



ЕКОНОМІЧНА ПРАВДА

Експертна дискусія

«Позбутися олігархату: якою повинна бути антимонопольна політика?»

15 червня 2022 року Центр соціально-економічних досліджень CASE Україна провів дискусію на тему **«Позбутися олігархату: якою повинна бути антимонопольна політика?»**. У ній взяли участь віце-президент з економічної освіти, доцент Київської школи економіки Олег Нів'євський; українська юристка, державна уповноважена Антимонопольного комітету України (2015–2019) Агія Загребельська; модерував захід виконавчий директор CASE Україна Дмитро Боярчук.

Публікуємо ключові тези дискусії, а також стислий переказ доповідей спікерів.

Основні тези

- *Антимонопольна політика передбачає захист демократії та національну безпеку.*
- *В економіці України більш як 50% державних підприємств (присутність у 15 із 28 секторів), підприємств, пов'язаних з політично заангажованими постатями або олігархами – 60%, що ускладнює роботу антимонопольної політики. Економіка України сконцентрована в руках влади та олігархату.*
- *Ефективність Антимонопольного комітету України полягає в його незалежності. Потрібне надання АМКУ повноважень поліції для ефективного забезпечення конкурентної ринкової політики в Україні.*
- *Антимонопольний комітет – основний регулятор у країні, завдання якого – захист конкуренції, стабільний розвиток і забезпечення сталості економіки.*
- *Без судової реформи антимонопольна політика не буде ефективною.*
- *«Три кити», три причини, через які в Україні не працює Антимонопольний комітет, – незалежність, спроможність виконувати свої функції та залученість суспільства, які потрібно впроваджувати одночасно.*
- *Потрібне максимальне роздержавлення економіки, зведення до мінімуму підприємств, які займають панівну позицію на ринках. Для цього спочатку треба провести антимонопольну реформу.*

Переказ дискусії (відео повної дискусії за посиланням)

- Наскільки антимонопольна політика важлива для успішного розвитку економіки?

Агія Загребельська

Не буду говорити про стандартні фрази, їх усі знають: змагання між підприємцями, конкуренція, якість товарів, ціна. Спробую піднятися трішки вище і сказати найперше про демократію. Можливо, мало хто побудує зв'язок між антимонопольною політикою і демократією, але насправді якщо ми не терпимо, як казав колись колишній президент Америки, «королів» у владі, то чому ми маємо терпіти їх на ринках.



Щоразу, коли ми маємо короля на ринку, тобто монополіста, він з часом все одно перетворюється на короля у владі – це невід’ємні речі, цілком очікуваний і логічний результат. Маємо замкнене коло, коли спочатку створюють монополію, що починає приносити надприбутки, надалі купують за них засоби масової інформації та політичні проекти, завдання яких – зберігати цю монополію, охороняти її від конкурентів і відповідно від розслідувань, зокрема Антимонопольного комітету.

Антимонопольна політика – це **передусім** демократія та її захист, **по-друге** – це національна безпека. Важливо, щоб у країні не було монополістів, оскільки це впливає на національну безпеку. В Європі історія з Газпромом показує прямий зв’язок між монополіями та національною безпекою. В Україні ми це змогли побачити, коли почалися черги на АЗС через втрату одного монополіста (практично весь імпорту пального здійснювали з Росії або Білорусі, в Україні ж вітчизняне виробництво також перебувало в монопольному стані).

По-третє – це майбутнє, і якщо ми хочемо мати майбутнє, у нас має бути антимонопольна політика. Монополії закривають ринок як капсулу часу, ринок не розвивається, немає нічого нового, немає жодної мотивації щось нове виробляти. Можемо побачити на прикладі Росії, що таке недолуга антимонопольна політика, що таке засилля монополій і особливо присутність олігархів, коли галузі внутрішнього виробництва залишилися в минулому столітті, а все, що стосується майбутнього, завозять з-за кордону. Це добробут громадян середнього класу, бо коли ми маємо монополію – це завжди завищені ціни.

Якщо антимонопольна політика не працює, монополіст має змогу зловживати своїм становищем, а це якість життя. Конкуренція штовхає бізнесменів змагаючись виробляти краще і задовольняти споживачів краще. Коли ми маємо монополії та картелі, які можуть змовлятися або виставляти абсолютно несприятливі для працівників умови оплати, коли немає вибору працівникові куди піти працювати, в підсумку це призводить до еміграції.

Якщо в країні є конкуренція, підприємці змагаючись стають сильнішими, надалі завойовують міжнародні ринки. Це конкурентоспроможність країни на міжнародній арені і що конкурентоспроможніша країна, то сильніші її позиції за столом переговорів і на будь-яких міжнародних майданчиках.

Все це антимонопольна політика. Якщо ми будемо дивитися на неї суто як на ціну пального чи комунальних послуг – це буде неправильно, ми маємо дивитися ширше, і антимонопольна політика впливає на все, що ми бачимо навколо себе, на все наше життя.

- Чи є приклади ефективної антимонопольної політики? Зараз розкручують судову систему, антимонопольне ж питання поки що залишається досить вузькоспеціалізоване. Чому настільки мало уваги приділяють цій проблемі?

Олег Нів’євський

Усі ми намагаємося зробити так, щоб наша економіка була якомога конкурентнішою, це більший добробут населення та економіки загалом, більші інвестиції, краща продуктивність. З іншого боку, монополії також мають право на існування, бо з погляду економіки є переваги вертикально інтегрованих структур, наприклад, економіка масштабу чи економія щільності. Звичайно втрачається ефективність і це властиво передусім контрольній монополії, там, де є економіка мереж: транспорт, газопостачання, електроенергія, водопостачання, комунальне



господарство в країні або в окремому місті. Важливо, щоб становище цих підприємств не давало змоги зловживати. Антимонопольне законодавство каже, що монополія – це погано, проте погано саме зловживання своїм становищем на ринку.

Ситуація з концентрацією і неконкурентним середовищем ускладнена державними підприємствами і підприємствами, які пов'язують з тими чи іншими політичними постатями або олігархами. Історично склалося, що після приватизації дуже багато підприємств потрапили в руки потужних олігархів. Частка державних підприємств в Україні досить велика, перевищує 50% за останніми дослідженнями, 15 із 28 секторів – це дуже багато, майже в половині секторів велика присутність державних підприємств. Підприємств, пов'язаних з політичними заангажованими постатями або олігархами, більш як 60%. Економіці України властиві ознаки влади та монополізації.

Прикладом слугує дослідження з порівнювання секторів, в яких є певна концентрація олігархів, з тими, де її немає. Сукупний фактор продуктивності виявив, що в тих секторах, де присутні такі підприємства, було на 4–10 відсоткових пунктів менше зростання продуктивності. Якщо загалом у приватних підприємств без ознак олігархату зафіксовано зростання на 10%, то в інших підприємствах, де така ознака присутня, відбулося зростання на рівні 6%. Це багато, зростання продуктивності взагалі можна екстраполювати на зростання ВВП. Тобто ми втрачаємо економічне зростання через таку економіку.

Якщо говорити більш реальними прикладами, то можна подивитися на сільське господарство. Якби свого часу було прийнято рішення, що торгівля в цій сфері повинна відбуватися тільки через ДПЗКУ – «Державну продовольчо-зернову корпорацію України», яка посідала велику частку на ринку активів сільського господарства (компанія мала до 10% елеваторів, два порти, преференції з перевезення залізничним транспортом), то ми побачили б, де було би зараз сільське господарство. На цей момент ДПЗКУ в боргах, точилося багато дискусій про те, щоб приватизувати цю компанію, але ніяк не вдалося.

Чи є приклади ефективних антимонопольних розслідувань? Мені зараз важко згадати про успішні приклади. Торік було дуже багато розмов про ринок мінеральних добрив, корпорацію Дмитра Фірташа OSTCHEM. 2019 року Антимонопольний комітет виніс рішення про те, що потрібно розбити компанію на певні складники. Через судові справи компанії вдалося відбитися, рішення Антимонопольного комітету оскаржено і скасовано.

Антимонопольну політику чи політику конкуренції в Україні потрібно розглядати системно. Це стосується не тільки того, як працює Антимонопольний комітет України, а й усього регулювання. У нас постійно гальмують програму приватизації. Потрібно якомога більше приватизовувати державні компанії, щоб зменшити їхню частку. Це допоможе вирішити частину проблем, пов'язаних з надмірною концентрацією в певних секторах економіки.

Антимонопольний комітет України діє, ми постійно бачимо якісь розслідування. З іншого боку – питання в тому, наскільки дієвий цей інститут зараз, наскільки він має владу, наскільки він незалежний від Президента та Верховної Ради, це відкрите питання. Відбувається багато обговорень, як зробити АМКУ фінансово незалежною інституцією, щоб він мав повноваження поліції, міг ефективно виконувати свої функції і забезпечувати конкурентну політику в Україні.

- Наскільки ефективно працює антимонопольна політика в Україні?



ЕКОНОМІЧНА ПРАВДА

Агія Загребельська

Про ефективність антимонопольної політики свідчить перелік Forbs і місце України за конкурентоспроможністю у світі. Усі глядачі, слухачі і навіть діти після п'ятого класу розуміють, що антимонопольна політика в Україні неефективна. Є об'єктивні і суб'єктивні причини цього. Об'єктивно Україна вже 30 років незалежна, це не так багато, в Америці перший антитрастовий закон прийняли більше ста років тому. Нам складно через радянське минуле, коли не було ринкової економіки і бізнесмена вважали спекулянтом.

Працюючи в Антимонопольному комітеті чотири роки, я стикалася з викликом від державних чиновників, багато з яких взагалі не розуміють значення конкуренції. Їм здається, що це якась штука, яку вимагають західні партнери, навіщо воно потрібне, якщо краще державницьке рішення визначити цього підрядника в ручний спосіб або віддати компанії займатися певною функцією. Треба працювати зі свідомістю, тобто з розумінням взагалі що таке ринкова економіка.

Якщо говорити про Антимонопольний комітет як найголовніший регулятор у країні, то його завдання, окрім захисту конкуренції та розвитку, – забезпечення сталості економічної політики. Коли президентів, парламенти, уряди змінюють, а економічна політика йде і триває, вона зрозуміла для інвесторів. Звичайно, наш Антимонопольний комітет цієї функції не виконує.

Незалежність, спроможність виконувати свої функції та залученість суспільства до політики – це три причини, через які у нас погано працює Антимонопольний комітет, три кити, на яких має стояти в майбутньому реформа антимонопольної політики України.

Щодо **незалежності**, то система призначення та звільнення керівництва Антимонопольного комітету у нас досі залишає бажати кращого. Для прикладу, за останні сім років жоден член Антимонопольного комітету не досидів у своєму кріслі свій термін до кінця. За всю історію Антимонопольного комітету жодного члена не призначали за прозорою конкурентною процедурою. Останні призначення, зокрема мій склад, – це люди, які взагалі не зрозуміли, чого вони туди потрапили, яким чином їх вибирали, за якими критеріями. Велика частина Антимонопольного комітету, вже не перший склад, не мали до призначення, до антитрастової політики жодного відношення. Відповідно цими людьми дуже легко маніпулювати олігархату або іншим.

Плюс фінансова та політична незалежність. Зі свого досвіду скажу: коли приймають рішення, не вигідні Міністерству фінансів, або Державному казначейству, або з приводу якого телефонує голова Бюджетного комітету парламенту, чудово розумієш, що просто завтра можна залишитися без паперу А4, без працюючих принтерів і навіть без зарплати на певний період часу. У цій частині є проблеми з незалежності Антимонопольного комітету, йому цю незалежність потрібно дати.

Доки політики керують конкурентним відомством – навіть найкращі, найсуперовіші і найчесніші політики, – вони все одно будуть шкодити конкуренції. Завдання політика думати про робочі місця, розвиток регіонів, великий бізнес, виконувати свою політичну мету. АМКУ має бути саме цією «бабою-ягою», яка говоритиме: ні, ви зараз короткострокову політичну мету виконаєте, але зашкодите конкуренції, ми від цього будемо страждати роками.



Якщо говорити про **спроможність**, варто сказати про слідчі повноваження. Справді, Антимонопольному комітету не вистачає повноважень. Правопорушення у сфері антимонопольної політики – це правопорушення, які здебільшого вчиняють величезні компанії-гіганти, у яких юридичний департамент може сидіти на десяти поверхах офісного центру і стільки ж ще служба безпеки. Це люди, які забезпечують, щоб до їхньої діяльності не могли докопатися, це засоби конспірології, складні схеми для того, щоб обійти норми закону. Супроти них п'ятеро людей в Антимонопольному комітеті займаються енергетичними ринками – це електроенергія, газ, пальне та ін. Про що може йтися, як ця жменька людей буде боротися проти Коломойського, Ахметова, Фірташа і всіх разом узятих з усіма службами юристів?!

Як вирішується це питання за кордоном? Звичайно, не можна конкурувати з такими великими фінансово-промисловими групами, персоналом – це важко, але можна залучати експертів. Конкурентні відомства світу витрачають великі кошти на залучення сторонніх експертів, тобто вони можуть заплатити тисячі, десятки тисяч, сотні тисяч євро чи доларів незалежному експерту, який зробить для них необхідний аналіз.

В Україні більш як десять років Антимонопольному комітету не видавали жодної копійки на експертизи, немає навіть такої статті видатків. Що ми хочемо від конкурентного відомства за таких умов?

Про залученість суспільства до антимонопольної політики. Ця тема справді не популярна, вона досі чужа. Люди не відчують на собі результатів антимонопольної політики. Наприклад, у Сполучених Штатах конкурентне відомство «вжарило» FTC якогось монополіста – одразу вибудовується черга з десятків тисяч споживачів, які йдуть до суду з колективним позовом стягувати шкоду. Є ціла галузь юридичних компаній і радників, які представляють інтереси потерпілих на умовах гонорару успіху, коли споживач нічого не сплачує. Компанії збирають величезну групу споживачів, виграють позов і з потрібним розміром половину відшкодування беруть собі як гонорари, які сягають мільйони доларів. В Україні цієї інфраструктури немає взагалі. У нас на антитрастовому юридичному ринку вибудовувалася цікава історія, коли фактично всі компанії виступають на захист самих порушників. Тобто юридичних компаній, які захищають споживачів, у нас немає, бо на цьому не заробиш грошей, бо ця система не працює, відповідно юристи не можуть на цьому заробити. Це те, що нам потрібно відремонтувати.

Сьогодні Київський окружний адміністративний суд може заблокувати будь-яке розслідування – це нонсенс. Коломойському, Ахметову, будь-кого можемо взяти зі списку Forbs, не треба навантажуватись і йти домовлятися, вони просто можуть отримати ухвалу про забезпечення позову і хрест на цих розслідуваннях. Справи залишаються заблокованими, через рік втрачають актуальність, олігархи перебудовують схеми, приховують докази та документи. Без судової реформи антимонопольна політика не буде ефективною.

До питання щодо OSTCHEM, це саме та ситуація, де, з одного боку, прикро, що рішення скасовано. Це другий випадок з історії антимонопольного комітету про примусовий поділ, вперше було щодо Донецького молокозаводу в 90-х роках. Основна причина скасування – проблема з визначенням ринків. Антимонопольний комітет визначив ринки станом на 2017 рік, а рішення прийняв 2019 року. Коли приймають рішення про примусовий поділ



ЕКОНОМІЧНА ПРАВДА

монополіста, має бути прописано, що він 2019 року був монополістом, це реально проблема професіоналізму, дуже важко зібрати в АМКУ команду мрії.

- З чого саме потрібно починати, як рухатися та як побудувати якісну антимонопольну політику?

Олег Нів'євський

По-перше, це гра в довгу, за одну ніч змін не буде. Як і всі історії реформування, в Україні без зовнішнього втручання нічого не вийде, з середини себе реформувати дуже важко. Сподіваюся, що прагнення стати членом Європейського Союзу нам сильно допоможе рухатися до нормальних практик, до потужних, спроможних інституцій.

По-друге, це спроможність роботи інституцій, таких як АМКУ. Оскільки я представляю університет, буду говорити, що саме освіта є фундаментальною основою спроможної організації. Виконувати дослідження на професійному рівні потребує дуже гарної освіти.

У Київській школі економіки Рассел Пітман раз на два роки викладає курси з антитрасту. Цей курс дуже популярний, студентам неабияк подобається, багато слухачів працювали в АМКУ. Плюс інша освіта, яку ми надаємо, допомагає виконувати економічні дослідження ринків на високому рівні.

Подібних установ в Україні мало. Нам потрібно розбудовувати культуру правильної освіти, де прагнуть отримати оцінки, які відповідають досягненням. Тут уже йдеться про реформу освіти. Усе пов'язано, необхідно досягати якісних змін в інституціях, які опікуються конкурентною політикою. Інтеграція в Європейський Союз та освіта – дві фундаментальні речі, які нам потрібно робити і досягати.

Агія Загребельська

Інтеграція та освіта дуже важливі, але якщо говорити про послідовність, справді, це не офіс простих рішень, неможливо прокинутися і все працює як треба. Це система, і якщо ми хочемо, щоб антимонопольна політика слугувала Україні довго, то маємо і будувати її довго.

Не можна робити саму реформу Антимонопольного комітету послідовно. Якщо ми зараз доможемося незалежності комітету, але не дамо йому повноваження, не забезпечимо його спроможність, то ми швидко дискредитуємо взагалі цих людей, оскільки вони без потрібних повноважень не зможуть давати результати.

Якщо ми зараз дамо тільки спроможність і незалежність, не залучимо до цього суспільство, у нас вийде «війна» між Антимонопольним комітетом і олігархами. Якщо олігарх, маючи телеканали, політичний вплив, може залучати суспільство на свій бік, що дуже часто відбувається, то люди починають захищати не того, хто почав «хрестовий похід» проти олігархів, а його бізнес, базуючись на некоректних даних маніпуляцій.

Якщо не буде залучено суспільство – не буде захисника Антимонопольного комітету. Потрібно створити армію громадян України та їхніх юристів, які розумітимуть, що всі вони отримають відшкодування, і поширювати правду через всі можливі майданчики, тоді буде результат.



ЕКОНОМІЧНА ПРАВДА

Тому реформа Антимонопольного комітету передбачає робити ці три речі одночасно. Якщо їх розірвати в часі, ми отримаємо результат, коли є один орган – немає іншого, є інший – той створили через два роки, виникає суспільне невдоволення, розчарування, вже знищено репутацію, а як тільки орган не відчуває підтримки від суспільства, керівник починає шукати підтримку від політики, починаються державницькі позиції та рішення.

Олег Нів'євський

Потрібна максимальна приватизація роздержавлення економіки, щоб не було підприємств, які займають панівну позицію на ринках.

Агія Загребельська

Тільки спочатку треба зробити антимонопольну реформу, а потім приватизацію, бо інакше приватизують ті самі «чарівні» люди за непрацюючої антимонопольної політики в країні. Інвестор не прийде, якщо не буде антимонопольної політики та відсутності судових реформ. Приватизацію потрібно робити, але для цього треба підготували ґрунт.

- Монополії не дають ринку розвиватися, що тоді робити з природними монополіями, чим обумовлена їхня наявність та як вони впливають на ринок?

Агія Загребельська

Так, є ринки, які не можуть бути взагалі конкурентними або їх функціонування в конкурентному стані не буде ефективним. Це виключний перелік, природних монополій насправді не так багато. Їх треба регулювати, і саме для цього на кожному ринку, де утворюється природна монополія, створюють спеціальні регулятори.

Якщо у нас залізниця є монополістом, це має бути регулятор транспорту, якого досі в Україні не створено, його функції виконує Міністерство інфраструктури. Якщо, наприклад, водопостачання або інші комунальні послуги – це Нацкомісія регулювання (НКРЕКП). Завдання регулятора – заміна конкуренції.

Тому ми намагаємося максимальну кількість ринків зробити конкурентами для того, щоб не отримувати армію чиновників, яка стоятиме поряд з цими монополіями і говоритиме, як їм треба функціонувати. Це погано, звичайно, але, на жаль, на природних монополіях іншого варіанта немає.

- Чи правильно казати, що штучні монополії, олігополії підтримуються корупційними зв'язками власників монополій?

Олег Нів'євський

У природі антикорупційна діяльність і антимонопольна не одне й те саме. Монополії можуть бути, вони обґрунтовані в певних умовах і тут нічого антикорупційного немає. Питання в тому, чи зловживають вони своїм становищем. Антикорупцією не можна подолати монополію, можна поправити, але хвороба не в тому.

- Як змінюватиметься контроль діяльності за Антимонопольним комітетом, оскільки ви пропонуєте надати йому поліцейні повноваження, зокрема право на застосування сили? Як гарантувати, що за пару років це не перетвориться на легальний рекет?



ЕКОНОМІЧНА ПРАВДА

Агія Загребельська

По-перше, Антимонопольний комітет підконтрольний президенту, підзвітний парламенту – це те, що написано в Законі «Про АМКУ». Щодо поліційних повноважень, я б тут уточнила, що це можна реалізувати двома способами – надати Антимонопольному комітету слідчі повноваження або детальніше виписати взаємодію між Антимонопольним комітетом та органом, який має слідчі повноваження, щоб він у разі потреби провадив обшуки або інші дії, які мають ознаки слідчих, робив це разом з Антимонопольним комітетом.

Щодо захисту, то зазвичай, коли ми наділяємо будь-який орган додатковим правом чи повноваженнями, з ними одразу має йти обов'язок. Якщо ми даємо Антимонопольному комітету схожі повноваження як у слідчих, то ми маємо накласти на Антимонопольний комітет схожі обов'язки, які несуть ці органи, і вже з урахуванням помилок, з якими суспільство стикалося, там, де воно ламається і не працює, налагодити їх – це судовий контроль, контроль від суспільства, персональна відповідальність осіб, відшкодування шкоди, прозорість і незалежність.

- У суспільстві часто лунає думка, що замість приватизації потрібно навести лад в управлінні державними підприємствами, яка ваша думка?

Олег Нів'євський

Є консенсус, що приватний сектор краще виконує свої функції, аніж державний. Робота підприємств в Україні це чітко засвідчує. Державні чи монопольні структури можуть бути, але приватний сектор показує більшу ефективність. Знову наведу приклад підприємства в зерновому бізнесі ДПЗКУ, точилося багато дискусій, але де воно зараз – постійно в збитках, ніяк не можуть продати, висить китайський кредит.

Якщо говоримо, хто краще працює – приватна чи державна структура, відповідь однозначна: приватний сектор. Що стосується розпилу, то тут потрібно говорити про процес приватизації. Ці два поняття не варто змішувати.