяли ВІНК, - висококонкурентними. Внаслідок цього органи Антимонопольного комітету майже втратили вплив на розвиток ринку, що в 2002-2005 рр. характеризувався домінуванням на ньому кількох ВІНК.

Певною мірою ситуацію було виправлено навесні 2005 р. після відміни загороджувальних імпортних мит для нафтопродуктів. Завдяки цьому на висококонцентрований ринок із високою монопольною рентою надійшов імпорт. Користуючись штучним виведенням роздрібних цін на нафтопродукти на світовий рівень за збереження в 2-3 рази меншого, ніж у країнах ЄС, рівня оподаткування, суб'єкти господарювання, що займалися зовнішньоекономічною діяльністю, почали успішно конкурувати з ВІНК. Ці процеси зумовили такі особливості ринку нафтопродуктів 2006-2008 рр.:

1) розподіл учасників ринку на три групи: ВІНК, які пропонували переважно паливо власного виробництва; компанії, які пропонували нафтопродукти, закуплені ними за кордоном; компанії, які пропонували паливо, придбане на гуртових ринках;

2) орієнтування ринку на найбільш прибуткові сегменти - великі міста (Київ, Донецьк, Дніпропетровськ, Харків, Львів, Одеса), автомагістралі (категорії Е);

3) перетворення автозаправних станцій із точок продажу нафтопродуктів на комплексні торговельні точки, а мереж АЗС - у торговельні мережі;

4) утворення на території України достатньо великих сегментів з однорідним суб'єктним складом, що суттєво відрізнявся від складу сусідніх сегментів;

5) виникнення суттєвої інформаційної асиметрії для різних учасників ринку;

6) розвиток системи торгівлі з використанням інфраструктури конкурентів (торгівля за смарт-картами);

7) перехід від маркетингової стратегії, спрямованої на закріплення у споживачів чіткої індивідуалізації учасників ринку, до стратегії індивідуалізації продуктів шляхом руйнування однорідності ринків стандартизованих товарів, якими є бензин і дизельне паливо;

8) відсутність ефективної державної політики на ринку нафтопродуктів, що призвела до домінування "ефекту захоплення регулятора". Останній найбільше проявився в роботі галузевої експертно-аналітичної групи, яка замість об'єктивного аналізу потреб усіх учасників ринку почала обслуговувати лише продавців (як наслідок - підтримання "рекомендованих цін" на рівні, вищому за ринковий).

Наслідком ситуації, що склалася, стало "подрібнення" проблем ринку. Показовим тут є велика кількість справ, розглянутих Антимонопольним комітетом України в 2008-2009 рр. При цьому кілька територіальних відділень не лише могли одночасно порушити однакові справи стосовно тих самих суб'єктів господарювання, але й надати їхнім діям різну оцінку. Поза увагою органів комітету фактично залишилися тенденції розвитку ринку нафтопродуктів як на регіональному, так і загальнодержавному рівні.

Під час економічної кризи 2008-2011 рр. конкурентна ситуація на ринку нафтопродуктів ускладнилася. Особливостями цього періоду стали: втручання влади в усі ринкові процеси, пов'язані з одержанням прибутку; скорочення до мінімуму власного видобутку та переробки; високі ціни на бензин і дизельне паливо; гарантований лише маркетинговою політикою суб'єктів господарювання рівень якості нафтопродуктів; низька прибутковість бізнесу; агресивна маркетингова політика суб'єктів господарювання; загострення нецивілізованої конкуренції; значна волатильність ринку нафтопродуктів і нездатність органів державної влади відстежувати та прогнозувати зміни, що відбуваються на ньому; неефективність звичних "правил гри" [2].

Сьогодні ринок нафтопродуктів в Україні швидко укрупнюється. З урахуванням цих обставин слід приймати принципові рішення про організаційне відокремлення компаній, що діють на регіональних і місцевих ринках перероблення сировини, транспортування, зберігання й реалізації нафтопродуктів. Слід усувати чи зменшувати економічні та адміністративні бар'єри виходу на ці ринки нових незалежних гравців (розвитку конкуренції на них перешкоджає дефіцит сучасних переробних потужностей і нафто-сховищ, висока капіталомісткість галузі). Важливо гарантувати недискримінаційні умови доступу до послуг природних монополій (у тому числі залізничного, нафто- і нафтопродуктопровідного транспорту), послуг із пере-

валки (уже, до речі, монополізованих) і зберігання нафтопродуктів, а також прямої реалізації бензину й дизельного палива з нафтопереробних підприємств. Слід удосконалювати систему оподаткування, яка б не тільки виконувала фіскальну функцію, але й сприяла розвитку конкуренції.

Існує також проблема закритості, непрозорості суб'єктів господарювання, насамперед тих, в яких не відокремлено видобуток від перероблення, а перероблення від реалізації. Посередницька ланка при цьому залишається напівкримінальною, хоча її діяльність відіграє чи не визначальну роль у постачанні нафтопродуктів. Учасники ринку знають посередників і розуміють, скільки вони заробляють. Саме їхні кошти йдуть у партійні каси, на те, що на словах засуджується, але, як і раніше, існує.

Один із механізмів створення справжнього ринку в його західному розумінні - розвиток організованої, зокрема біржової, торгівлі. За її існування він самостійно рухатиметься до прозорої системи ціноутворення, побудованої на ринкових котируваннях, що формуються на організованих торгових майданчиках (у тому числі електронних) і на підставі прямих позабіржових контрактів. Слід формувати внутрішні (а не використовувати зовнішні, як в Україні) цінові індикатори, що відображають реальний баланс попиту й пропозиції, а також очікування його змін.

Щоб не допустити порушень законодавства в майбутньому, необхідно формувати зрозумілий, відкритий, доступний, транспарентний, конкурентний ринок нафтопродуктів, орієнтуючи роботу Антимонопольного комітету України на усунення системних порушень, підвищення рівня інформаційно-аналітичного забезпечення, підсилення рівня взаємодії, формування єдиних підходів щодо контролювання економічної концентрації суб'єктів господарювання, аби запобігти зловживанню ними монопольним становищем. Це вимагає: визначення основних груп суб'єктів господарювання - учасників ринків і відносин контролю між ними; уточнення товарних меж ринків, зокрема стосовно врахування показників якості бензину й дизельного палива; уточнення географічних меж ринків з урахуванням впливу на них як попиту, так і пропозиції; визначення механізмів взаємозв'язку між ринками нафтопродуктів, скрапленого й стисненого газу; вироблення адекватної сучасним умовам моделі ціноутворення на нафтопродукти; створення алгоритму збирання, зберігання і використання інформації про функціонування ринків палива й діяльності на них органів Антимонопольного комітету України; застосування економічного, економетричного аналізу до встановлення порушень законодавства про захист економічної конкуренції; створення актуалізованої моделі ринку нафтопродуктів.

Ця модель має базуватися на таких тезах:

1) суб'єктами ринку нафтопродуктів є:

- НАК "Нафтогаз Україна" та його дочірні компанії (або підприємства, що будуть утворені після їх реформування);

- виробники нафтопродуктів: підприємства з державною часткою власності, що мають нафтовидобувні та/чи нафтопереробні активи; приватні компанії, що володіють нафтопереробними активами (або контролюють їх); власники нафтопереробних заводів малої потужності (міні-НПЗ) та/чи підприємств із виробництва сумішевого та/чи біологічного палива; Державне підприємство "Укрспирт", 15 заводів якого отримали (або мають намір отримати) дозвіл на виробництво паливного етанолу;
- учасники гуртового сегмента ринку, яким не належать нафтовидобувні та/чи нафтопереробні активи й мережі автозаправних станцій (АЗС);
- власники АЗС, що володіють нафтопереробними активами чи контролюють їх: мережі підприємств із державною часткою власності; мережі приватних компаній;
- власники АЗС, яким не належать нафтопереробні активи: приватні компанії, що розвивають загальнонаціональні мережі АЗС; приватні компанії, що володіють (управляють) мережами АЗС в одному-трьох регіонах України; приватні компанії та підприємці, які володіють (управляють) однією чи кількома АЗС в одному регіоні;
- суб'єкти господарювання, що провадять свою діяльність на ринку товарів-замінників бензину й дизельного палива (скрапленого нафтового і стисненого (компримованого) природного газу).

Модель має передбачати виявлення відносин контролю між перерахованими суб'єктами господарювання;

2) гуртові ринки є суттєво звуженими через великі обсяги торгівлі всередині вертикально інтегрованих компаній (у тому числі інтегрованих неформально - фінансово-промислових груп);

3) товарні межі ринків визначають виходячи з реально існуючих можливостей задовольнити об'єктивний попит різними видами нафтопродуктів;

4) товарні ринки формують однорідні з точки зору попиту території, що охоплюють значну територію;

5) в Україні існує великий тіньовий сектор обігу нафтопродуктів (до 20% від щорічних обсягів реалізації), тому модель має враховувати його вплив на ринок;

6) цінову ситуацію в Україні в цілому визначають ринки, на яких реалізуються основні обсяги нафтопродуктів. До них належать: м. Київ, Донецьк, Харків, Дніпропетровськ, Одеса, Львів; автомагістралі Київ - Одеса (М05), Київ - Чоп (М06), Харків - Сімферополь (М18), Київ - Чернігів (М01), Кипті - Бачевськ (М02), Знам'янка - Изваріно (М04), Стрий - Знам'янка (М12);

7) міжнародна конкуренція має суттєвий, але неоднозначний вплив на ринок нафтопродуктів в Україні. Тому модель ринку має передбачати адек-

ватне порівняння внутрішніх та зовнішніх цін на нафтопродукти, враховувати існування в Україні нижчих, ніж у країнах-членах ЄС, цін на бензин і дизельне паливо з огляду на меншу частку податків у їх структурі й нижчу якість нафтопродуктів.

Аби покращити конкурентне середовище, підтримати й захистити добросовісну конкуренцію, запобігти проявам монополізму на ринку нафтопродуктів, слід також:

1) встановити кримінальну відповідальність за недопущення, усунення чи обмеження конкуренції шляхом узгоджених дій (картельної змови), неодноразове (більше трьох разів протягом трьох років) зловживання монопольним становищем, а також за спотворення результатів торгів, аукціонів, конкурсів, тендерів, скоєне з корисливих мотивів;

2) збільшити до 200-400 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян розмір штрафів за перешкоджання посадовим особам Антимонопольного комітету України у проведенні перевірок; невиконання (чи виконання не в повному обсязі) його рішень; відмову в наданні чи надання з порушенням встановлених строків або неповної, неточної чи недостовірної інформації (зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення);

3) передбачити ефективний механізм, що забезпечує виконання рішень органів Антимонопольного комітету України про накладання штрафу за порушення законодавства про захист економічної конкуренції (зміни до ст. 56 Закону України "Про захист економічної конкуренції");

4) збільшити до 4000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян максимальний розмір штрафу, що можуть накладати адміністративні колегії територіальних відділень Антимонопольного комітету України;

5) конкретизувати підстави для відкриття справ, права та обов'язки їх учасників, перелік доказів, порядок отримання пояснень, письмових і речових доказів, проведення перевірок, експертиз та інших дій під час збирання доказів за порушеними справами (зміни до ст. 36-44 Закону України "Про захист економічної конкуренції");

6) надати посадовим особам Антимонопольного комітету України право в разі виявлення ознак порушення конкурентного законодавства здійснювати відбір зразків товарів у суб'єктів господарювання сфери торгівлі з метою проведення незалежної експертизи в акредитованих лабораторіях (зміни до Законів України "Про Антимонопольний комітет України" і "Про захист економічної конкуренції");

7) чітко розмежувати компетенцію Антимонопольного комітету України та Державної інспекції з питань захисту прав споживачів у справах, пов'язаних із поширенням інформації, що вводить в оману (зміни до законів України "Про Антимонопольний комітет України" та "Про захист економічної конкуренції");

8) дозволити органам Антимонопольного комітету України надавати рекомендаційні роз'яснення про відповідність дій учасників ринку положенням ст. 151 "Поширення інформації, що вводить в оману" Закону України "Про захист від недобросовісної конкуренції";

9) встановити підвідомчість господарським судам справ, які вирішуються на підставі законодавства про захист економічної конкуренції, що врегулює юридичні колізії при оскарженні рішень Антимонопольного комітету України в судах;

10) увести в українське конкурентне законодавство поняття "фінансово-промислова група";

11) встановити, які саме схожі дії (бездіяльність) суб'єктів господарювання на ринку нафтопродуктів можуть призвести до недопущення, усунення чи обмеження конкуренції чи бути антиконкурентними узгодженими діями;

12) змінити методику встановлення територіальних меж ринків роздрібного продажу нафтопродуктів, взявши за її основу різке змінення спроможності споживачів задовольняти свій попит у паливі й виключивши в такий спосіб вплив суб'єктивних чинників на результати оцінювання, отже, підвищивши об'єктивність визначення рівня конкуренції.

Висновки. Щоб не допускати порушень законодавства, органам державної влади слід сприяти формуванню зрозумілого, відкритого, транспарентного, конкурентного ринку нафтопродуктів за запропонованими в статті методологічними підходами, орієнтуючи роботу Антимонопольного комітету на усунення системних порушень, підвищення рівня інформаційно-аналітичного забезпечення, формування єдиних підходів до контролювання економічної концентрації суб'єктів господарювання.

Перспективи подальших розвідок. У подальшому планується розробити методики визначення географічних меж ринків з урахуванням впливу на них як попиту, так і пропозиції.

Список використаних джерел

1. *Рябцев Г.* Работаем вместе. О путях совершенствования работы Антимонопольного комитета Украины на рынке нефтепродуктов / Геннадий Рябцев // Терминал. - 2012. - № 9. - С. 6-10.

2. *Сапегин С. В.* Новый нефтяной порядок? Лицо отечественного топливного рынка быстро и кардинально изменяется / Сергей Сапегин, Геннадий Рябцев // Терминал. - 2011. - № 16. - С. 6-11.