



<https://doi.org/10.15407/eip2020.01.032>

УДК 330.341.2

JEL O12, P12

Щербак А.В., канд. екон. наук
старший викладач кафедри загальної економічної теорії
та економічної політики
Одеський національний економічний університет
e-mail: av.shcherbak@gmail.com

НАЦІОНАЛЬНА КОНКУРЕНТНА ПОЛІТИКА – ШЛЯХ ДО ЕФЕКТИВНОЇ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

У статті досліджено причини суттєвої різниці в динаміці ВВП України в 2000–2008 рр. та упродовж останнього десятиліття.

Показано, що масштабні реформи, проведені в розвинених країнах у 1980–1990-ті роки, сприяли порівняно стабільному розвитку економік більшості цих країн протягом майже чверті століття. Надалі ж в економічній політиці наголос був зроблений на стимулювання попиту. Це багато в чому зумовило глибину кризи 2008–2009 рр. і повільне зростання ВВП більшості розвинених країн після неї. Водночас динаміка ВВП у деяких країнах помітно відрізнялася від загальносвітових тенденцій.

Австралія останній раз переживала падіння виробництва в 1991 р. Такий тривалий безкризовий розвиток цієї країни – переважно результат комплексу реформ, спрямованих на розвиток конкуренції. Проаналізовано найважливіші напрями Національної конкурентної політики Австралії, її економічні та соціальні наслідки.

Обґрунтовано, що радикальні реформи, спрямовані на дерегулювання економіки, розвиток конкуренції, стали найважливішим чинником піднесення, яке почалося в Україні у 2000 р. Однак припинення реформ, а згодом – заходи, спрямовані на обмеження конкуренції, призвели до стагнації вітчизняної економіки, незважаючи на порівняно сприятливу зовнішньоекономічну кон'юнктуру. Показано зв'язок між інтенсивністю внутрішньої конкуренції та динамікою ВВП України. Дані кон'юнктурних опитувань свідчать, що конкуренція швидко посилювалась, досягнувши максимуму в 2006–2007 рр., але потім її рівень суттєво знизився.

Відзначено, що економічні реформи, які проводилися в Україні протягом останніх п'яти років, загалом були менш радикальними і послідовними, ніж ті, що здійснювалися 20 років тому. Обґрунтовано необхідність для України Національної конкурентної політики, окреслено її найважливіші напрями.

Ключові слова: внутрішня конкуренція, конкурентоспроможність, конкурентна політика, економічні реформи, Україна

Україна – одна з небагатьох держав світу, ВВП яких менше, ніж 30 років тому. У роботах В. Гейця, М. Зверякова, С. Корабліна, І. Крючкової проаналізовано особливості вітчизняної економіки, причини кризових явищ, запропоновано шляхи підвищення національної конкурентоспроможності. Водночас у зазначених роботах не отримали належного пояснення причини значних коливань економічної активності в країні. Якщо з 2000 р. по 2008 р. середньорічний темп зростання ВВП в Україні становив 7,7%, то в інший час спостерігалось повільне зростання або падіння виробництва. Причини катастрофічного падіння в 1990-х роках глибоко досліджені в літературі (див., зокрема, [1]). Однак те, чому ВВП України до цього часу не досяг рівня 2008 року, належним чином не пояснено.

© Щербак А.В., 2020

Існує точка зору, що найважливішим фактором динамічного піднесення стала сприятлива зовнішньоекономічна кон'юнктура [2, с. 79]. Проте це не так. Як видно на рис. 1 і 2, ціни на найважливіші товари українського експорту на початку 2000-х років

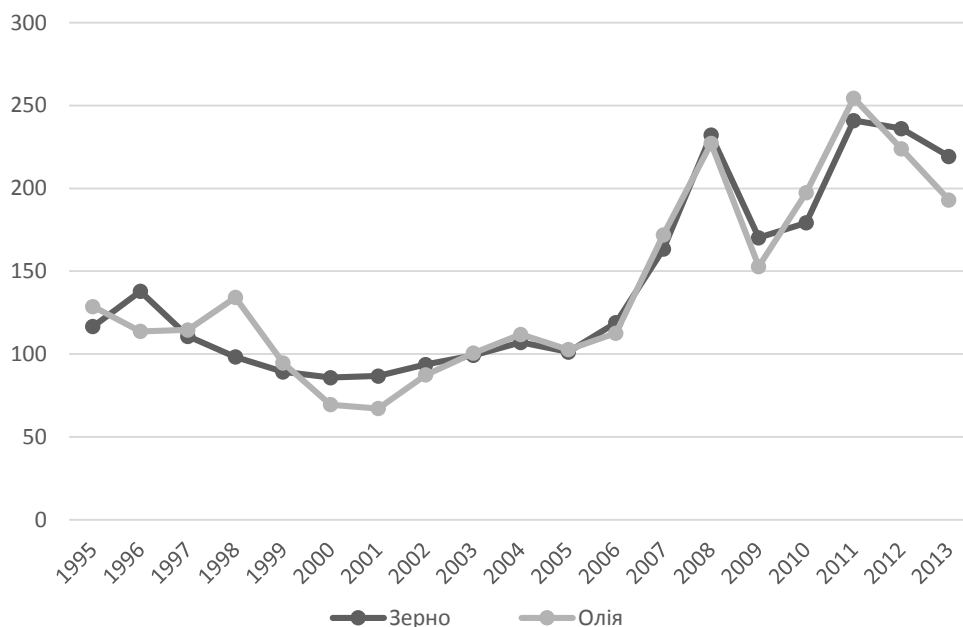


Рис. 1. Середньорічні індекси світових цін на зерно та олію (2002–2004=100)

Джерело: складено автором за даними [3].

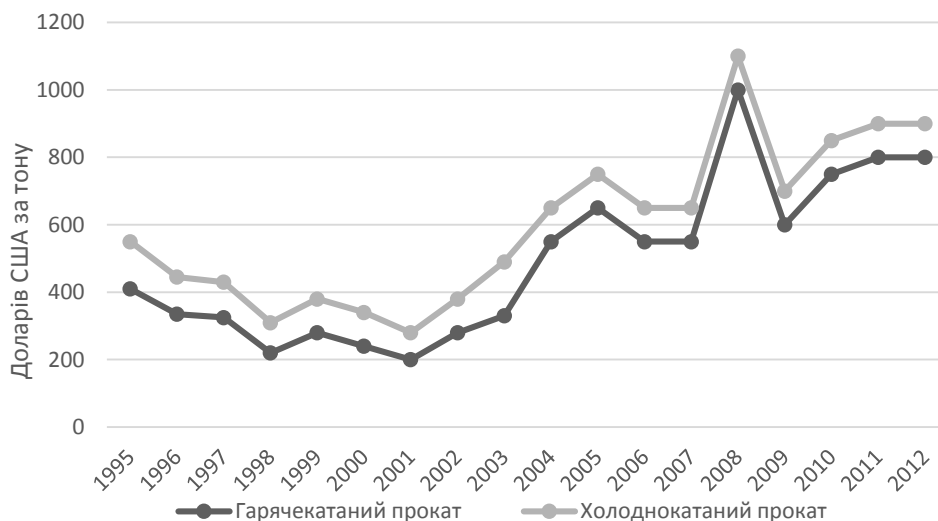


Рис. 2. Світові ціни на прокат

Джерело: складено автором за даними [4].

були порівняно низькими. Ціни на прокат перевищили рівень 1995 р. у 2004 р., а ціни на зерно та олію – ще пізніше. Зовнішньоекономічна кон'юнктура на початку 2010-х

років була для України набагато сприятливішою, ніж за десять років до того. Однак у 2012–2013 рр. спостерігалася стагнація, хоча ВВП був на 6,5% нижчий за рівень 2008 р.

У зв'язку з цим **мета** цієї статті – з'ясувати найважливіші причини суттєвої різниці в динаміці ВВП України в 2000–2008 рр. та впродовж останнього десятиліття і надати рекомендації щодо реформування вітчизняної економіки.

Слід зазначити, що більшість експертів вважає нереальними плани нашого уряду підвищити ВВП на 40% за п'ять років. Водночас за 1999–2004 рр. ВВП України збільшився майже в півтора рази. Розуміння причин динамічного зростання в 2000-х роках дозволить виробити обґрунтовані рекомендації для владних структур.

Втрачене десятиріччя

Загальновідомо, що фундаментальною характеристикою ринкової економіки є конкуренція. Вона сприяє ефективному розподілу обмежених ресурсів, стимулює впровадження інновацій, підвищення продуктивності праці. В теорії конкурентних переваг М. Портера обґрунтовано, що сильна внутрішня конкуренція є найважливішим фактором підвищення національної конкурентоспроможності [5, с. 165]. Емпіричні дані також свідчать, що країни, де внутрішня конкуренція є інтенсивнішою, як правило, характеризуються вищим рівнем і більш швидким зростанням ВВП [6, с. 5]. Однак конкуренцію послаблюють неефективне державне регулювання та обмежувальна ділова практика приватного бізнесу. Конкуренцію слід підтримувати, захищати, заохочувати. Реформи, спрямовані на її розвиток, часто починаються під час кризи, коли простіше подолати опір лобістських груп.

Кризові явища в економіці розвинених країн в 1970-ті – на початку 1980-х років стимулювали перегляд форм і методів державного регулювання. Були проведені масштабні реформи, спрямовані на дерегулювання економіки та розвиток конкуренції [7, 8]. Особливо серйозні зміни відбулися в електроенергетиці, у газовому господарстві, на транспорті, у сфері телекомунікацій. Істотному посиленню конкуренції в більшості європейських країн сприяло поглиблення співпраці в рамках ЄС, введення євро, розширення Союзу.

Радикальні реформи сприяли підвищенню конкурентоспроможності, сталому економічному зростанню в більшості розвинених країн, зниженню безробіття. Та пізніше в багатьох країнах акцент було зроблено на стимулюванні попиту. Популістські заходи сприяли гіпертрофованому розвитку кредитно-фінансових ринків, що – за відсутності їх належного регулювання як на національному, так і на міжнародному рівнях – багато в чому зумовило глибину кризи 2008–2009 рр.

Криза стимулювала активний пошук шляхів поліпшення ситуації. Так, Рада Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) у 2009 р. затвердила Рекомендацію щодо оцінки впливу на конкуренцію. Відзначаючи, що державна політика часто без потреби обмежує конкуренцію, Рада закликала до виявлення таких заходів та їх перегляду, створивши для цього відповідні інституційні механізми. При цьому рекомендувалося використовувати Інструментарій для оцінки впливу на конкуренцію – солідний документ, оприлюднений ОЕСР у 2007 р. Комітету з конкуренції було доручено через три роки відзвітувати перед Радою щодо виконання Рекомендації [9].

У 2012 р. урядам 52 країн було відправлено листи з анкетами, натомість отримано 32 відповіді. При цьому одні уряди надали широку інформацію, інші обмежилися прикладами щодо окремих ринків. У 2014 р. було оприлюднено доповідь "Досвід оцінки конкуренції" з інформацією про виконання Рекомендації. Її автори зазначали про неможливість висновку щодо того, яка частина країн виконала Рекомендацію та якою мірою [10, с. 16].



Доповідь засвідчує, що чимало країн використовувало Інструментарій ОЕСР для оцінки впливу на конкуренцію, що сприяло усуненню обмежень конкуренції або перешкоджало їх уведенню на низці ринків. Водночас Рекомендація ОЕСР на політику більшості країн суттєво не вплинула. Слід також враховувати, що аналіз базувався виключно на даних, наданих урядами. При цьому анкети містили прохання надати інформацію щодо успішних випадків оцінки впливу на конкуренцію. Але усунення обмежень щодо конкуренції на окремих ринках ще не свідчить про проконкурентний характер політики загалом. Так, у доповіді зазначено, що Антимонопольний комітет України (далі – АМКУ) двічі перешкоджав Міністерству охорони здоров'я запровадити обмеження щодо конкуренції на ринках медичних послуг [10, с. 49]. Однак у той час економічна політика нашої країни загалом мала промонопольний характер, про що докладніше буде сказано нижче. Про ставлення багатьох урядів до проблем конкуренції свідчить також те, що 20 із них взагалі не відповіли ОЕСР, а два листи не містили конкретних прикладів і тому не були використані для аналізу.

Для проведення радикальних реформ необхідна політична воля, здатна подолати опір лобістів та бюрократії. Позитивні результати реформ далеко не завжди виявляються швидко, тому реформаторам необхідні міцні нерви. Завжди є спокуса здійснити заходи, розраховані на швидку віддачу.

Основні національні проблеми вимагають довгострокових рішень, але в урядах і корпораціях переважають короткострокові заходи, – так зазначено в Доповіді про глобальну конкурентоспроможність Всесвітнього економічного форуму (ВЕФ) за 2018 рік. Чимало реформ, спрямованих на підвищення продуктивності, що були проголошені під час кризи, не здійснено взагалі або уповні, тоді як іншим загрожує скасування [11, с. 1]. Найважливішим засобом боротьби з кризовими явищами стала грошово-кредитна політика: чотири найбільші центральні банки з 2008 р. по 2017 р. влили в економіку понад 10 трлн дол. США. Така політика пом'якшила негативні наслідки "Великої рецесії", однак призвела до зниження темпів зростання продуктивності. Якщо середньорічне зростання загальної факторної продуктивності в 2000–2007 рр. становило 1%, то вже у 2011–2017 рр. – 0,3%. Тому експерти ВЕФ характеризують післякризовий період як втрачене десятиліття для заходів із підвищення продуктивності [12, с. 4–5].

Це відбилося на найважливіших показниках. Так, ВВП ЄС перевищив передкризовий максимум лише в 2015 р. Та й після цього економічне зростання в ряді країн було нестійким, зберігалося високе безробіття. Лише в 2018 р. та у 2019 р. спостерігалося помітне збільшення темпів зростання. Водночас динаміка ВВП у деяких країнах помітно відрізнялася від загальносвітових тенденцій.

Востаннє Австралія переживала падіння виробництва в 1991 р. У 2008–2009 рр. економічне зростання лише сповільнилося. Такий тривалий період безкризового розвитку є унікальним для розвинених країн. Тому важливо розібратися в причинах успішного розвитку цієї країни.

Розвинена багатогалузева економіка існувала в Австралії вже у середині ХХ ст. Однак пізніше розвиток сповільнився. Якщо в 1950 р. за рівнем ВВП на душу населення Австралія займала 4-те місце серед 22 розвинених країн, то в 1990 р. – 15-те [13, с. 3]. Водночас зросла інфляція, фіксувалося значне безробіття. Економіка Австралії була огорожена високими митними бар'єрами. У інфраструктурних галузях діяли державні монополії, тарифи на послуги яких були завищеними. Здійснювалося жорстке регулювання багатьох ринків, у т.ч. конкурентних. Австралія – федеративна держава (її офіційна назва – Австралійський Союз), у її складі шість штатів і дві території, що наділені широкими правами. Їхні регуляторні акти серйозно відрізнялися, що створювало міжрегіональні бар'єри.

З кінця 1980-х років поступово знижуються митні тарифи, що сприяло посиленню конкуренції на багатьох ринках. Для кращої координації дій була створена Рада урядів Австралії, членами якої стали прем'єр-міністр країни і голови урядів штатів та територій. Незалежному комітету, який очолив проф. Ф. Хілмер, було доручено виробити концепцію реформування економічної політики. Комітет Хілмера в 1993 р. надав доповідь, де було сформульовано ряд рекомендацій. Найважливіші з них:

- поширення антимонопольного законодавства на діяльність державних підприємств;
- забезпечення конкурентної нейтральності, тобто відмова від пільг, субсидій державним підприємствам, які дають їм переваги перед конкурентами з приватного сектора;
- виявлення нормативних актів, які обмежують конкуренцію, та їх коригування;
- реструктуризація державних монополій в інфраструктурних галузях, виділення їх частин, які можуть працювати на конкурентних ринках, допуск приватного бізнесу на ці ринки.

У 1995 р. Рада урядів Австралії дала старт комплексній програмі реформ, яку назвали Національна конкурентна політика¹. Загалом вона відповідала рекомендаціям комітету Хілмера. Була створена Національна рада з питань конкуренції як незалежний орган для оцінки прогресу урядів щодо реалізації узгоджених реформ.

При перегляді законодавства керівний принцип полягав у тому, що нормативні акти можуть обмежувати конкуренцію лише в тому випадку, коли буде доведено, що вигоди від її обмеження для суспільства загалом перевищують втрати, а цілей законодавства не можна досягти ніякими іншими засобами, що були б менш обмежувальними для конкуренції. Нове законодавство також мало відповідати цьому принципу. Було виявлено близько 1800 нормативних актів – як на рівні федерації, так і на рівні штатів і територій, – що обмежували конкуренцію. У 85% з них були внесені корективи [14, с. 9].

Величезні зміни відбулися в інфраструктурних галузях. Якщо раніше працювали кілька залізниць, які перебували у власності штатів, то згодом у державній власності залишилися тільки залізничні колії. Перевезення за ними здійснювали приватні компанії, які конкурували між собою. Реформування електроенергетики призвело до ліквідації вертикально інтегрованих монополій, що існували в кожному штаті. Був створений національний ринок електроенергії, споживачі отримали можливість вибирати постачальника. Виник також ринок газу. Реформи, спрямовані на розвиток конкуренції, були проведені у сфері телекомунікацій, в авіаційному та автомобільному транспорті.

Уряди щорічно публікували доповіді, де повідомлялося про досягнутий ними прогрес у перегляді законодавства та проведенні інших реформ. Їх оцінку здійснювала Національна рада з конкуренції. Реформи проводив уряд Лейбористської партії, але їх загалом підтримувала й опозиція. Без цього проводити їх було би набагато складніше, оскільки при владі в деяких штатах перебували Ліберальна та Національна партії. В рамках Національної конкурентної політики уряд Австралії здійснював значні виплати штатам і територіям. Вони залежали від масштабів перегляду законодавства та здійснення інших реформ та стимулювали їх проведення, сприяючи розподілу вигод від реформ серед всього населення.

Спочатку планувалося завершити реформи до 2000 р., але пізніше термін був продовжений до 2005 р. У 2006 р. Рада урядів Австралії схвалила Національну програму

¹ Докладна інформація щодо Національної конкурентної політики та її виконання міститься на сайті: <http://ncp/ncc.gov.au/>



реформ, яка стала продовженням і розвитком Національної конкурентної політики. Було виділено два найважливіші напрями реформування – поліпшення економічного середовища за рахунок подальшого розвитку конкуренції та вдосконалення регулювання, а також розвиток людського капіталу (освіта, охорона здоров'я та ін.)

Результати реформ були вражаючими. Так, з початку 1990-х років по 2004 р. тарифи на електроенергію зменшились на 19%, істотно знизились також тарифи на перевезення вантажів залізницями, плата за послуги зв'язку [14, с. 13]. У 2005 р. Австралійська комісія з продуктивності підрахувала, що щорічні економічні вигоди від реформ становили 2,5% ВВП, або 20 млрд австралійських доларів² [15, с. 51]. Однак це – результат розрахунків за сімома секторам, де ефект від реформ вдалося виміряти. Середньорічний темп зростання ВВП в останнє десятиріччя становить 2,4%, що перевищує показники більшості країн ОЕСР. Безперервне економічне зростання упродовж 28 років є рекордним для розвинених країн.

Причини піднесення в Україні в 2000–2008 рр.

У 1990-х роках держави Центральної та Східної Європи, Закавказзя, Середньої Азії, де проводилися ринкові реформи, пережили трансформаційний спад. Але його глибина і тривалість були різними. Так, у Польщі піднесення почалося у 1992 р., у Чехії – в 1993 р., в Угорщині та Словаччині – у 1994 р., країнах Балтії – у 1994–1995 рр. Очікували припинення спаду і в Україні, однак прогнози неодноразово не виправдовувалися. Тому початок піднесення в 2000 р. був несподіваним для ряду експертів. У 1999 р. більшість спостерігачів розчарувалося в Україні через її безнадійну корупційність та стагнацію, тому швидке зростання було дивним, – відзначав А. Ослунд [16, с. 17–18].

Ситуація в Україні в кінці 1990-х років була дуже складною. ВВП упав майже в два з половиною рази порівняно з 1990 р. Більшість українців жило в злиднях, пенсії та зарплати бюджетникам виплачувалися зі значними затримками. Одночасно відбувалося швидке збагачення наближених до влади осіб. У цих умовах було здійснено комплекс радикальних реформ.

Було введено спрощену систему оподаткування, обліку та звітності для малого бізнесу. Десятки тисяч підприємців вийшли з тіні та стали платити в бюджет, а не "контролерам". Розвитку малого бізнесу також сприяло ухвалення Закону про ліцензування певних видів господарської діяльності. Було встановлено чіткий порядок ліцензування, кількість підприємців, яким було необхідно отримувати ліцензії, скоротилося в кілька разів. З ініціативи Держкомпідприємництва було уведено журнали реєстрації перевірок, що дало змогу скоротити їх кількість.

Зменшилося податкове навантаження, зокрема, було припинено справляння збору до Фонду Чорнобиля. Водночас уряд скасував понад 250 рішень про надання пільг окремим суб'єктам господарювання. Під час аграрної реформи були ліквідовані державні та колективні сільгоспідприємства, а земля – передана селянам. Частина з цих селян збільшила присадибні ділянки, але більшість здала землю в оренду. Реформа дала значний поштовх розвитку сільського господарства та АПК загалом.

Масштабні реформи проведено в енергетиці. Скасування необґрунтованих пільг, перехід на оплату виключно "живими" грошима замість грошових сурогатів зумовили те, що, за даними А. Ослунда, обсяг ліквідованої ренти в енергетиці становив приблизно 13% офіційного ВВП [16, с. 10]. Значна частина цих коштів надійшла до бюджету, що дало змогу вчасно виплачувати пенсії, а також зарплати бюджетникам.

² Один австралійський долар дорівнює приблизно 0,7 дол. США.

Поліпшення умов для підприємницької діяльності спричинило те, що тільки за три роки (1999–2002) кількість малих підприємств зросла на 32%, а чисельність підприємців – фізичних осіб збільшилася майже в півтора раза. Істотно посилилася конкуренція, про це свідчать дані опитувань Держстату щодо факторів, які стримують виробництво. Частка підприємств, які відзначають як такий фактор високу конкуренцію з боку вітчизняних аналогічних товарів, може з певними застереженнями розглядатися як показник, що відображає інтенсивність внутрішньої конкуренції. Якщо в 1999 р. значну конкуренцію з боку інших вітчизняних виробників відчували 11% промислових підприємств, то в 2003 р. – 30%, а в 2006 р. – 35%. Дані про динаміку інтенсивності внутрішньої конкуренції у промисловості та ВВП України, наведені на рис. 3, засвідчують, що ідеї М. Портера про сильну внутрішню конкуренцію як найважливіший чинник динамічного економічного зростання, підвищення конкурентоспроможності справедливий і для нашої країни. На цьому рисунку відображено дані про конкуренцію у промисловості, проте аналогічні тенденції спостерігалися також у будівництві та на транспорті [17, с. 9–10].

Більшість реформ було проведено в 2000 р. І не випадково, що вже в тому ж році ВВП збільшився на 6%, а промислове виробництва – на 12%. Звичайно, важливу роль відіграли заходи, що здійснювалися раніше, – досягнення макроекономічної стабілізації, приватизація більшості підприємств. Однак без реформ, про які йшлося вище, економічне зростання почалося би пізніше та не було би таким швидким.

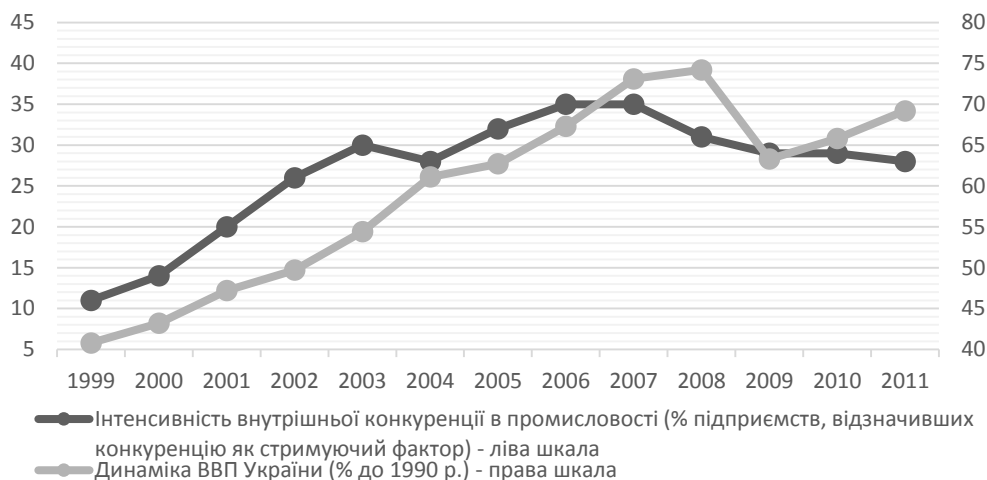


Рис. 3. Динаміка ВВП України та інтенсивності внутрішньої конкуренції у промисловості

Джерело: складено за [18, с. 95] та даними Держстату України³.

Важливе значення мала наявність значних невикористаних потужностей. Однак вони існували й у 1990-ті. Лише реформи, які забезпечили більш сприятливе середовище для підприємницької діяльності, зумовили те, що значна частина обладнання була розконсервована.

³ У зв'язку зі зміною методології кон'юнктурних опитувань дані щодо інтенсивності конкуренції після 2011 р. відсутні.



При піднесенні 2000-х можна виділити два етапи. Перші чотири роки найважливішу роль відігравало поліпшення умов підприємницької діяльності в результаті реформ. Щоправда, після 2001 р. системні реформи було припинено. Зокрема, не отримала продовження аграрна реформа, ринок землі не створений і дотепер. Однак деякі реформи проводилися. Так, було істотно знижено ставки податку на доходи фізичних осіб. Починаючи з 2004 р. дедалі більш важливе значення як фактори економічного зростання стали відігравати підвищення цін на експортовану сировину і приплив іноземного капіталу, значною мірою спекулятивного. Як видно з рис. 3, інтенсивність внутрішньої конкуренції досягла максимуму в 2006–2007 рр., надалі вона істотно знизилася. Це було пов'язано з погіршенням підприємницького клімату внаслідок посилення корупції, рейдерства тощо.

Україна: кумівський капіталізм або конкурентна економіка

Незабаром після вступу на пост президента В. Янукович затвердив Програму економічних реформ на 2010–2014 рр. Однак реформи лише декларувалися, політика держави фактично була спрямована на придушення конкуренції. Так, Регіональна газова компанія встановила контроль над більшою частиною обласних газорозподільних компаній. У 2010–2011 рр. холдинг Ostchem об'єднав чотири з шести підприємств із виробництва мінеральних добрив України.

У деяких випадках держава фактично сама створювала монополію. У 2011 р. було проведено приватизацію трьох енергогенеруючих компаній: "Дніпроенерго", "Західенерго" і "Київенерго". Одна з умов конкурсу – претендент мав на 70% завантажити потужності вугіллям українського походження. Виконати цю умову міг тільки ДТЕК, який і придбав ці компанії. Аналогічні процеси відбувалися і в ряді інших галузей. Багато в чому тому в 2012 р. реальний ВВП України не змінився, а в 2013 р. – збільшився на 0,2%. При цьому, як видно з рис. 1 і 2, ціни на ключові товари українського експорту тоді були досить високими.

Результатом такої державної політики стала модель економіки, що характеризується як кумівський капіталізм. Його особливості в нашій країні досліджені в роботі "Кумівський капіталізм в Україні: економічні наслідки". У ній зазначається, що політичні зв'язки мають до 2% вітчизняних фірм, на які припадає приблизно 20% обороту. Фірми з політичними зв'язками зазвичай більш за звичайні фірми, але вони повільніше зростають, менш прибуткові, сплачують менше податків. Вони також значно менш продуктивні: сукупна факторна продуктивність на 43,7–65% нижча, порівняно з політично незалежними фірмами. За оцінкою авторів дослідження, при повному заміщенні фірм із політичними зв'язками фірмами без таких зв'язків українська економіка зростала б на 1–2% швидше [19].

Негативні наслідки кумівського капіталізму добре простежуються, якщо аналізувати ситуацію на рівні галузей, секторів економіки. Так, наявність на території України понад 300 родовищ нафти і газу забезпечує сприятливі можливості для істотного скорочення або навіть припинення імпорту енергоресурсів. Але в 2018 р. було видобуто 21 млрд куб. м газу – на 25% менше, ніж у 1990 р. Видобуток нафти за цей період скоротився майже вдвічі. І це пояснюється не тільки недостатньо ефективною діяльністю НАК "Нафтогаз України".

Центр протидії корупції в 2018 р. опублікував аналітичний звіт "Хто володіє нафтогазовими родовищами України?" У ньому зазначено, що приватним компаніям видано 204 спеціальні дозволи на користування нафтогазовими ділянками. Серед таких компаній практично відсутні відомі іноземні фірми. Водночас половиною таких дозволів володіють компанії, що належать олігархам, народним депутатам, колишнім чиновникам [20]. Аукціони стали проводитися лише останніми роками.

Українські ринки сильно концентровані, й на багатьох із них домінують державні підприємства та фірми з політичними зв'язками, зазначено в доповіді, підготовленій Світовим банком. При цьому вхід нових виробників на вітчизняні ринки є обмеженим. Середня інтенсивність входу у приватний сектор (цей показник відображає кількість новостворених приватних фірм у розрахунку на 1000 осіб населення у працездатному віці) у 2006–2016 рр. була низькою як за світовими стандартами, так і порівняно із більшістю країн Центральної та Східної Європи. Це свідчить про існування значних бар'єрів входу, обумовлених державним регулюванням і політикою домінуючих фірм [21, с. 20, 21]. Така структура ринків істотно послаблює конкуренцію і підживляє стимули до підвищення ефективності. Тому посилення конкурентної політики має вирішальне значення для динамічного економічного і соціального розвитку України. Із цим не можна не погодитися.

За останні п'ять років проведено низку важливих реформ. При цьому заявлялося, що масштаби реформування безпрецедентні в нашій історії. Однак це не зовсім так. З одного боку, реформи здійснювалися в сферах, де вони раніше ніколи не проводилися, – правоохоронній діяльності, медицині. Однак економічні реформи кінця 1990-х загалом були більш радикальними. Інша, не менш важлива, відмінність – соціальна спрямованість. 20 років тому бюджет суттєво поповнився в результаті обмеження надприбутків олігархічних груп. Водночас за п'ять років (1999–2004 рр.) реальна зарплата зросла майже вдвічі. Інакше спостерігалось в останні роки.

Звичайно, за умов, коли Україна втратила значну частину виробничого потенціалу, а військові витрати багаторазово збільшилися, значне підвищення життєвого рівня неможливе. Однак послідовні реформи дозволили б більшою мірою компенсувати негативні наслідки російської агресії.

І. Крюкова проаналізувала зміни в розподілі доходів між секторами економіки. Частка домашніх господарств у валовому наявному доході зменшилася з 80,4% в 2013 р. до 62,7% у 2016 р. [22, с. 16]. Це сталося насамперед унаслідок підвищення тарифів на комунальні послуги. Відбувся масштабний перерозподіл доходів на користь державних і приватних компаній, що діють в енергетиці, водопостачанні та деяких інших галузях. Зменшення бюджетного дефіциту відбувалося за рахунок пенсій, витрат на соціальні потреби. При цьому доходи більшості олігархічних груп не були обмежені.

Проводилися деякі заходи, спрямовані на розвиток підприємництва: зниження єдиного соціального внеску, заходи з дерегулювання, скасування деяких необґрунтованих пільг. Але водночас здійснювалися інші заходи, що негативно впливають на підприємницьку діяльність: посилення штрафних санкцій тощо. В результаті – хоча кількість суб'єктів малого підприємництва (малих підприємств та фізичних осіб – підприємців) у 2018 р. збільшилася на 7% порівняно з 2013 р., чисельність зайнятих у них зменшилась на 3%.

Запуск нового ринку електроенергії в 2019 р. призвів до істотного підвищення тарифів. Це може здатися дивним, адже створення ринку електроенергії в Австралії та низці інших країн викликало їх помітне зниження. Але в умовах, коли на ринку електроенергії в Україні домінує ДТЕК, тарифи не знижуватимуться. При цьому структура цього ринку продовжує погіршуватися: в 2019 р. АМКУ дозволив ДТЕК придбання компаній "Одесаобленерго" та "Київобленерго".

Україні необхідна Національна конкурентна політика – комплекс заходів, спрямованих на обмеження монополізму та розвиток конкуренції. Найважливіші напрями реформування:

- демонополізація економіки;
- усунення із законодавства антиконкурентних норм;



- приватизація;
- забезпечення конкурентної нейтральності, вирівнювання умов конкуренції.

У 1990-х роках в Україні була реалізована Державна програма демонополізації економіки та розвитку конкуренції. Були ліквідовані сотні монопольних структур, у результаті чого на ринках з'явилися понад 6400 самостійних суб'єктів господарювання [23, с. 98]. На жаль, пізніше на місці ліквідованих монополій на низці ринків виникли нові.

5 вересня 2019 р. АМКУ прийняв рішення про примусовий поділ групи компаній Ostchem. Але виконати це рішення було непросто. Представники Ostchem заявили, що оскаржуватимуть його в суді. Слід зазначити, що в США у XX ст. з ініціативи антимонопольних органів були розділені 33 монопольні структури. При цьому в багатьох випадках суди відмовляли Антитрастівському відділу Міністерства юстиції США. У більшості інших країн такі заходи взагалі не здійснювалися.

Монопольне становище Ostchem, як і монополізація деяких інших ринків, – результат незадовільного контролю АМКУ за концентрацією. Колись комітет зберігав певну самостійність. Так, у 2004 р. АМКУ відмовив донецькій фірмі "Сармат" у придбанні контрольного пакету акцій "Оболоні", оскільки це б призвело до суттєвого обмеження конкуренції на ринку пива. Пізніше, коли керівництво АМКУ змінилося, Ostchem, ДТЕК та деякі інші компанії без проблем отримували дозволи на придбання, що призводило до монополізації ринків. На жаль, ситуація принципово не змінилася і після 2014 р. Система контролю за концентрацією має бути переглянута. Набагато простіше запобігти створенню монополії, ніж потім боротися з нею.

Конкурентні відомства розвинених країн до таких питань ставляться інакше, ніж АМКУ. Так, у 2019 р. Європейська Комісія заблокувала операцію зі злиття сталеливарних активів німецької промислової групи Thyssenkrupp із активами індійської Tata Steel. Згода на концентрацію часто супроводжується структурними вимогами. Наприклад, при об'єднанні Exxon та Mobil новостворений альянс був змушений продати понад 2400 автозаправних станцій (15% від їх загального числа) і нафтопереробний завод у Каліфорнії [24, с. 31].

Оскільки примусовий поділ монопольних структур – складне завдання, слід активно використовувати інші способи демонополізації ринків, стимулюючи вхід на них вітчизняних та іноземних компаній, у т.ч. за рахунок зниження митних бар'єрів, підтримки малого і середнього бізнесу.

Перш ніж тиснути на педаль газу, спочатку відпустіть гальма [1, с. 357] – рекомендували західні експерти уряду України ще в 1990-ті роки. Однак наша влада вводила дедалі нові обмеження конкуренції. Щоб економіка динамічно розвивалася, з вітчизняного законодавства слід вилучити антиконкурентні норми. Для їх виявлення можна використати Методичні рекомендації щодо впливу нормативно-правових актів та проєктів актів на конкуренцію, розроблені АМКУ [25]. Цей документ підготовлений на основі кращого світового досвіду. При його розробленні, зокрема, використовувався Інструментарій ОЕСР для оцінки впливу на конкуренцію.

Методичні рекомендації містять контрольний перелік із 14 питань, які дають змогу виявити вплив нормативно-правового акта на конкуренцію. Якщо з'ясується, що він може обмежити конкуренцію (обмеживши кількість продавців, зменшивши їхню мотивацію активно конкурувати, обмеживши вибір замовника тощо), необхідно здійснити пошук альтернативних способів вирішення проблеми. На основі дослідження вітчизняного та зарубіжного досвіду в документі даються рекомендації, як досягати поставлених політичних цілей або виправляти суттєві недоліки ринку, уникаючи непотрібних обмежень конкуренції.

Ці Методичні рекомендації використовуються АМКУ при розгляді справ, узгодженні проєктів нормативно-правових актів. Для органів виконавчої влади та місцевого самоврядування вони мають рекомендаційний характер. За прикладом Австралії доцільно використати цей документ для системної роботи із виявлення та подальшого коригування нормативно-правових актів, що містять обмеження конкуренції. Така робота насамперед має бути проведена на ринках, які найбільшою мірою впливають на розвиток економіки та добробут громадян.

Забезпечити конкурентно нейтральне економічне середовище, що зведе до мінімуму переваги державних підприємств і політично пов'язаних фірм, засновані на політиці, пропонують українській владі автори зазначеної вище доповіді Світового банку. І це не випадково. Згідно зі звітом про глобальну конкурентоспроможність Всесвітнього економічного форуму за 2019 рік, за таким показником, як спотворюючий вплив податків і субсидій на конкуренцію, Україна посідає 104-те місце серед 141 країни.

Для виправлення такої ситуації існує непоганий інструмент – Закон України "Про державну допомогу суб'єктам господарювання". Ухвалення цього Закону в 2014 р. було великим успіхом, враховуючи, що Верховна Рада двічі (у 2004 р. та 2007 р.) відхиляла відповідні законопроекти. Уповноваженим органом з питання контролю державної допомоги є АМКУ, де створено відповідний департамент. З огляду на те, що зазначений вище закон повністю набрав чинності у серпні 2017 р., розраховувати на швидкі зміни не варто. Водночас насторожує той факт, що в 2018 р. прийнято лише два рішення про визнання нової державної допомоги неприпустимою для конкуренції.

Звичайно, не все тут залежить від АМКУ. Переважна частина 185 рішень, прийнятих комітетом за результатами розгляду справ у сфері державної допомоги, стосувалася органів місцевого самоврядування. Лише п'ять стосувалися міністерств, відомств і ще п'ять – Державного управління справами [26, с. 11]. Допомога від держбюджету становила 4% від усієї державної допомоги, інформація про яку була отримана АМКУ [26, с. 30]. Органи місцевого самоврядування Харківської, Вінницької, Житомирської та деяких інших областей (далеко не всіх) узгоджують з комітетом рішення про надання державної допомоги. Водночас більшість міністерств і відомств, включаючи Міністерство фінансів, ігнорують вимоги Закону України "Про державну допомогу суб'єктам господарювання" та Бюджетного кодексу, що вимагають додавати до бюджетного запиту, який передбачає отримання державної допомоги, копію рішення АМКУ.

Для нашої влади було важливо відзвітувати про виконання одного із зобов'язань, визначених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС. Тому Закон про державну допомогу ухвалили, але виконувати його не поспішають. Така позиція повинна бути переглянута. Дієвий контроль за державною допомогою має стати одним із пріоритетів уряду – це забезпечить значну економію бюджетних коштів, мінімізує спотворення конкуренції від надання такої допомоги.

За державну власність необхідно платити тричі, – зазначав М. Портер. По-перше, – низькою ефективністю та браком динамізму. По-друге, – несприятливим впливом не-ефективного виробництва на галузі, що змушені купувати продукцію державного сектора. По-третє, – недостатнім рівнем попиту з боку державних підприємств-споживачів. На прийняття рішень щодо закупівель часто впливають політичні міркування, багато закупівель здійснюються за відсутності конкуренції [5, с. 759].

Тому необхідна приватизація більшості державних підприємств. При цьому слід врахувати негативний досвід приватизації в енергетиці, у результаті якої ДТЕК став монополістом. "Шляхи проведення приватизації повинні сприяти створенню здорової



внутрішньої конкуренції, а не заміщенню державної монополії монополією приватною", – зазначав М. Портер [5, с. 760]. Цього в Україні можна досягти, якщо умови конкурсів не перешкоджатимуть участі в них конкурентоспроможних фірм, а АМКУ стане ефективніше здійснювати контроль за концентрацією.

Висновки

У 1980–1990-х роках у розвинених країнах були проведені масштабні реформи, спрямовані на дерегулювання економіки та розвиток конкуренції. Вони сприяли досить сталому розвитку економік більшості цих країн протягом майже чверті століття. Однак пізніше у державній політиці перевага була віддана заходам щодо стимулювання переважно споживчого попиту. Це багато в чому зумовило глибину кризи 2008–2009 рр. і млявий розвиток економік багатьох країн у наступний період. Водночас динаміка ВВП у деяких державах помітно відрізнялася від загальносвітових тенденцій.

Австралія динамічно розвивається та останнього разу переживала падіння виробництва в 1991 р. Одна з найважливіших причин: у країні з 1995 р. по 2005 р. було успішно реалізовано комплекс послідовних і взаємопов'язаних реформ – Національна конкурентна політика. В 2006 р. започаткована Національна програма реформ, яка є продовженням та розвитком Національної конкурентної політики.

Позитивний вплив конкуренції на економічний розвиток наочно підтверджує і досвід України. Комплекс радикальних реформ, спрямованих на дерегулювання економіки, розвиток конкуренції, вирівнювання її умів, став найважливішою рушійною силою піднесення, що почалося у 2000 р. Однак незабаром реформи було згорнуто. Починаючи з 2010 р. державна політика фактично була спрямована на придушення конкуренції. Багато в чому тоді зростання ВВП припинилося, попри порівняно сприятливу зовнішньоекономічну кон'юнктуру. Це свідчить, що економічна політика має більш значний вплив на розвиток економіки України, ніж світові ціни на ключові товари вітчизняного експорту. Глибокі та послідовні реформи здатні забезпечити динамічне зростання, навіть за несприятливої зовнішньоекономічної кон'юнктури. Водночас політика, спрямована на обмеження конкуренції, призводить до стагнації економіки навіть при високих цінах на товари, що експортуються.

За останні п'ять років в Україні проведено ряд важливих економічних реформ. Однак загалом вони були менш радикальними і послідовними, ніж ті, що проводилися у 1990-х. Україні необхідна Національна конкурентна політика – комплекс заходів, спрямованих на обмеження монополізму та розвиток конкуренції. Найважливіші напрями реформування – демонополізація економіки; усунення антиконкурентних норм із законодавства; приватизація; забезпечення конкурентної нейтральності, вирівнювання умов конкуренції.

References

1. Zidenberg, A., Hoffman, L. (Eds.). (1998). *Ukraine on cross-roads. Lessons are from international experience of economic reforms*. Kyiv: Feniks [in Ukrainian].
2. Korablin, S. (2016). The "lagging growth" model: economic factors and consequences for Ukraine. *Ekon. prognozuvannâ – Economy and forecasting*, 2, 74-85. <https://doi.org/10.15407/eip2016.02.071> [in Ukrainian].
3. FAO food prices index. Retrieved from: <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex>
4. IndexMundi. Commodity prices. Retrieved from: <https://www.indexmundi.com/commodities/>
5. Porter, M. (1993). *Competitive Advantage of Nations*. Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniya [in Russian].
6. Dutz, M., Khemani, R.S. (2007). *Competition Law and Policy. Challenges in South Asia*. The World Bank. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/216041468101344634/Competition-law-and-policy-challenges-in-South-Asia>
7. Viskusi, V. Kip, , Vernon, J.M., Garington, J.E. (2004). *Economics of regulation and antitrust*. Kyiv: Osnovy [in Ukrainian].

8. Matthews, K., Minford, P., Nickell, S., Helpman, E. (1987, October). Mrs Thatcher's Economic Policies 1979-1987. *Economic Policy*, 2: 5, 57-101. <https://doi.org/10.2307/1344621>
9. OECD (2009). OECD Recommendation on Competition Assessment. Retrieved from <http://www.oecd.org/daf/competition/oecdrecommendationoncompetitionassessment.htm>
10. OECD (2014). Experiences with Competition Assessment. Report on the Implementation of the 2009 OECD Recommendation. Retrieved from <https://www.oecd.org/daf/competition/Comp-Assessment-ImplementationReport2014.pdf>
11. World Economic Forum (2018). The Global Competitiveness Report 2018. Retrieved from <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2018>
12. World Economic Forum (2019). The Global Competitiveness Report 2019. Retrieved from <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2019>
13. Parham, D. (2002). Microeconomic reforms and the revival in Australia's growth in productivity and living standards. Conference of Economists, Adelaide. Retrieved from: <https://pdfs.semanticscholar.org/76c3/6eec48b81cb6d6e999e76e991207fff09eb6.pdf>
14. Sims, R. (2013). Driving prosperity through effective competition. The Mexico Forum 2013. Mexico City. Retrieved from <https://www.accc.gov.au/speech/driving-prosperity-through-effective-competition>
15. Productivity Commission (2005). Review of National Competition Policy Reform. Inquiry Report No. 33. Commonwealth of Australia, Canberra. Retrieved from: www.pc.gov.au/inquiries/completed/national-competition-policy/report/ncp.pdf
16. Oslund, A. (2002). Why did the economy growing recommence in Ukraine? Institute of economic researches and political consultations, Scientific materials, 15. Retrieved from http://www.ier.com.ua/files/publications/WP/2002/WP_15_ukr.pdf [in Ukrainian].
17. Shcherbak, A. (2018). Competition as a factor of economic growth: world experience and Ukrainian realities. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 8, 3-15 [in Ukrainian].
18. Trends in the development of competitive relations in the economy of Ukraine in 2010. R & D report (2011). Center for Comprehensive Studies on Antitrust Policy. State registration No. 0111u003966 [in Ukrainian].
19. Balabushko, O., Betlij, O., Movchan, V. (2018). Crony Capitalism in Ukraine: economic implications. The World Bank. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/435491521811321988/pdf/124551-UKRAINIAN-PUBLIC-CronyCapitalismUkraineukr.pdf> [in Ukrainian].
20. Who owns Ukraine's oil and gas fields? Analytical report. Retrieved from <https://antac.org.ua/analytics/hto-volodije-naftohazovymy-rodovyschamy-ukrajiny-zvit/>
21. Pop, G., Licetti, M., Gramegna, S. (2019). Reducing Market Distortions for a More Prosperous Ukraine: Proposals for Market Regulation, Competition Policy, and Institutional Reform. The World Bank. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/368301553112891891/Reducing-Market-Distortions-for-a-More-Prosperous-Ukraine-Proposals-for-Market-Regulation-Competition-Policy-and-Institutional-Reform>
22. Kryuchkova, I. (2017). A macrostructural institutional scoretable of Ukrainian economy. *Ekon. prognozuvannâ - Economy and forecasting*, 2, 7-30. <https://doi.org/10.15407/eip2017.02.007> [in Ukrainian].
23. Kostusev, A.A. (2004). Competition policy in Ukraine. Kyiv: Vadim Hetman Kyiv National Economic University [in Russian].
24. Bozo, N.V., Shmat, V.V. (2007). Pyramid of Cheops against the Piza tower. Organizational structures in the oil and gas sector. *JeKO – ECO*, 3, 22-41 [in Russian].
25. Guidelines for assessing the impact of regulations and draft acts on competition. Approved by the order of the Chairman of the Antimonopoly Committee of Ukraine of 14.11.2017. Retrieved from <http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/publish/article/86597> [in Ukrainian].
26. Annual Report on State Aid to Ukrainian Business Entities for 2018. Approved by the order of the Antimonopoly Committee of Ukraine of 29.08.2019 No.15-rp. Retrieved from <http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/publish/article/151616> [in Ukrainian].

Надійшла до редакції 03.01.2020 р.

Прорецензовано 21.02.2020 р.

Підписано до друку 19.03.2020 р.



Щербак А.В., канд. экон. наук
старший преподаватель кафедры общей экономической
теории и экономической политики
Одесский государственный экономический университет
e-mail: av.shcherbak@gmail.com

НАЦИОНАЛЬНАЯ КОНКУРЕНТНАЯ ПОЛИТИКА – ПУТЬ К ЭФФЕКТИВНОЙ ЭКОНОМИКЕ УКРАИНЫ

В статье исследованы причины существенной разницы в динамике ВВП Украины в 2000–2008 годах и во время последнего десятилетия.

Показано, что масштабные реформы, проведенные в развитых странах в 1980–1990-х гг., способствовали сравнительно стабильному развитию экономик большинства этих стран в течение почти четверти века. В дальнейшем же в экономической политике акцент был сделан на стимулировании спроса. Это во многом обусловило глубину кризиса 2008–2009 гг. и медленный рост ВВП большинства развитых стран после него. В то же время динамика ВВП в некоторых странах заметно отличалась от общемировых тенденций.

Австралия последний раз переживала падение производства в 1991 г. Такое длительное бескризисное развитие этой страны во многом является результатом комплекса реформ, направленных на развитие конкуренции. Проанализированы важнейшие направления Национальной конкурентной политики Австралии, ее экономические и социальные последствия.

Обосновано, что радикальные реформы, направленные на дерегулирование экономики, развитие конкуренции, стали важнейшим фактором подъема, начавшегося в Украине в 2000 г. Однако прекращение реформ, а впоследствии – меры, направленные на ограничение конкуренции, привели к стагнации отечественной экономики, несмотря на сравнительно благоприятную внешнеэкономическую конъюнктуру. Показана связь между интенсивностью внутренней конкуренции и динамикой ВВП Украины. Данные конъюнктурных опросов свидетельствуют, что конкуренция быстро росла, достигнув максимума в 2006–2007 гг., но затем ее уровень существенно снизился.

Отмечено, что экономические реформы, проводимые в Украине в течение последних пяти лет, в целом были менее радикальными и последовательными, нежели те, которые осуществлялись 20 лет назад. Обоснована необходимость для Украины Национальной конкурентной политики, определены ее важнейшие направления.

Ключевые слова: внутренняя конкуренция, конкурентоспособность, конкурентная политика, экономические реформы, Украина

A. Shcherbak, PhD in Economics
Senior Lecturer of the Department of
General Economic Theory and Economic Policy
Odessa National Economic University

NATIONAL COMPETITION POLICY AS THE WAY TO THE EFFECTIVE ECONOMY OF UKRAINE

The article investigates the reasons for the significant difference in the dynamics of Ukraine's GDP in 2000–2008 and the last decade.

It has been shown that large-scale reforms in developed countries in the 1980s and 1990s contributed to the relatively stable development of the economies of most of these countries for almost a quarter of a century. Later, the emphasis in economic policy was on stimulating demand. This largely caused the depth of the 2008–2009

crisis and the slow GDP growth of most developed countries afterwards. At the same time, GDP dynamics in some countries differed markedly from global trends.

Australia last experienced an output decline in 1991. Such a long crisis-free development of this country is largely the result of a set of reforms aimed at developing competition. The most important areas of Australia's National Competition Policy, its economic and social implications, are analyzed.

It is substantiated that radical reforms aimed at deregulating the economy and developing competition became a major factor of the upswing that began in Ukraine in 2000. However, the cessation of reforms, and subsequently, measures aimed at restricting competition, led to a stagnation of Ukraine's economy, despite the relatively favorable external economic conditions. The relationship between the intensity of internal competition and the dynamics of Ukraine's GDP is shown. Survey data suggest that competition grew rapidly, peaking in 2006-2007, but then substantially declined.

It is noted that the economic reforms carried out in Ukraine over recent 5 years have been generally less radical and consistent than those implemented 20 years ago. The necessity of a national competition policy in Ukraine is substantiated, its main directions are defined.

Keywords: *internal competition, competitiveness, competition policy, economic reforms, Ukraine*