

Рекомендації
Державної регуляторної служби України щодо оцінки регуляторного впливу проекту регуляторного акта на конкуренцію в рамках проведення аналізу регуляторного впливу

Рекомендації призначені для використання:

- розробниками проектів регуляторних актів (фахівцями центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також посадовими особами органів місцевого самоврядування) під час здійснення аналізу регуляторного впливу до проекту регуляторного акта;
- фахівцями - експертами Державної регуляторної служби України під час здійснення експертизи на відповідність принципам державної регуляторної політики проектів регуляторних актів центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- суб'єктами господарювання, їх об'єднаннями та науковими установами, а також консультативно-дорадчими органами, що створені при органах державної влади та органах місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян та суб'єктів господарювання під час підготовки альтернативного аналізу регуляторного впливу.

Відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Закон) стосовно кожного проекту регуляторного акта готується аналіз регуляторного впливу.

Аналіз регуляторного впливу – це документ, який містить обґрунтування необхідності запровадження державного регулювання шляхом прийняття регуляторного акта, аналіз впливу, який справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, а також обґрунтування відповідності проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики

Згідно з вимогами Закону при підготовці аналізу регуляторного впливу серед іншого, необхідно оцінити вплив, який справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище та обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів.

Ключовою характеристикою ринкового середовища є умови конкуренції, оскільки саме конкуренція забезпечує ефективний розподіл

ресурсів, розвиток інноваційних технологій, підвищення продуктивності праці, конкурентоспроможність підприємств та стале економічне зростання.

Постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 затверджено Методику проведення аналізу впливу регуляторного акта (далі – Методика), якою, зокрема, **передбачено обов’язковість проведення розробником проекту регуляторного акта оцінки впливу зазначеного проекту на сферу інтересів суб’єктів господарювання.** Під час визначення впливу на сферу інтересів суб’єктів господарювання розглядається, у тому числі, і вплив проекту регуляторного акта на конкурентоспроможність суб’єктів господарювання.

Оцінку потенційного впливу проекту регуляторного акта на конкуренцію пропонується здійснювати шляхом аналізу відповідей на питання Контрольного переліку (Таблиця 1).

Таблиця 1

**КОНТРОЛЬНИЙ ПЕРЕЛІК ПИТАНЬ
для оцінки регуляторного впливу на конкуренцію**

Категорія впливу:	Відповідь	
	Так	Ні
А. Обмежує кількість або звужує коло постачальників Такий наслідок може мати місце, якщо регуляторна пропозиція:		
1. Надає суб’єкту господарювання виключні права на поставку товарів чи послуг;		
2. Запроваджує режим ліцензування, надання дозволу або вимогу погодження підприємницької діяльності із органами влади;		
3. Обмежує здатність окремих категорій підприємців постачати товари чи надавати послуги (звужує коло учасників ринку);		
4. Значно підвищує вартість входження в ринок або виходу з нього;		
5. Створює географічний бар’єр для постачання товарів, виконання робіт, надання послуг або інвестицій.		
Б. Обмежує здатність постачальників конкурувати Такий наслідок може мати місце, якщо регуляторна пропозиція:		
1. Обмежує здатність підприємців визначати ціни на товари та послуги;		
2. Обмежує можливості постачальників рекламувати або здійснювати маркетинг їх товарів чи послуг;		
3. Встановлює стандарти якості, що надають необґрунтовану перевагу окремим постачальникам порівняно з іншими, або стандарти вищого рівня якості, ніж той, який обрали б окремі достатньо поінформовані споживачі;		
4. Суттєво збільшує витрати окремих суб’єктів підприємств порівняно з іншими (зокрема, внаслідок дискримінаційного ставлення до діючих та нових учасників ринку).		

В. Зменшує мотивацію постачальників до активної конкуренції Такий наслідок може мати місце, якщо регуляторна пропозиція:		
1. Запроваджує режим саморегулювання або спільного регулювання;		
2. Вимагає або заохочує публікувати інформацію про обсяги виробництва чи реалізації, ціни та витрати підприємств;		
Г. Обмежує вибір та доступ споживачів до необхідної інформації Такий наслідок може мати місце, якщо регуляторна пропозиція:		
1. Обмежує здатність споживачів вирішувати, у кого купувати товар;		
2. Знижує мобільність споживачів внаслідок підвищення прямих або непрямих витрат на заміну постачальника;		
3. Суттєво обмежує чи змінює інформацію, необхідну для прийняття раціонального рішення щодо придбання чи продажу товарів.		

Примітка: Відповідь на питання категорій впливу (категорії А – Г) має бути позитивною у випадку, якщо на будь-яке із питань відповідної підкатегорії отримано позитивну відповідь.

До Контрольного переліку включені питання, які дозволяють виявити наявність у проекті регуляторного акта будь-якої з чотирьох основних категорій негативного впливу на конкуренцію.

А саме,

- обмеження кількості або кола учасників ринку;
- обмеження здатності постачальників конкурувати;
- зниження мотивації суб'єктів господарювання до активної конкуренції;
- обмеження доступу до інформації.

А. При проведенні оцінки можливості виникнення загрози обмеження кількості або кола учасників ринку внаслідок прийняття регуляторного акта слід дослідити:

1. Чи надає проект регуляторного акта суб'єкту господарювання виключні права на поставку товарів чи послуг?

Надання виключних прав на продаж певних товарів або надання послуг призводить до створення монополій, усунення чи недопущення конкуренції. Надання ексклюзивних прав інколи може бути виправданим, проте існування монополій з великою імовірністю призводить до зростання цін на товари, зниження якості послуг та потенційно до уповільнення технологічного розвитку у довгостроковій перспективі.

2. Чи передбачає проект регуляторного акта запровадження режиму ліцензування, додаткових дозвільних чи погоджувальних процедур?

Ліцензування, дозволи або погодження з органами влади запроваджують, як правило, з метою забезпечення належної якості товарів/послуг, необхідного рівня кваліфікації, захисту суспільних інтересів шляхом встановлення низки додаткових вимог до суб'єктів господарювання, які мають бажання отримати ліцензію або дозвіл на здійснення певного виду господарської діяльності. Проте, впроваджуючи режим ліцензування або додаткові дозвільні процедури, регуляторні органи мають звернути увагу, що вимоги до суб'єктів господарювання не повинні бути надмірними. Наприклад, вимоги до мінімального розміру капіталу, наявності потужностей, кваліфікації або професійного досвіду тощо можуть створювати невиправдані бар'єри для входження в ринок нових учасників.

3. Чи обмежує проект регуляторного акту здатність окремих категорій суб'єктів господарювання займатися відповідним видом діяльності?

Регуляторні акти можуть створювати певні обмеження для суб'єктів господарювання реалізувати продукцію або надавати послуги. Наприклад, продаж лікєро-горілочаних виробів або медичних препаратів лише за наявності ліцензії, реалізація технічно складних побутових товарів, що підлягають гарантійному ремонту, виключно із застосування реєстраторів розрахункових операцій тощо. Встановлення надмірно завищених вимог до бізнесу може призвести до того, що лише незначна кількість суб'єктів господарювання буде здатна забезпечити відповідність цим вимогам, що призведе до обмеження конкуренції.

4. Чи підвищує проект регуляторного акта вартість входження в ринок?

Регуляторний акт може впливати на коло учасників ринку опосередковано – через підвищення витрат суб'єктів господарювання. Якщо витрати підприємств підвищуються незначною мірою, а їх розмір є пропорційним до розміру річного прибутку суб'єктів господарювання – умови конкуренції суттєво не зміняться. Проте, якщо правила вимагають від бізнесу значних капіталовкладень на дотримання регуляторних вимог, суб'єкти малого підприємництва, які найбільш гостро реагують на підвищення витрат, будуть змушені залишити ринок. Бар'єрами для входження в ринок можуть також бути вимоги щодо мінімального розміру до приміщень або обов'язкового набору послуг, до статутного капіталу або мінімальної кількості кваліфікованих працівників. Занадто короткий термін дії ліцензії при високій вартості її подовження також може розглядатися як бар'єр для входження в ринок.

5. Чи створюються проектом регуляторного акта географічні бар'єри для постачання товарів, виконання робіт, надання послуг?

Обмеження вільного переміщення товарів чи послуг між регіонами створюють географічний бар'єр для входження в ринок нових суб'єктів господарювання. В результаті, як правило, посилюється концентрація та ринкова влада присутніх на ринку компаній, що має наслідком підвищення цін та зменшення вибору для споживачів. Контроль за переміщенням товарів, послуг чи робочої сили є традиційним інструментом регіональної політики, що прагне стимулювати місцеву промисловість та забезпечити зайнятість населення в економічно відсталих регіонах.

Б. При проведенні оцінки можливості виникнення зниження рівня конкурентоздатності суб'єктів господарювання внаслідок прийняття регуляторного акта слід дослідити:

1. Чи обмежує проект регуляторного акта здатність підприємців визначати ціни на товари та послуги?

Цінове регулювання може бути прямим або опосередкованим. Під прямим ціновим регулюванням розуміють встановлення фіксованого розміру ціни або тарифу. Опосередковане цінове регулювання має місце, коли уповноважений орган влади встановлює обов'язковий порядок формування ціни на товари чи послуги. При цьому, цінове регулювання може бути виправданим по відношенню до ринків з монопольною структурою, але по відношенню до ринків, на яких діє значна кількість суб'єктів господарювання, може призвести до небажаних наслідків як для споживачів, так і економічної ефективності в цілому.

Мінімальні ціни зазвичай встановлюються з метою забезпечення певного рівня якості та безпеки товарів або послуг. Однак, мінімальні цінові пороги фактично захищають інтереси діючих підприємств, оскільки обмежується здатність більш ефективних компаній пропонувати товари чи послуги за цінами, нижчими за регульовану мінімальну ціну, а отже, споживачі не можуть скористатися перевагами конкурентного ринку. Крім того, запровадження мінімальних цін не гарантує дотримання всіма суб'єктами господарювання стандартів якості та безпеки продукції, оскільки мінімальна ціна не перешкоджає недобросовісним постачальникам пропонувати товари чи послуги нижчої якості, а лише заохочує неефективних виробників до зменшення витрат, оскільки, це дозволяє збільшити прибуток від продажу товарів чи послуг за гарантовану мінімальну ціну.

Максимальні ціни зазвичай запроваджуються, як інструмент захисту споживачів, однак, вони можуть використовуватись суб'єктами господарювання в якості орієнтиру для координації поведінки та «підтягування» загального рівня цін до встановленого максимального порогу. При цьому, інтенсивність цінової конкуренції між постачальниками, мотивація до інновацій, до покращення якості продукції знижується.

2. Чи обмежує проект регуляторного акта можливість постачальників рекламувати або здійснювати маркетинг товарів чи послуг?

Обмеження реклами та маркетингових заходів зазвичай запроваджуються з метою захисту прав споживачів, яким важко самостійно оцінити якість окремих товарів чи послуг. Зокрема, обмеження спрямовуються проти неправдивої та оманливої реклами. Обмеження реклами можуть використовуватися також як засіб зменшення споживання товарів з потенційно негативними наслідками для здоров'я людей та суспільного добробуту (наприклад, обмеження реклами сигарет чи алкоголю).

В той же час, реклама є важливим засобом отримання споживачами інформації про товари та послуги, присутні на ринку. Обмеження реклами можуть мати антиконкурентні наслідки, особливо для нових учасників ринку, оскільки вони позбавлені можливості повідомити потенційних споживачів про свою присутність на ринку та про характер і якість продукції, яку вони здатні запропонувати.

3. Чи встановлює проект регуляторного акта стандарти якості, що надають необґрунтовану перевагу окремим суб'єктам господарювання?

Забезпечення споживачів якісними та безпечними продуктами та послугами шляхом встановлення стандартів їх якості є цілком виправданою метою державного регулювання. Проте, завищені стандарти якості, якщо вони безпосередньо не пов'язані з безпекою споживачів, можуть обмежувати здатність суб'єктів господарювання конкурувати на ринку за рахунок диференціації товарів та послуг. Невиправдано високі стандарти якості, як правило, потребують додаткових капіталовкладень, які, в свою чергу, переносяться на ціну продукції. У перспективі це призводить лише до зростання споживчих цін та звуження споживчого асортименту, оскільки деякі компанії будуть змушені залишити ринок. Запровадження мінімальних стандартів якості товарів чи послуг, якщо більшість учасників ринку не здатні дотримуватись їх вимог, може суттєво обмежити конкуренцію і надати переваги окремим учасникам ринку.

4. Чи збільшує проект регуляторного акта витрати окремих суб'єктів господарювання порівняно з іншими?

Інколи державне регулювання може надавати переваги окремим компаніям, зокрема, призводити до асиметричних витрат одних підприємств порівняно із іншими. Прикладом може бути вимога застосовувати певну технологію всіма учасниками певного ринку. Така вимога фактично захищає інтереси підприємств, які вже використовують відповідну технологію, а інші учасники ринку, змушені додатково інвестувати кошти для її впровадження.

Іншим прикладом регулювання, що призводить до асиметричних витрат, можуть бути занижені вимоги або виключення із сфери дії правил, що запроваджуються регуляторним актом, для підприємств, які вже діють на відповідному ринку. Подібні виключення встановлюються, зокрема, з метою надання додаткового часу для амортизації незворотних інвестицій діючих підприємств. В той же час, регуляторні вимоги застосовуються в повній мірі до нових учасників ринку, збільшуючи їх витрати на дотримання нових стандартів та правил. Такий підхід зменшує привабливість галузі для інвесторів, стримує інновації, входження в ринок нових учасників і знижує інтенсивність конкурентного тиску на відповідному ринку. Ринкові переваги можуть виникати, зокрема, внаслідок надання субсидій, пільгових кредитів, податкових пільг, виключних або спеціальних прав, земельних ділянок чи інших необхідних для господарської діяльності ресурсів (наприклад, води, радіочастот тощо) за цінами нижче ринкових.

В. При проведенні оцінки впливу запропонованого регулювання на зниження рівня мотивації суб'єктів господарювання до активної конкуренції слід дослідити:

1. Чи передбачає проект регуляторного акта запровадження режиму саморегулювання або спільного регулювання?

Саморегулювання – це режим, в якому галузеві або професійні об'єднання без будь-якого нормативно-правового забезпечення з боку держави визначають правила поведінки або стандарти, несуть повну відповідальність за їх дотримання членами об'єднань, а також контролюють досягнення поставлених цілей. Режими саморегулювання та спільного регулювання мають певні переваги – низькі адміністративні витрати, широкий доступ та залучення спеціальних знань щодо відповідної галузі або професії тощо.

В той же час, галузеві та професійні об'єднання можуть встановлювати правила та умови, що знижують інтенсивність конкуренції, мотивацію підприємців активно змагатися на ринку, створюють бар'єри для нових учасників ринку. Прикладами можуть бути встановлення рекомендованих чи обов'язкових цін для членів об'єднання, не виправдано жорсткі кваліфікаційні вимоги тощо. У деяких випадках обов'язковою умовою для входження в ринок є членство в професійному об'єднанні. Крім того, при застосуванні режиму саморегулювання виникає ризик змови за сприяння об'єднання. Впливові та довгострокові члени асоціації або найбільші підприємства галузі можуть використовувати режим саморегулювання як прикриття для узгоджених антиконкурентних дій.

2. Чи вимагає проект регуляторного акта публікувати інформацію про обсяги виробництва чи реалізації, ціни та витрати підприємств?

Якщо продавці пропонують різні за характеристиками та функціональністю товари або послуги різного обсягу, споживачам досить важко порівнювати ціни та приймати рішення про придбання того чи іншого товару чи послуги. Вимога публікувати інформацію про ціни виробників може допомогти споживачам у порівнянні пропозицій та прийнятті раціональних рішень без зайвих витрат часу та коштів на пошук необхідного товару чи послуги.

З іншого боку, учасники ринку можуть скористатися інформацією про ціни, витрати, обсяги виробництва та реалізації продукції для координації поведінки на ринку. Встановлюючи вимогу публікації ринкових даних в цілях кращої поінформованості споживачів, необхідно зважати на можливі антиконкурентні наслідки, зокрема, ризик узгодження ринкової поведінки. Публікація актуальних цін може допомогти суб'єктам господарювання відстежувати ціни конкурентів та встановлювати ціну на власну продукцію на тому ж рівні.

Г. При проведенні оцінки можливості виникнення загрози обмеження вибору та доступу споживачів до необхідної інформації внаслідок прийняття регуляторного акта слід визначити:

1. Чи обмежує проект регуляторного акта здатність споживачів вирішувати, у кого купувати товар/послугу?

Прикладом обмеження вибору споживачів можуть бути правила страхового покриття або компенсації вартості послуг лікувальних закладів, медикаментів чи спеціалізованих товарів (наприклад, протезів, інвалідних возиків тощо). Регуляторні положення, що обмежують конкуренцію, можуть передбачати, що певні товари/послуги можна придбати лише у чітко визначеного кола суб'єктів господарювання, або, наприклад, встановлювати заборону реалізовувати певні товари через Інтернет тощо. Підставою для таких обмежень можуть бути заходи безпеки та захисту споживачів, проте, їх наслідком може бути обмеження конкуренції та отримання вигоди окремими суб'єктами господарювання.

2. Чи впливає проект регуляторного акта на мобільність споживачів внаслідок підвищення прямих або непрямих витрат на заміну постачальника?

Одним із важливих факторів конкурентного тиску на ринку є здатність споживачів змінити постачальника, якщо їх не задовольняють якість або ціна товару чи послуги. Проте, заміна постачальника зазвичай потребує певних прямих чи непрямих витрат, що можуть виникнути з різних причин. Додаткові витрати на заміну постачальника можуть бути пов'язані, зокрема, з достроковим припиненням договору або залежністю активу, яким

користується споживач, від постачальника (наприклад, заміна оператора мобільного зв'язку призводить до втрати номера телефону).

Регуляторні акти можуть посилювати готовність споживачів до заміни постачальників або, навпаки, встановлювати невиправдані вимоги до комерційних відносин. Наприклад, встановлення мінімального строку дії для певного типу договорів або вимога до клієнтів повідомляти постачальника про намір дострокового припинення договору можуть обмежувати мобільність споживачів у рішенні щодо укладення договору з іншим постачальником.

3. Чи встановлює проект регуляторного акта обмеження щодо інформації, необхідної для прийняття раціонального рішення щодо придбання чи продажу товарів?

Суб'єкти господарювання потребують правової визначеності, що ґрунтується на актуальній інформації щодо умов конкуренції та правил ведення бізнесу у певній галузі. Компаніям потрібна достовірна та повна інформація, наприклад, щодо умов ліцензування, вартості ліцензій, гарантій доступу до ресурсів, параметрів для розрахунку цінових коливань на енергоносії або інші ресурси. Відсутність надійної інформації, її неповнота перешкоджають компаніям приймати інвестиційні рішення щодо входження в ринок або розширення присутності на ринку.

Зауважуємо, що відповідь на питання А – Г має бути позитивною у випадку, якщо на будь-яке із уточнюючих питань відповідної категорії отримано позитивну відповідь.

У разі наявності потенційного негативного впливу на конкуренцію, ДРС рекомендує направляти проект регуляторного акту до Антимонопольного комітету України для проведення більш ґрунтовного аналізу.