

ОСНОВНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ КОНКУРЕНЦІЇ ТА АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ НА РИНКАХ ПАЛИВНО-ЕНЕРГЕТИЧНОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ

Полюхович В. І.,

доктор юридичних наук, державний уповноважений Антимонопольного комітету України

У статті проаналізовано сучасний стан конкуренції на ринках паливно-енергетичного комплексу України шляхом виокремлення окремих галузевих ринків. Визначено основні проблеми, перепони для розвитку конкуренції на окремих ринках. Запропоновано шляхи подолання існуючих прогалів в чинному законодавстві та здійснення заходів в напрямі розвитку конкурентних відносин та антимонопольного регулювання на конкретних ринках паливно-енергетичного комплексу України: електроенергії та енергетичного вугілля, газу, нафти та нафтопродуктів.

Ключові слова: ринки електроенергії та енергетичного вугілля, газу, нафти та нафтопродуктів, конкуренція, антимонопольне регулювання, природні монополії, антиконкурентні узгоджені дії, паралельна поведінка, картель.

Паливно-енергетичний комплекс є потужним елементом економіки України, а тому наявність ефективної конкуренції в цій сфері вкрай необхідна.

Антимонопольний комітет України відповідно до компетенції вживає заходів, спрямованих на розвиток конкуренції на ринках паливно-енергетичного комплексу.

Ринки паливно-енергетичного комплексу традиційно досліджуються шляхом виокремлення ринку природного газу, ринку електроенергії та пов'язаного з ним ринку енергетичного вугілля, а також ринку нафти та нафтопродуктів.

Особливостями ринків природного газу та електроенергії є наявність природних монополій та обмеженість конкуренції на суміжних ринках. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про природні монополії» «природна монополія – стан товарного ринку, при якому задоволення попиту на цьому ринку є більш ефективним за умови відсутності конкуренції внаслідок технологічних особливостей виробництва (у зв'язку з істотним зменшенням витрат виробництва на одиницю товару в міру збільшення обсягів виробництва), а товари (послуги), що виробляються суб'єктами природних монополій, не можуть бути замінені у споживанні іншими товарами (послугами), у зв'язку з чим попит на цьому товарному ринку менше залежить від зміни цін на ці товари (послуги), ніж попит на інші товари (послуги)» [1]. Отже, законодавцем нормативно закріплено можливість обмеження конкуренції в сферах діяльності природних монополій.

Реформування та лібералізація конкурентного середовища на ринках газу в зв'язку з набранням чинності Закону України «Про ринок природного газу» вже активно відбувається. Проте реформування ринків електроенергії відбувається більш повільно. Ринки нафти та нафтопродуктів є конкурентними, але у зв'язку з існуючою структурою схильні до утворення картелів.

Антимонопольний комітет активно діє у напрямку розвитку конкуренції на цих ринках та усунення передумов порушень конкурентного законодавства. Детальніше зупинимось на економіко-правовій характеристиці кожного з ринків.

На сьогодні вся вироблена в Україні електроенергія незалежно від виду генеруючих потужностей продається в Оптовий ринок електроенергії (далі –ОРЕ) оптовому постачальнику – Державному підприємству «Енергоринок». Державне підприємство «Енергоринок» продає електроенергію облэнерго і незалежним постачальникам, які вже безпосередньо постачають електроенергію роздрібним споживачам: населенню та суб'єктам господарювання. Оптовий ринок функціонує у формі узгоджених дій на підставі договору, укладеного між його членами, тобто як санкціонований державою картель. Електроенергія транспортується до споживача через мережі облэнерго та ДП «Укрэнерго», які є суб'єктами природної монополії.

На сьогодні конкуренція на ринках електричної енергії не розвивається через низку факторів: перш за все, адміністративної зарегульованості відносин, а також факторів технічного характеру. Формування оптової ринкової ціни на електричну енергію є непрозорим. Так, для різних суб'єктів ринку НКРЕКП застосовуються різні адміністративно встановлені ціни. Про ринкове формування ціни та цінову конкуренцію не йдеться.

Разом з тим величина прогнозованої оптової ринкової ціни (від якої фактична ціна не може відхилитись), що встановлюється НКРЕКП, напряму залежить від даних, затверджених Міненерговугіллям у прогнозних балансах. При формуванні цих балансів не застосовується жодного прозорого механізму визначення обсягів електроенергії, що буде вироблено в наступному місяці певним видом генерації, зокрема АЕС або ТЕС. Відповідні величини визначаються за відсутності будь-яких формул та критеріїв.

Крім того, на сьогодні величина обмеження граничної ціни системи (Кнкре), яка є визначальною при формуванні тарифу для ТЕС, формується НКРЕКП непрозоро, порядок її формування відсутній, а тариф ТЕС є однією зі складових оптової ринкової ціни. Також оптова ринкова ціна штучно збільшується НКРЕКП у зв'язку з закладення до неї дотацій та компенсацій втрат від постачання електроенергії пільговикам. При цьому у доповнення до непрозорого регулювання цінова конкуренція на ОРЕ відсутня, а ціна, яка регулюється НКРЕКП на всіх рівнях продажу, жодним чином не реагує на попит.

Таким чином, існуюча на сьогодні система ціноутворення на ОРЕ є непрозорою, а також бар'єром розвитку конкуренції. Взагалі основним напрямом реформування ринку електричної енергії є перехід від моделі єдиного покупця до моделі двосторонніх угод між виробниками та постачальниками електричної енергії. Для цього першочерговим є внесення докорінних змін до чинного Закону України «Про засади функціонування ринку електричної енергії України» [2].

Ціна на електроенергію напряму залежить від ціни на первинні енергоносії, одним з яких є енергетичне вугілля. Але торгівля енергетичним вугіллем, за поодинокими винятками, відбувається всередині двох великих груп:

1. *Державні компанії.* ПАТ «Центренерго» купує вугілля у ДП «Вугілля України», куди його продають державні шахти.

2. *Приватні компанії групи ДТЕК та ПАТ «Донбасенерго».* Теплові електростанції групи ДТЕК купують вугілля шахт групи ДТЕК. ПАТ «Донбасенерго» також споживає вугілля здебільшого власного видобутку.

Ціну внутрішньогрупових продаж не можна назвати ринковою. Крім того, державна підтримка державних шахт є настільки значною, що в окремих випадках собівартість вугілля деяких державних шахт майже в 5 разів перевищувала ціну фактичного продажу.

Таким чином, про дійсну ринкову ціну вугілля в Україні на сьогодні говорити неможливо, і це при тому що паливна (вугільна) складова може досягати 80–90% в тарифі ТЕС.

Існують значні проблеми розвитку конкуренції у сфері роздрібного продажу електроенергії, однією з яких є нерівність можливостей доступу ПНТ та ПРТ до мереж. При цьому ПРТ, користуючись своїм монопольним становищем на ринку передачі, витісняють ПНТ зі сфери постачання.

У зв'язку з такими діями Антимонопольним комітетом України порушена значна кількість справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції.

Перелічені, а також багато інших факторів, що стримують розвиток конкуренції на ринках електроенергії, відображені у Звіті за результатами проведеного Антимонопольним комітетом комплексного дослідження [3]. Також у Звіті наведено розроблений Комітетом пакет заходів у вигляді рекомендацій центральним органам виконавчої влади та пропозиції для Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, виконання яких надасть можливість значною мірою покращити стан конкуренції на ринках електричної енергії та енергетичного вугілля.

Щодо ринку газу України слід зазначити, що його дослідження необхідно здійснювати через призму розподілу на:

- ринки природної монополії – транспортування, зберігання, розподілу природного газу;
- потенційно конкурентні ринки – постачання природного газу.

Одним з основних принципів Закону України «Про ринок природного газу» є вільна торгівля природним газом, рівність суб'єктів ринку природного газу, а також вільний вибір постачальника природного газу [4]. Проте існує проблема високої концентрації виробництва, транспортування, продажу природного газу в межах одного суб'єкта господарювання – Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України». Основний принцип, який має бути дотриманий при реформуванні НАК «Нафтогаз України», це розмежування природної монополії від потенційно конкурентних ринків та виконання адміністративних функцій – формування балансів ринку.

Одна із проблем на ринку природного газу полягає у суміщенні діяльності НАК «Нафтогаз України» на ринках природної монополії та потенційно конкурентному ринку постачання природного газу. НАК «Нафтогаз України» одночасно є трейдером та контролює доступ до газотранспортної системи безпосередньо чи опосередковано через ПАТ «Укртрансгаз». За таких обставин у структурі НАК «Нафтогаз України» є певний внутрішній конфлікт інтересів, за наявності якого вона прагнутиме усунення своїх конкурентів на відповідних ринках.

Згідно зі ст. 23–25 Закону України «Про ринок природного газу» відповідно до вимог Третього енергетичного пакету передбачається відокремлення діяльності з транспортування та видобування та іншої діяльності на ринку газу. Також Міністерство енергетики та вугільної промисловості пропонує виокремлення зі складу НАК «Нафтогаз України» газодобувних компаній шляхом передачі їх акцій в управління новоствореній юридичній особі – державному холдингу, що перебуватиме в сфері управління Міністерства економічного розвитку. Після проведення такої реструктуризації НАК «Нафтогаз України» буде здійснювати лише трейдерську діяльність. Щодо потенційно конкурентного ринку постачання природного газу необхідно зазначити, що сьогодні на ньому існують певні вади

правового регулювання, що суттєво впливають на стан конкуренції. Так, з прийняттям Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» серед визначеного в ст. 7 переліку видів діяльності, що підлягають ліцензуванню, передбачено «транспортування та розподіл природного газу, газу (метану) вугільних родовищ, його зберігання в обсягах, що перевищують рівень, встановлений ліцензійними умовами, та постачання, крім постачання природного газу, газу (метану) вугільних родовищ за нерегульованим тарифом» [5]. Водночас в ст. 1 Закону України «Про ринок природного газу», що «постачання природного газу – господарська діяльність, що підлягає ліцензуванню і полягає в реалізації природного газу безпосередньо споживачам на підставі укладених з ними договорів», а «постачальник природного газу (далі – постачальник) – суб'єкт господарювання, який на підставі ліцензії здійснює діяльність із постачання природного газу». Таким чином, ми бачимо, що на рівні закону України запроваджена дискримінаційна норма, за допомогою якої встановлена перепона щодо доступу на ринок постачання природного газу для постачальників за нерегульованим тарифом. Тобто діяльність з постачання природного газу може здійснюватися лише за умови отримання ліцензії, а її отримання не передбачено для постачальників за нерегульованим тарифом. Очевидно, що така прогалина в законодавстві повинна бути виправлена.

Розглянемо стан конкуренції та основні напрями антимонопольного регулювання на ринках нафти та нафтопродуктів. Основними суб'єктами господарювання, які в Україні здійснюють видобуток нафти, є ПАТ «Укрнафта» та ПАТ «Укргазвидобування». Основним суб'єктом господарювання, що здійснює переробку нафти на світлі нафтопродукти, є Кременчуцький НПЗ, який належить ПАТ «Укртатнафта».

Також видобуток нафти здійснюють інші суб'єкти господарювання, зокрема, відповідно до укладених договорів про розподіл продукції на підставі отриманих спеціальних дозволів на користування надрами.

Чинним законодавством передбачено, що видобута в Україні нафта підприємствами, частка держави в яких складає понад 50%, реалізується на аукціонах. Зазначена норма стосується і скрапленого газу. Аукціони проводяться на біржових майданчиках. Порядок проведення аукціонів затверджений постановою Кабінету Міністрів України «Про організацію та проведення біржових аукціонів з продажу нафти сирової, газового конденсату власного видобутку і скрапленого газу» від 16 жовтня 2014 р. № 570 [6]. Зазначеною постановою передбачено, що організація та проведення аукціонів покладається на аукціонний комітет, який приймає рішення про проведення аукціону, схвалює або відхиляє заявки на участь в аукціонах, затверджує стартову ціну кожного лоту. До складу аукціонного комітету входять представники Мінекономрозвитку, Міненерговугілля та НАК «Нафтогаз України».

Рішення аукціонного комітету є обов'язковим для виконання всіма учасниками аукціону, а також біржею, на якій проводиться аукціон. Разом з тим аукціонний комітет не має статусу юридичної особи, у своїй діяльності не підпорядковується Міненерговугілля та Мінекономрозвитку.

Відсутність контролю та відповідальності з боку Міненерговугілля та Мінекономрозвитку за діяльністю представників цих міністерств в аукціонному комітеті, а також відсутність визначеного порядку оскарження рішень аукціонного комітету створює передумови для прийняття аукціонним комітетом необґрунтованих рішень. Зокрема, під час реалізації покладених на аукціонний комітет повноважень на ринках нафти і нафтопродуктів було виявлено, що аукціонним комітетом необґрунтовано відхиляються заявки покупців на участь в аукціонах, а самі аукціони проводяться з порушеннями, зокрема, під час проведення аукціонів об'єднуються лоти. Зазначене створює бар'єри в доступі суб'єктів господарювання до ресурсу, що виставляється на продаж на аукціонах, та, як наслідок, призводить до спотворення конкуренції на ринках нафти і нафтопродуктів та їх штучної монополізації. У зв'язку із зазначеним є необхідність нормативного врегулювання зазначених питань.

Український ринок нафтопродуктів на 80% складається з імпортованих нафтопродуктів. В Україну пальне імпортує близько 140 імпортерів. Найбільшими імпортерами є ТОВ «ВОГ Рітейл», ТОВ «БНК-Україна», ПП «ОККО-Бізнес Контракт», ПАТ «Укртатнафта», ТОВ «Західна нафтогазова компанія». Близько 85% імпортованих нафтопродуктів ввозиться на митну територію України залізничним транспортом.

Близько 20% бензинів та дизельного пального, що реалізується в Україні, виробляється на потужностях ПАТ «Укртатнафта» (Кременчуцький НПЗ) та ПАТ «Укргазвидобування» (ГПУ Шебелинкагазвидобування).

При цьому учасників ринків роздрібної торгівлі нафтопродуктами умовно можна розділити на три групи:

1. Оператори ринку, які реалізують імпортоване пальне: ПП «Амік Україна» (бренд Amic), ПП «ОККО нафтопродукт» (бренд ОККО), ТОВ «ВОГ Рітейл» (бренд WOG), ТОВ «Альянс Холдинг» (бренд SHELL), ТОВ «СОКАР ПЕТРОЛЕУМ» (бренд «SOCAR»), які мають частку в загальному обсязі роздрібної торгівлі світлими нафтопродуктами близько 45%.

2. Оператори ринку, які реалізують пальне переважно вітчизняного виробництва: ПАТ «Укрнафта» (бренди Укрнафта, Sentosa Oil), ТОВ «НАТЕЛЬ» (бренд АБІАС плюс), ТОВ «НК

ЗАПОРІЖНАФТОПРОДУКТ» (бренди ЗНП, АНР, УКРНАФТА, АВІАС плюс) тощо, які мають частку в загальному обсязі роздрібної торгівлі світлими нафтопродуктами близько 30%.

3. Інші оператори ринку, які не мають розгалуженої мережі АЗС, займають частку в загальному обсязі роздрібної торгівлі світлими нафтопродуктами орієнтовно 25%.

Органами Антимонопольного комітету здійснюється постійний моніторинг ситуації на ринках світлих нафтопродуктів.

Згідно з інформацією операторів ринку та експертів об'єктивними факторами, що впливають на формування роздрібних цін на моторні бензини та дизельне паливо, є передусім:

- ціни на нафтопродукти на європейських ринках за котируваннями Platts, закупівельні ціни нафтопродуктів;

- податкове навантаження, що діє в Україні, зокрема: акциз, розмір та одиниця виміру якого змінилася з 01.03.2016 (для бензинів – з 228,0 євро за 1000 кілограмів на 171,50 євро за 1000 літрів; для палива моторного альтернативного – з 141 євро за 1000 кілограмів на 120 євро за 1000 літрів); податок на роздрібну реалізацію, розмір якого змінився з 01.01.2016, ставку податку (5%) змінено на специфічну ставку – 0,042 євро за кожний літр реалізованого (відпущеного) товару); ПДВ;

- зміна курсу гривні до долара США і євро;
- вартість перевезення нафтопродуктів територією України залізничним транспортом (з травня 2016 р. тарифи на перевезення зросли на 15%);

- торговельна надбавка (маржа), яка є достатньою для покриття обґрунтованих витрат та отримання прибутку.

Згідно з проведенням Антимонопольним комітетом аналізом цінової ситуації на європейських ринках нафти у 2015 р. ціни на сиру нафту мали тенденцію до падіння порівняно з 2014 р. та знизилися на 50 відсотків.

Разом з тим ми розуміємо, що оскільки левову частку українського ринку нафтопродуктів складає паливо імпортного походження, то визначальним орієнтиром для встановлення цін на вітчизняних роздрібних ринках є міжнародні котирування Platts на бензини та дизельне паливо.

У період протягом липня 2015 – березня 2016 міжнародні котирування Platts на бензин марки А-95 та дизельне паливо засвідчили тенденцію до падіння. При цьому, якщо роздрібні ціни на дизельне паливо в Україні певним чином відповідали тенденціям на європейських ринках, то роздрібні ціни на бензин марки А-95 не корелюються зі змінами факторів, що впливають на їх формування. Тому постає питання про те, чи дійсно вітчизняні ринки нафтопродуктів є конкурентними.

На ринку присутня значна кількість гравців, які фактично мали б конкурувати між собою. І від цієї конкурентної боротьби мав би виграти споживач. Необхідно визнати, що мають місце прояви нецінової конкуренції на ринках нафтопродуктів, коли оператори пропонують споживачам різноманітний спектр супутніх товарів та додаткових послуг.

Разом з тим на сучасному етапі ринки світлих нафтопродуктів характеризуються факторами, що свідчать про можливість свідомої паралельної поведінки, іншими словами, мовчазної змови. Тобто дії операторів ринку за відсутності підтвердженого факту прямої змови свідчать про узгодженість наслідків, які настають на ринках бензинів та дизельного пального внаслідок схожості поведінки його учасників.

Відповідно до загальноприйнятих в конкурентних відомствах провідних країн світу та на рівні міжнародних організацій OECD, UNCTAD, ICN критеріїв оцінки до факторів, що свідчать про наявність свідомої паралельної поведінки, належать:

- паралельна поведінка передбачає: одночасну, однакову та в однаковій пропорції зміну ціни;

- встановлення однакових цін за відсутності об'єктивних причин;
- відсутність формальних угод між учасниками ринку щодо узгодження своєї поведінки;
- феномен цінової асиметрії «ROCKETS and FEATHERS» (коли ціни на нафту ростуть – ціни на бензин стрімко зростають, проте за умови зниження ціни на нафту – бензин дешевшає значно повільніше).

В чинному законодавстві України такий вид правопорушення передбачений ч. 3 ст. 6 Закону України «Про захист економічної конкуренції»: «Антиконкурентними узгодженими діями вважається також вчинення суб'єктами господарювання схожих дій (бездіяльності) на ринку товару, які призвели чи можуть призвести до недопущення, усунення чи обмеження конкуренції у разі, якщо аналіз ситуації на ринку товару спростовує наявність об'єктивних причин для вчинення таких дій (бездіяльності)» [7].

Отже, як наслідок, має місце відмова від цінової конкуренції між учасниками паралельної поведінки, спонукання інших учасників ринків до необґрунтованого підвищення своїх роздрібних цін та обмеження інтересів споживачів. З огляду на соціальну значимість ринків нафтопродуктів вказані ринки постійно перебувають та в найближчій перспективі залишатимуться в полі пильної уваги органів Комітету.

Стабільність соціально важливих ринків нафтопродуктів і виважена цінова поведінка мають залишатися ключовим фактором під час здійснення суб'єктами господарювання власної економічної

діяльності. Прозорість, прогнозованість, обґрунтованість – це ті принципи, котрі учасники ринків нафтопродуктів повинні мати орієнтиром у своїй діяльності.

Враховуючи зазначене, бачимо, що ринки паливно-енергетичного комплексу є різними як за специфікою функціонування, так і за змістом правового регулювання, кожен з них має свої проблеми, але загальним та спільним для всіх є необхідність розвитку конкуренції, що є суттєвим фактором, що впливає на розвиток економіки держави в цілому. Тому як підсумок слід визначити, що принципами, дотримання яких стане базовою умовою розвитку конкуренції та антимонопольного регулювання в Україні, мають бути:

- розвиток конкуренції та захист прав споживачів як безумовний пріоритет реформування ринків паливно-енергетичного комплексу;
- забезпечення прозорості діяльності суб'єктів природних монополій та неухильне дотримання ними вимог конкурентного законодавства;
- всі товари (роботи, послуги) мають продаватись на конкурентних ринкових засадах за умови мінімального втручання держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. *Про природні монополії*: Закон України від 20 квітня 2000 р. № 1682-III // Відомості Верховної Ради України, 2000. – № 30. – Ст. 238.
2. *Про засади функціонування ринку електричної енергії України*: Закон України від 24 жовтня 2013 р. № 663-VII // Відомості Верховної Ради, 2014. – № 22. – Ст. 781.
3. *Звіт* Антимонопольного комітету України про результати комплексного дослідження ринків електричної енергії та енергетичного вугілля [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=125980&schema=main>.
4. *Про ринок природного газу*: Закон України від 9 квітня 2015 р. № 329-VIII // Відомості Верховної Ради, 2015. – № 27. – Ст. 234.
5. *Про ліцензування видів господарської діяльності*: Закон України від 2 березня 2015 р. № 222-VIII // Відомості Верховної Ради, 2015. – № 23. – Ст. 158.
6. *Про організацію та проведення біржових аукціонів з продажу нафти сирової, газового конденсату власного видобутку і скрапленого газу*: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 570 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/570-2014-%D0%BF>.
7. *Про захист економічної конкуренції*: Закон України від 11 січня 2001 р. № 2210-III // Відомості Верховної Ради України, 2001. – № 12. – Ст. 64.

Polyukhovch V. I. The main directions of development of competition and antitrust regulation in the markets of fuel and energy complex of Ukraine

The article analyzes the current state of competition in the markets of fuel and energy complex of Ukraine through the provision of separate sectoral markets. The main problems, obstacles for the development of competition in the individual markets. Ways to overcome the existing gaps in the current legislation and the implementation of activities towards the development of competitive relations and anti-monopoly regulation in specific markets of fuel and energy complex of Ukraine: electricity and steam coal, gas, oil and oil products.

Keywords: electricity market and power coal, gas, oil and oil products, competition, antitrust regulation, natural monopolies, anticompetitive concerted actions, parallel behavior, the cartel.

Полюхович В. И. Основные направления развития конкуренции и антимонопольное регулирование на рынках топливно-энергетического комплекса Украины

В статье проанализировано современное состояние конкуренции на рынках топливно-энергетического комплекса Украины путем выделения отдельных отраслевых рынков. Определены основные проблемы, преграды для развития конкуренции на отдельных рынках. Предложены пути преодоления существующих пробелов в действующем законодательстве и осуществления мероприятий в направлении развития конкурентных отношений и антимонопольного регулирования на конкретных рынках топливно-энергетического комплекса Украины: электроэнергетики и энергетического угля, газа, нефти и нефтепродуктов.

Ключевые слова: рынки электроэнергетики и энергетического угля, газа, нефти и нефтепродуктов, конкуренция, антимонопольное регулирование, естественные монополии, антиконкурентные согласованные действия, параллельное поведение, картель.