

**РАХУНКОВА ПАЛАТА**

**ЗАТВЕРДЖЕНО**

рішенням Рахункової палати  
від 15.05.2018 № 12-2

**З В І Т**

**ПРО РЕЗУЛЬТАТИ АНАЛІЗУ ЗВІТУ АНТИМОНОПОЛЬНОГО  
КОМІТЕТУ УКРАЇНИ ЗА 2017 РІК У ЧАСТИНІ, ЩО ВПЛИВАЄ  
НА ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ**

**Київ 2018**

**ЗМІСТ**

ПРЕАМБУЛА.....	3
ВСТУП.....	5
1. АНАЛІЗ ПОЛОЖЕНЬ ЗВІТУ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ АНТИМОНОПОЛЬНИМ КОМІТЕТОМ УКРАЇНИ ЗАКОНОПРОЕКТНОЇ ТА НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ .....	6
2. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТА ЗВІТУ .....	9
3. АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ РОБОТИ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ ЩОДО МОНОПОЛІЗОВАНИХ РИНКІВ ТА ЗАХИСТУ КОНКУРЕНЦІЇ .....	12
4. КОНТРОЛЬ ЗА КОНЦЕНТРАЦІЄЮ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ ТА УЗГОДЖЕНИМИ ДІЯМИ, ПОРУШЕННЯМИ У СФЕРІ НЕДОБРОСОВІСНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ .....	19
5. АНАЛІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АНТИМОНОПОЛЬНИМ КОМІТЕТОМ УКРАЇНИ ФУНКЦІЇ УПОВНОВАЖЕНОГО ОРГАНУ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ СУБ'ЄКТАМ ГОПОДАРЮВАННЯ.....	22
6. АНАЛІЗ ТА ОЦІНКА ПОЛОЖЕНЬ ЗВІТУ ЩОДО КІЛЬКІСНИХ ПОКАЗНИКІВ ЗДІСНЕННЯ АНТИМОНОПОЛЬНИМ КОМІТЕТОМ УКРАЇНИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ, ВСТАНОВЛЕННЯ ШТРАФІВ, ВИЗНАЧЕННЯ ЇХ РОЗМІРІВ І СПЛАТИ, А ТАКОЖ ЗУПИНЕННЯ АНТИМОНОПОЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ .....	28
7. АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ ЯК ОРГАНУ ОСКАРЖЕННЯ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ.....	35
8. АНАЛІЗ І ОЦІНКА ПОЛОЖЕНЬ ЗВІТУ ЩОДО АНТИКОНКУРЕНТНИХ УЗГОДЖЕНИХ ДІЙ, ЗОКРЕМА ЯКІ СТОСУЮТЬСЯ СПОТВОРЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ТОРГІВ .....	38
ВИСНОВКИ.....	41
ПРОПОЗИЦІЇ.....	47

## ПРЕАМБУЛА

**Підстава для проведення аналізу:** План роботи Рахункової палати на 2018 рік; Закон України «Про Рахункову палату» (п. 6 ч. 1 ст. 7); Закон України «Про Антимонопольний комітет України».

**Мета аналізу:** оцінка повноти та достовірності висвітлення у «Звіті Антимонопольного комітету України за 2017 рік» результатів діяльності Антимонопольного комітету України.

**Предмет аналізу:** Звіт Антимонопольного комітету України за 2017 рік, нормативно-правові акти України, розпорядчі та інші документи Антимонопольного комітету України з питань забезпечення ним здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції на засадах рівності суб'єктів господарювання перед законом та пріоритету прав споживачів, запобігання, виявлення і припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції; контроль за концентрацією, узгодженими діями суб'єктів господарювання та дотриманням вимог законодавства про захист економічної конкуренції під час регулювання цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій; здійснення заходів державної допомоги і захисту споживачів; інформаційні дані про стан ринків товарів і послуг та інші проблеми, пов'язані з діяльністю Антимонопольного комітету України.

Обсяг коштів Державного бюджету України, отриманих у 2017 році Антимонопольним комітетом України за КПКВК 6011010 «Керівництво та управління у сфері конкурентної політики, контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції», в частині надходження їх до спеціального фонду Антимонопольного комітету як плати, що справляється для відшкодування витрат, пов'язаних із розглядом заяв про надання дозволу на узгоджені дії, концентрацію суб'єктів господарювання, висновків, відповідно до частини четвертої статті 28 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» (Закон про АМКУ), та їх використання.

Статистична, фінансова, бюджетна, управлінська звітність та інша інформація щодо діяльності Антимонопольного комітету України.

**Початкові обмеження, які використовувалися у ході проведення аналізу:**

**Часові обмеження:** діяльність Антимонопольного комітету України (далі – АМКУ, Комітет) у 2017 році.

**Критерії, які використовуються у ході аналізу:**

*щодо оцінки повноти та достовірності викладеної у Звіті Антимонопольного комітету України за 2017 рік інформації:* відповідність інформації фактичному стану справ.

- *щодо законності, своєчасності і повноти управлінських рішень:* відповідність прийнятих управлінських рішень об'єкта аналізу нормам чинного законодавства; своєчасність і повнота їх прийняття;

- *щодо ефективності діяльності Антимонопольного комітету України:* забезпечення реалізації Антимонопольним комітетом України повноважень у сфері законодавства про захист економічної конкуренції; концентрація та узгодження дій суб'єктів господарювання під час регулювання цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій; сприяння розвитку добросовісної конкуренції;

- *щодо своєчасності та повноти зарахування коштів до спеціального фонду Державного бюджету України:* забезпечення своєчасного отримання Антимонопольним комітетом України плати що справляється для відшкодування витрат, пов'язаних із розглядом заяв про надання дозволу на узгоджені дії, концентрацію суб'єктів господарювання, висновків;

- *щодо продуктивності, результативності, економності та цільового використання коштів спеціального фонду Державного бюджету України:* забезпечення використання коштів відповідно до частини четвертої статті 28 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», зокрема, на матеріально-технічне, в тому числі транспортне забезпечення, створення та розвиток інформаційно-аналітичної бази, видання друкованих органів Антимонопольного комітету України, підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації та соціально-побутове забезпечення працівників Антимонопольного комітету України.

**Методи збирання даних:** аналіз Звіту Антимонопольного комітету України за 2017 рік та нормативно-правових, розпорядчих актів, пов'язаних з предметом аналізу; управлінських рішень; аналіз бюджетного запиту, проекту кошторису, кошторису та розрахунків до нього, довідок про внесення змін до кошторисів, паспорта бюджетної програми та звіту про її виконання, первинних бухгалтерських, фінансових та інших документів, які є підставою для здійснення операцій з бюджетними коштами; аналіз бюджетної, фінансової, управлінської та статистичної звітності; аналіз інформації, отриманої на запит; аналіз та опрацювання матеріалів засобів масової інформації та спеціальних видань; опитування та отримання пояснень від посадових осіб об'єкта аналізу.

## ВСТУП

Конкурентна політика – це складова частина економічної політики будь-якої сучасної держави. Забезпечення розвитку конкуренції є важливим фактором підвищення ефективності функціонування товарних ринків та економіки в цілому. На цей час рівень розвитку конкуренції на українських товарних ринках залишається низьким, що негативно впливає на ефективність їх функціонування. Ознаками недостатнього рівня розвитку конкуренції є: зростання цін, яке не може бути обґрунтовано впливом об'єктивних факторів; високі показники рівня концентрації та монополізація окремих товарних ринків; недостатній рівень продуктивності праці та інноваційної активності суб'єктів господарювання, зокрема внаслідок несформованості економічних стимулів щодо залучення інвестиційних ресурсів в інноваційні та модернізаційні процеси.

Найбільш монополізованими залишаються окремі галузі паливно-енергетичного комплексу, галузі транспорту та поштового зв'язку, житлово-комунального господарства.

Складність процесу функціонування та розвитку конкурентних відносин зумовлює необхідність формування державної конкурентної політики як окремого цілісного напрямку економічної політики. Завдяки конкурентній політиці формуються основні правила конкурентної поведінки суб'єктів господарювання. Ефективність співпраці органів влади, відповідальних за державну політику у сфері розвитку економічної конкуренції, та Антимонопольного комітету, що здійснює державний контроль за додержанням законодавства про захист економічної конкуренції, значною мірою впливає на розвиток економіки країни.

До показників ефективності державної політики у сфері захисту економічної конкуренції належить, зокрема, розмір повернених та попереджених втрат юридичних і фізичних осіб, спричинених монополізацією товарних ринків, порушеннями законодавства про захист економічної конкуренції тощо.

Основним контролюючим органом у цій сфері, відповідно до законодавства України, є Антимонопольний комітет України. Згідно зі статтею 2 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» АМКУ щорічно подає Верховній Раді України звіт про свою діяльність.

Відповідно до пункту 6 частини першої статті 7 Закону України «Про Рахункову палату» Рахункова палата здійснює попередній аналіз, до розгляду на засіданнях комітетів Верховної Ради України та на пленарних засіданнях Верховної Ради України, звіту АМКУ в частині, що впливає на виконання державного бюджету.

З огляду на вказані норми законодавства, Рахунковою палатою проведено аналіз Звіту АМКУ за 2017 рік, затвердженого розпорядженням АМКУ від 28.02.2018 № 5-р (далі – Звіт).

## 1. АНАЛІЗ ПОЛОЖЕНЬ ЗВІТУ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ АНТИМОНОПОЛЬНИМ КОМІТЕТОМ УКРАЇНИ ЗАКОНОПРОЕКТНОЇ ТА НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Правова основа діяльності АМКУ визначається Конституцією України, Господарським та Цивільним кодексами України, законами України «Про Антимонопольний комітет України», «Про захист економічної конкуренції», «Про захист від недобросовісної конкуренції», «Про природні монополії», «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», іншими законами та нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до цих законів.

Статтями 1 та 2 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» (далі – Закон про АМКУ) встановлено, що АМКУ є державним органом із спеціальним статусом, **метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель**. АМКУ підконтрольний Президенту України та підзвітний Верховній Раді України.

Відповідно до пунктів 2, 3 частини третьої статті 7 Закону про АМКУ у сфері формування та реалізації конкурентної політики, сприяння розвитку конкуренції, нормативного і методичного забезпечення діяльності АМКУ та застосування законодавства про захист економічної конкуренції АМКУ має **повноваження**, зокрема, *узагальнювати та аналізувати інформацію про реалізацію актів законодавства про захист економічної конкуренції щодо пріоритетів і напрямів конкурентної політики; брати участь у розробленні та вносити в установленому порядку Президенту України та Кабінету Міністрів України пропозиції щодо законів та інших нормативно-правових актів, які регулюють питання розвитку конкуренції, конкурентної політики та демонополізації економіки, погоджувати проекти нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю, що можуть вплинути на конкуренцію.*

На сторінках 198–203 Звіту надається інформація про здійснену протягом 2017 року законопроектну та нормотворчу діяльність Комітету.

Як вбачається із Звіту, *«АМКУ протягом 2017 року опрацьовано 1456 проектів нормативно-правових актів, рішень інших органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, адміністративно-господарського управління та контролю. З них відмовлено в погодженні 454 документів. Надано зауважень та пропозицій до 190 проектів актів щодо приведення їх у відповідність до вимог законодавства про захист економічної конкуренції. У 130 випадках пропозиції органів Антимонопольного комітету були враховані».*

Для порівняння, у 2016 році АМКУ опрацьовано **1331** проект нормативно-правових актів, рішень інших органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, адміністративно-господарського управління та контролю. З них відмовлено в погодженні **289** документів. Надано зауважень та пропозицій до **177** проектів актів щодо приведення їх у відповідність із вимогами

законодавства про захист економічної конкуренції. У 24 випадках пропозиції органів Антимонопольного комітету були враховані.

Отже, ефективність роботи АМКУ у цьому напрямку є достатньою, і порівняно з 2016 роком нормопроектне навантаження на Комітет збільшилося.

Також звертає на себе увагу стала динаміка розроблення АМКУ методичних рекомендацій щодо забезпечення діяльності Комітету. Так, на стор. 198, 199 Звіту зазначається про затвердження протягом 2017 року таких методичних документів: розпорядженням АМКУ від 12.10.2017 № 10–рп Типових вимог до узгоджених дій суб'єктів господарювання для загального звільнення від попереднього одержання дозволу органів Антимонопольного комітету України; наказом Комітету від 14.11.2017 Методичних рекомендацій щодо оцінки впливу нормативно-правових актів та їх проектів на конкуренцію.

Щодо законопроектної роботи Комітету, то на стор. 201 Звіту зазначено **лише про один законопроект, який розроблено АМКУ**, а саме: проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про захист економічної конкуренції» та статті 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Звертає на себе увагу той факт, що **і в Звіті за 2016 рік (стор. 156) АМКУ повідомляв про розроблення ним зазначеного законопроекту** на виконання п. п. 3 п. 38 плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 04.03.2015 № 213-р. Зокрема, передбачалося законодавче врегулювання питань забезпечення реалізації прав осіб, які беруть участь у розгляді справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, зокрема, встановлення строків розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції органами АМКУ; закріплення необхідного обсягу прав осіб, які беруть участь у розгляді справ; врегулювання питання щодо підстав. Тобто станом на сьогодні вказані процедурні питання законодавчо не врегульовані.

**Решта наведених у Звіті законопроектів розроблені народними депутатами України**, а саме, № 6746 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення принципів процесуальної справедливості та підвищення ефективності проваджень у справах про порушення законодавства про захист економічної конкуренції», внесений народним депутатом України Пташник В. Ю.; № 6723 «Про внесення змін до деяких законів України про захист економічної конкуренції», внесений народним депутатом України Іванчуком А. В.; № 4526 «Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про державну службу», внесений народним депутатом України Власенком С. В.; № 7528 «Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання відносин у сфері державної служби».

Загалом законодавство з питань антимонопольно-конкурентної політики у 2017 році не зазнало суттєвих змін. Однак залишилася низка правових питань, не врегульованих законодавством, зокрема, питання затвердження Загальнодержавної програми розвитку конкуренції.

Так, відповідно до частини першої статті 18 Господарського кодексу України держава здійснює антимонопольно-конкурентну політику та сприяє розвитку змагальності у сфері господарювання на основі загальнодержавних програм, що затверджуються Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України.

Ще 19.09.2012 № 690-р (із змінами) розпорядженням Кабінету Міністрів України було схвалено Концепцію Загальнодержавної програми розвитку конкуренції на 2014–2024 роки, де АМКУ разом з іншими заінтересованими центральними та місцевими органами виконавчої влади доручалося розробити та подати до 10 липня 2013 року Кабінетові Міністрів України проект цієї програми. Зокрема, проблему розвитку конкуренції передбачалося розв'язати шляхом створення передумов для розвитку конкуренції, у тому числі:

- узгодження промислової, інвестиційної, інноваційної, аграрної, зовнішньоекономічної, цінової політики та політики захисту прав споживачів з антимонопольно-конкурентною політикою;
- сприяння розвитку малого та середнього бізнесу;
- усунення або зниження бар'єрів вступу на товарні ринки та виходу з них, зокрема для стимулювання вступу нових суб'єктів господарювання на ринки з обмеженими можливостями для розвитку конкуренції;
- сприяння розвитку інфраструктури товарних ринків;
- забезпечення прозорості процесів концентрації прав володіння та розпорядження земельними ділянками сільськогосподарського призначення;
- удосконалення державної політики у сфері захисту економічної конкуренції, зокрема в частині подальшої гармонізації законодавства про захист економічної конкуренції з європейським законодавством у відповідній сфері;
- запровадження проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання та здійснення контролю за наданням такої допомоги;
- удосконалення державного регулювання монополізованих товарних ринків, зокрема природних монополій, та сфери ціноутворення;
- інформаційного забезпечення реалізації антимонопольно-конкурентної політики, зокрема використання результатів проведення моніторингу стану економічної конкуренції на загальнодержавному, галузевому та регіональному рівнях;
- залучення інститутів громадянського суспільства до участі у формуванні та реалізації антимонопольно-конкурентної політики.

**Проте станом на час проведення аудиту Загальнодержавна програма розвитку конкуренції так і не прийнята. При цьому у Звіті АМКУ взагалі не згадується про її розроблення та нормотворчу діяльність Комітету з цього питання.**

Отже, питання антимонопольно-конкурентного законодавства потребує подальшого удосконалення та діяльність АМКУ у цьому напрямку подальшої активізації.



## 2. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТА ЗВІТУ

Рахункова палата відмічає, що вже другий рік поспіль АМКУ складає Звіт у формі кольорового ілюстрованого видання, яке містить інтерактивні посилання, значну кількість схем, таблиць, діаграм, малюнків та фотографій. Звіт об'єктивно структурований, матеріали подано в логічній послідовності та доступній для сприйняття формі з відповідними поясненнями. Публікація Звіту здійснена завдяки підтримці групи Світового банку.

Антимонопольний комітет України щороку готує Звіт, в якому висвітлює свою діяльність з основних завдань Комітету, визначених статтею 3 Закону про АМКУ щодо участі у формуванні та реалізації конкурентної політики в частині здійснення, зокрема, державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції на засадах рівності суб'єктів господарювання перед законом, контролю за концентрацією, узгодженими діями суб'єктів господарювання та дотриманням вимог законодавства про захист економічної конкуренції під час регулювання цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій, і контролю щодо створення конкурентного середовища та захисту конкуренції у сфері публічних закупівель і проведення моніторингу надання державної допомоги суб'єктам господарювання та здійснення контролю за допустимістю такої допомоги в умовах конкуренції.

Проведений аналіз Звіту засвідчив, що він містить шість розділів, які в свою чергу мають деталізовані підрозділи, та присвячений діяльності Комітету.

В ході аналізу встановлено, що з 2016 року Комітетом запроваджено нову форму Звіту за результатами діяльності в звітному періоді: статистику із кількості вжитих дій доповнено розділами із аналізом стану основних ринків та ідентифікації проблем, що заважали їх розвитку. Увага також приділяється тому, яким саме чином органи АМКУ вирішили такі проблеми.

Для того, щоб можна було простежити проблематику ринків і пріоритети АМКУ за роками, у 2017 році структуру річного Звіту залишили такою самою, а також доповнили новаціями, а саме: вагомими рішеннями, прийнятими в 2016 році, наведено статус судового оскарження (зокрема, Газпром, «бензинова справа», рішення в фармацевтичній галузі тощо). З метою поглибленого вивчення інформації та швидкого доступу до документів електронна версія звіту містить близько 200 посилань на рішення, рекомендації АМКУ, звіти про дослідження ринку, методологічні документи, ухвали суду тощо, що може свідчити про відкритість Комітету для громадськості.

У зв'язку з цим слід зазначити, що відповідний Порядок про розрахунок структурними підрозділами та територіальними відділеннями Антимонопольного комітету України економічного ефекту заходів з контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції затверджений наказом Антимонопольного комітету України від 25.04.2016 № 42 (далі – Порядок № 42). За поясненням посадових осіб АМКУ, процедура та розрахунок визначення ефективності діяльності АМКУ здійснювалися на підставі цього документа.

Так, згідно з пунктом 1.3 Порядку № 42 розрахунок економічного ефекту здійснюється за результатами:

- припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції у ході розгляду справи або за рішенням органу Комітету;
- усунення наслідків порушень законодавства про захист економічної конкуренції у ході розгляду справи або за рішенням органу Комітету;
- виконання рекомендацій органу Комітету стосовно припинення дій, які містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції;
- виконання рекомендацій органу Комітету щодо вжиття заходів для усунення наслідків цих порушень;
- опрацювання проектів рішень (розпоряджень) органів влади та органів місцевого самоврядування, що в разі прийняття містили б ознаки порушень законодавства про захист економічної конкуренції;
- вжиття заходів щодо контролю за концентрацією, узгодженими діями суб'єктів господарювання.

**Економічний ефект визнається за умови фактичного припинення чи запобігання порушенням**, а саме: у випадках, коли внаслідок вжитих органом Комітету заходів відбувається:

- 1) зниження цін (тарифів, розцінок) товару;
- 2) запобігання встановленню завищених цін (тарифів, розцінок);
- 3) зменшення (або недопущення) витрат споживачів у результаті припинення обумовлення укладання угод прийняттям зобов'язань, що не стосуються предмета договору (зокрема непотрібних покупцеві товарів) (пункт 3 частини другої статті 13 Закону України «Про захист економічної конкуренції»);
- 4) припинення можливості сплати (стягнення) фізичними і юридичними особами необґрунтованих (безпідставних) сум коштів унаслідок дій (бездіяльності) органів влади, органів місцевого самоврядування й органів адміністративно-господарського управління та контролю (для прикладу, пайової участі, внесків);
- 5) зменшення розміру тарифів на послуги за результатами опрацювання проектів рішень органів влади й органів місцевого самоврядування у випадку запобігання встановленню необґрунтованих тарифів на послуги;
- 6) поновлення належних умов конкуренції на товарних ринках, або запобігання її недопущенню, усуненню чи обмеженню.

Крім того, у розділі 2 Порядку № 42 визначені формули, за якими здійснюється розрахунок економічного ефекту. У розділі 4 визначено періодичність подання розрахунків економічного ефекту структурними підрозділами та територіальними відділеннями. Розділом 5 передбачено надання розрахунків у формі чотирьох типових таблиць, що мають різну структуру відповідно до типу економічного ефекту.

Аудитори Рахункової палати ознайомилися з загальною таблицею розрахунку економічного ефекту від припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції, а також з детальною розшифровкою за кожним структурним підрозділом у розрізі відповідачів (суб'єктів господарювання,

державних органів)/заявників про надання дозволу на узгоджені дії/ органів, проект нормативного акта якого опрацьовано; реквізитами рішення, рекомендаціями про прийняття рішення про відмову в наданні дозволу на узгоджені дії, обумовлення дозволу вимогами та зобов'язаннями, листа за результатами опрацювання проекту нормативного акта; назвою ринку; розміром економічного ефекту та періодом включення в звітність, зведену за територіальними відділеннями та центральним апаратом Комітету на підставі аналітичних таблиць 1-4, передбачених згаданим Порядком № 42. Аудиторам також надано приклади супровідних документів до вибірових розрахунків економічного ефекту.

У той же час необхідно зазначити, що згідно з наказом Комітету від 15.04.2014 № 33, яким затверджено Форму щомісячного оперативного звіту про діяльність територіального відділення (структурного підрозділу) Антимонопольного комітету України, у звітності передбачено наведення загального показника економічного ефекту *за місяць* у тисячах гривень. Відповідно пропонується вдосконалити порядок звітності шляхом *впровадження аналітичної форми* для деталізації такого розрахунку з метою прозорості його визначення та вдосконалення даних звітності кожного структурного підрозділу, на підставі яких ця інформація узагальнюється.

Аналіз узагальнюючої таблиці вказує, що економічний ефект від припинення правопорушень за даними територіальних відділень становив 1,1 млрд грн, а центрального апарату – 1,4 млрд гривень. При цьому показник припинених порушень територіальними відділеннями становить 2 206, а центральним апаратом – 229 одиниць. Це може свідчити про розгляд та припинення територіальними відділеннями АМКУ незначних порушень.

Водночас, на думку Рахункової палати, можна проаналізувати європейський досвід визначення економічного ефекту додатково за показниками від припинених антиконкурентних узгоджених дій у вигляді спотворення результатів торгів, аукціонів, конкурсів, тендерів та внести відповідні зміни в Порядок розрахунку економічного ефекту, зокрема, з метою встановлення належної пріоритетності розслідування та припинення зазначених порушень органами АМКУ.

Аудитори Рахункової палати звертають увагу на **непропорційні дані** щодо визначеного економічного ефекту Комітетом у 2016 році порівняно з 2017 роком. Так, у 2016 році економічний ефект роботи АМКУ становить 1,4 млрд грн, де кількість припинених порушень – 3071 од. (основний показник визначення ефективності), в той час як згідно з даними 2017 року, де економічний ефект визначений у сумі 2,56 млрд грн, кількість припинених порушень становить 2435 одиниць.

Так, за поясненням АМКУ, *«Зменшення кількості припинених порушень на 20 відс., з одночасним зростанням суми накладених штрафів на 138,6 відс. (без урахування штрафу ПАТ «Газпром»), зростанням суми сплачених штрафів та пені більш ніж в 10 разів та перевищенням економічного ефекту від діяльності АМКУ на 79,7 відс., в порівнянні з минулим (2016) роком, пояснюється впливом таких факторів:*

- зміщення акценту від кількості до якості припинених порушень в частині обсягу ринку, впливу на конкуренцію; забезпечення прийняття колегіями таких рішень, які б позитивно впливали на ринок, а не вирішували питання конкретного заявника;

- під час прийняття рішень щодо порушників законодавства про захист економічної конкуренції перевага надається на першому етапі наданню рекомендацій, а в разі їх невиконання – прийняттю рішення із застосуванням штрафних санкцій;

- прагнення до зменшення кількості справ щодо інформаційних порушень, оскільки головною метою має бути отримання необхідної інформації, а не накладення штрафу;

- підписання Меморандумів з НКРЕКП 29.09.2016, з МінАПК та Держспоживслужбою 22.12.2016 з метою посилення співпраці та розмежування повноважень, що дозволило органам АМКУ в 2017 році передавати заяви за належністю. В результаті зменшення кількості дрібних порушень на межі повноважень Комітету та регуляторів дозволило органам АМКУ сфокусувати зусилля на більш вагомим та значних справах, що привело до зменшення кількісного показника припинених порушень при одночасному зростанні якісних показників (економічний ефект, штрафи тощо);

- внесення в річний план роботи територіальних відділень орієнтовних показників для досягнення річної цілі економічного ефекту привело до встановлення пріоритетів у роботі за більш вагомими справами, які мали значний вплив на конкуренцію, чи більшим задіяним ринком, що привело до зростання річного показника економічного ефекту від діяльності територіальних відділень на 689,3 млн грн в порівнянні з 2016 роком;

- зростання показника економічного ефекту від діяльності структурних підрозділів центрального апарату АМКУ (446,5 млн грн), в порівнянні з 2016 роком, пояснюється переважно визнанням економічного ефекту від надання дозволів на концентрацію з зобов'язаннями, що розраховується як відсоток від задіяного ринку. На відміну від 2016 року, в звітному році Комітетом було надано дозволи на концентрацію з зобов'язаннями з метою недопущення негативного впливу на конкуренцію між такими суб'єктами господарювання, які мають значні обороти на території України».

Зважаючи на зазначене, аудитори Рахункової палати, за наявності наданих для аналізу документів, підтверджують наведену на стор. 8, 9 Звіту інформацію про економічний ефект діяльності АМКУ у розмірі 2,56 млрд грн, відповідно до методологічних розрахунків, встановлених Порядком № 42.

### **3. АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ РОБОТИ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ ЩОДО МОНОПОЛІЗОВАНИХ РИНКІВ ТА ЗАХИСТУ КОНКУРЕНЦІЇ**

Згідно з пунктом 11 частини першої статті 7 Закону про АМКУ до повноважень Антимонопольного комітету України у сфері здійснення

контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції віднесено, зокрема, проведення дослідження ринку, визначення межі товарного ринку, а також становище, в тому числі монопольне (домінуюче), суб'єктів господарювання на цьому ринку та прийняття відповідних рішень (розпоряджень).

Для здійснення цих повноважень у структурі Антимонопольного комітету України створено три департаменти, які здійснюють аналіз ринків, а саме: департамент досліджень і розслідувань ринків паливно-енергетичного комплексу та житлово-комунального господарства – 21 шт. од., з 12.07.2017 – 23 шт. од.; департамент досліджень і розслідувань ринків виробничої сфери, фармацевтики та ритейлу – 21 шт. од., з 12.07.2017 – 23 шт. од.; департамент досліджень і розслідувань ринків невиробничої сфери – 21 шт. од., з 12.07.2017 – 23 шт. одиниці.

Розділ 2 Звіту має назву «Стан конкуренції в Україні в цілому та на окремих ринках». Цей розділ містить вісім підрозділів, які розкривають макроекономічний огляд таких ринків: паливно-енергетичного комплексу та житлово-комунального господарства, фармацевтики, транспорту, зв'язку та телекомунікацій, споживчих товарів, адміністративних та загальних послуг, фінансових послуг.

**Слід зазначити, що у Звіті відсутня загальна характеристика товарних ринків України, їх кількість та структура, частка на ринку, а також загальний огляд щодо кількості монопольних утворень, які досліджені АМКУ.**

На сторінках 24–73 Звіту наведена інформація щодо ринків електричної енергії, природного газу; нафти та нафтопродуктів; бензину, дизельного палива та скрапленого вуглеводневого газу як моторного пального; авіаційного пального; житлово-комунальних послуг.

За інформацією АМКУ, на сторінці 24 Звіту *«Основна увага АМКУ на ринках електричної енергії зосереджена на майбутньому функціонуванні ринку, а саме на розробленні якісного вторинного законодавства, його відповідності правилам Третього енергетичного пакета Європейського Союзу»*. Цей розділ Звіту розкриває діючу модель ринку електричної енергії, схему постачання електроенергії від виробника до кінцевого споживача, тобто описано функціонування ринку електроенергії України в цілому.

Позитивним моментом у діяльності АМКУ, відображеним у Звіті, є звернення уваги Комітету на доступ до локальних електричних мереж та здійснення експортних/імпортних операцій.

**У той же час у Звіті відсутня інформація щодо роздрібного ринку електричної енергії та його впливу на кінцевого споживача.** Зокрема, з 01.01.2017 вступив у силу погоджений АМКУ Порядок ринкового формування роздрібних тарифів на електричну енергію, що відпускається споживачам, затверджений постановою НКРЕКП від 13.06.2016 № 1129, **про що інформація у Звіті відсутня.** При цьому конкуренція на ринках електричної енергії обмежується значним впливом держави в особі Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг

(НКРЕКП) та Міненерговугілля. Так, ціни (тарифи) на електричну енергію та її транспортування на всіх етапах продажу регулює НКРЕКП, а Міненерговугілля впливає на обсяги ресурсного наповнення ринку товаром та його подальший перерозподіл шляхом формування прогнозних балансів та управління ДП «НЕК «Укренерго», яке здійснює діяльність із централізованого диспетчерського оперативного-технологічного) управління.

У 2017 році ринок енергетики був єдиним, на якому Комітет здійснював планові перевірки за власною ініціативою. Зокрема, із 26 планових перевірок, проведених Комітетом, 25 – перевірки енергопостачальних компаній на місцях (місцеві облenerго) та ПАТ «Укрзалізниця».

Ринок природного газу описано на *сторінках 38–47 Звіту*. У Звіті досить чітко описано діяльність цього ринку, скільки суб'єктів господарювання отримало ліцензії НКРЕКП з розподілу природного газу, скільки газовидобувних компаній здійснює видобуток газу на території України та основні проблеми, які існують на ринку. Зазначено, що НАК «Нафтогаз України» має ознаки монопольного (домінуючого) становища на ринку видобутку природного газу (79,80 відс.) та імпорту природного газу в Україну (61,87 відсоток). Слід відмітити, що така сама ситуація на ринку газу спостерігалася і у 2016 році та у 2017 році не змінилась. Так, 79,80 відс. видобутку та 73,67 відс. імпорту становила частка НАК «Нафтогаз України».

**У Звіті взагалі відсутня інформація про діяльність таких енергоринків, як ринок вугілля кам'яного та ринок біоенергетики, що може свідчити про відсутність контролю АМКУ за ними.**

На ринку нафти та нафтопродуктів основна увага приділена ринкам бензинів, дизельного палива та скрапленого вуглеводного газу як моторного пального та зазначено, що у 2017 році розпочато дослідження ринків авіаційного пального. У 2017 році Комітетом проведено дослідження ринків роздрібною торгівлі світлими нафтопродуктами та розпочато справу за ознаками вчинення ТОВ «ОККО-Рітейл» та ТОВ «ВОГ Рітейл» антиконкурентних узгоджених дій шляхом вчинення схожих дій на ринках роздрібною торгівлі високооктановими бензинами та дизельним паливом.

На сьогодні українські ринки світлих нафтопродуктів та скрапленого газу є імпортозалежні та характеризуються відсутністю державного регулювання цін на пальне. Аналіз засвідчив, що у цьому напрямі АМКУ прагне вжити всіх можливих заходів щодо стабілізації цінової ситуації на ринках бензинів, дизельного палива та СВГ.

**Ринки житлово-комунальних послуг є одними із найбільш соціально важливих в Україні, але у Звіті цей розділ містить описовий характер.** Зокрема, у Звіті описано складові ринків (централізованого водопостачання та водовідведення, виробництва теплової енергії, транспортування теплової енергії магістральними і місцевими (розподільчими) тепловими мережами, постачання теплової енергії, захоронення та перероблення побутових відходів) та визначено хто здійснює ліцензовану діяльність. Також зазначено, що проведено дослідження ринків послуг у сфері поводження з побутовими відходами та відображено на діаграмі кількість суб'єктів господарювання у

2016–2017 роках. Але не зазначено джерела використання статистичної інформації. Наведена у Звіті інформація не відображає результатів проведених досліджень і кількості суб'єктів господарювання, які функціонують на цьому ринку, даних щодо регіонів України із найбільшим обсягом побутових відходів і видів їх обробки та утилізації (кількість звалищ, переробних заводів, захоронень тощо). Тобто розділ є цілком інформаційним та не містить аналізу даних.

У Звіті відсутня комплексна інформація щодо ринку водопостачання та водовідведення, транспортування теплової енергії, які згідно із статтею 5 Закону України від 20.04.2000 № 1682-III «Про природні монополії» віднесено до сфери діяльності суб'єктів природних монополій, та щодо ринків тепlopостачання. При цьому, як приклад прийнятих рішень, наведено рекомендації, надані Сумським обласним територіальним відділенням від 03.02.2017 № 02-08/158 та від 02.03.2017 № 02-08/423 КП «Міськводоканал» Сумської міськради, щодо зловживання монопольним (домінуючим) становищем на ринках послуг з централізованого постачання холодної води і водовідведення.

Діяльність ринків виробничої сфери фармацевтики та споживчих товарів наведена на сторінках 74–93 та на сторінках 116–139 відповідно.

Розділ Звіту щодо ринків фармацевтики висвітлює діяльність Комітету стосовно закупівель за кошти державного або місцевого бюджетів лікарських засобів та медичних виробів. Зокрема, основна увага приділена запровадженню реформи у сфері охорони здоров'я, активній участі АМКУ у розробленні проектів нормативно-правових актів, реалізація яких на практиці може впливати на відповідні ринки у сфері фармацевтики.

Позитивним моментом у цьому розділі Звіту є те, що АМКУ звернув увагу на затвердження урядової програми «Доступні ліки» та дії органів місцевого самоврядування щодо надання окремим аптечним закладам переваг у здійсненні їх господарської діяльності. **Але ця програма потребує більшої уваги, оскільки крім проблем, висвітлених у Звіті, на сьогодні, Рахункова палата наголошує на таких:**

- неможливість визначення кількості осіб, які скористалися зазначеною програмою, так як їх облік ведеться за кількістю виписаних рецептів, а не за особистими даними пацієнта;
- відсутність в аптечній мережі необхідних лікарських засобів, передбачених реєстром, затвердженим наказом МОЗ України від 26.07.2017 № 856 «Про затвердження Реєстру лікарських засобів, вартість яких підлягає відшкодуванню станом на 26 липня 2017 року»;
- неможливість забезпечення хворих ліками, які є у Реєстрі лікарських засобів і рецепти на які виписуються лікарями, через відсутність таких лікарських засобів на фармацевтичному ринку;
- невизначеність жодним з порядків реалізації Урядової програми «Доступні ліки» відповідального за здійснення контролю ходу її впровадження.

У цьому розділі Звіту також детально висвітлюється ринок обладнання та витратних матеріалів для гемодіалізу за результатами проведеного дослідження АМКУ, на яке міститься інтерактивне посилання.

**У той же час Звіт не містить аналізу ринку в цілому. Зокрема, не визначає яку частку ринку займають вітчизняні компанії, а яку іноземні; які із них є виробниками лікарських засобів та медичних виробів і обладнання, а які посередниками. Не наведено також основних вітчизняних виробників лікарських засобів та яка частка припадає на виробників ліків, вітамінів, фітопрепаратів, біологічних добавок, препаратів для дітей тощо. Відсутній аналіз ринку роздрібної торгівлі.**

Щодо ринку оптової торгівлі лікарськими засобами зазначено, що ринок має обмежені можливості доступу на нього учасників, структура ринку стала, за якої 3–4 суб'єктам належить значна ринкова влада. При цьому у Звіті не зазначено, хто ці суб'єкти і яку частку ринку оптової торгівлі вони займають.

Ринки споживчих товарів є одним із найважливіших напрямів компетенції АМКУ, за яким має вестися постійне спостереження, який у Звіті представлений ринками хліба, крупи гречаної, м'яса курячого, яєць курячих, солі, олії соняшникової рафінованої бутильованої, цукру, оптової реалізації спирту етилового, реалізації необробленої деревини, послуг роздрібної торгівлі будівельно-господарськими товарами. Однак вказані ринки описані недостатньо деталізовано.

У Звіті представлена робота АМКУ у робочих групах з моніторингу продовольчих товарів, наведено посилання, в якому презентовано алгоритм звернень до органів влади у випадках підвищення цін на соціально важливих продовольчих ринках України.

**В той же час цей розділ Звіту не відображає загального стану ринку споживчих товарів, натомість фокусуючись на однакових ринках два роки поспіль. Відсутня загальна інформація щодо співвідношення продовольчих та непродовольчих товарів: частки власного виробництва та імпортованої продукції, дистриб'юторів; найбільших виробників і постачальників та їх частки на ринку (окрім ринків, зазначених вище), відсутній аналіз галузей виробництва продовольчих та непродовольчих товарів тощо.**

Аналіз показав, що із дев'яти ринків, наведених у Звіті, сім ринків (крупи гречаної, хліба, м'яса птиці, яєць курячих, олії соняшникової рафінованої бутильованої, цукру, послуг роздрібної торгівлі будівельно-господарськими товарами) детально описані у річному Звіті АМКУ за 2016 рік.

**З огляду на зазначене, Рахункова палата звертає увагу на необхідність встановлення пріоритетів діяльності АМКУ на соціально важливих ринках та завершення триваючих на таких ринках дослідженнях з відповідними реальними рекомендаціями та заходами для учасників ринку та органів державної влади.**

Позитивним моментом у діяльності АМКУ є звернення уваги на ринок солі та ринок оптової реалізації спирту етилового та діяльність монополістів ДП «Артемсіль» та ДП «Укрспирт».



У жовтні 2016 року Кабінетом Міністрів України постановою від 11.10.2016 № 780 затверджено набори продуктів харчування, набори непродовольчих товарів та набори послуг для основних соціальних і демографічних груп населення.

Згідно з нормативами, затвердженими Урядом, визначено, зокрема, такі основні продукти харчування для працездатного населення у розрахунку на одну людину на рік: крупа рисова – 2,5 кг, крупа гречана – 2 кг, картопля – 95 кг, цукор – 24 кг, кондитерські вироби – 13 кг, яловичина – 16 кг, м'ясо курки – 14 кг, свинина – 8 кг, ковбасні вироби – 9 кг, риба – 7 кг, молоко – 60 л, кисломолочні напої (кефір, ряжанка) – 60 л, яйця – 220 штук, олія соняшникова – 7,1 л, чай – 0,4 кг, кава – 0,5 кг. тощо. Крім того, у споживчий кошик включені мінімальні набори предметів гардеробу, текстильної білизни, предметів першої потреби, санітарії та ліків, товарів культурно-побутового і господарського призначення.

**Але у Звіті АМКУ за 2017 рік не відображено інформації щодо діяльності АМКУ на більшості із зазначених соціально важливих ринків.**

У Звіті відсутня інформація щодо діяльності АМКУ на ринках агропромислового комплексу (зернових, мінеральних добрив, засобів захисту рослин тощо) та промисловості і ритейлу (роздрібною торгівлі). При цьому у розділі Звіту, присвяченому контролю за концентраціями та узгодженими діями, наведені приклади надання дозволів на концентрацію на ринках агропромислового комплексу.

Діяльність на ринках невиробничої сфери відображена на *сторінках 94–115* Звіту щодо ринків транспорту, зв'язку та телекомунікацій та *сторінках 140–195* щодо ринків адміністративних та загальних послуг і фінансових ринків.

Аналіз ринку транспорту наведено на *сторінках 94–115* Звіту, де він представлений авіаційним, залізничним, автомобільним, водним транспортом. У цьому розділі описано проблематику ринків транспорту та дії АМКУ з її вирішення, зокрема щодо: встановлення тарифів на послуги перевезення пасажирів автобусними маршрутами загального користування; врегулювання перевезення вантажів залізничним транспортом, зокрема напіввагонами, анулювання прав на експлуатацію міжнародних частот; методології формування ставок портових зборів у морських портах.

**Загальний аналіз ринку транспорту у Звіті відсутній. Не відображено частки на ринку кожного із видів транспорту. Не зазначено основних суб'єктів господарювання кожного із видів ринку, їхньої частки в загальній кількості, компаній, зайнятих у пасажирських і вантажних перевезеннях, та їхньої частки на ринку, у тому числі вітчизняних, а також виданих ліцензій.**

Щодо ринку авіаперевезень зазначено, що, за даними Державіаслужби, на сьогодні в Україні існує 54 суб'єкти господарювання, які мають ліцензії на надання послуг з перевезення пасажирів авіаційним транспортом внутрішнього сполучення. Інформація щодо найбільших із них та їхньої частки на ринку у Звіті відсутня. Не зазначено кількості суб'єктів господарювання, які мають

ліцензії на надання послуг з міжнародного перевезення пасажирів. Вказане може свідчити про відсутність належного моніторингу.

У Звіті наводиться приклад зловживання монопольним становищем та антиконкурентні узгоджені дії у вигляді надання знижок на окремі види спеціалізованих послуг лише окремим суб'єктам господарювання по справах щодо діяльності ДП «МА «Бориспіль» та КП «МА «Київ» (Жуляни), ТОВ «Мастер-авіа», **при цьому не охоплено діяльності інших аеропортів із зазначенням вивчення і дослідження проблемних питань на них, хоча це є актуальним для споживачів регіональних ринків авіаперевезень.**

Зв'язок і телекомунікація представлені у Звіті ринками послуг рухомого (мобільного зв'язку), телефонного фіксованого зв'язку, послуг доступу до Інтернету, телебачення та радіомовлення. Тобто Комітет приділив увагу основним ринкам зв'язку та телекомунікацій. Однак загальний аналіз ринку та основних його учасників відсутній. Водночас звіт містить проблематику щодо застосування операторами телекомунікацій різних цін за рівнозначними угодами без об'єктивних причин; інформування абонентів щодо посекудної тарифікації. Наведено приклади рішень про розгляд справ у сфері мобільного зв'язку.

Основна діяльність на ринках адміністративних та загальних послуг АМКУ у 2017 році, за даними Звіту, зконцентрована на роботі з державними органами та органами місцевого самоврядування.

Зокрема, у Звіті відображено діяльність Комітету на таких ринках, як: ринок реалізації програмних продуктів, необхідних для підключення шифрованим (захищеним) каналом доступу до державного земельного кадастру; ринок надання спеціальних дозволів на користування надрами; ринок послуг обслуговування транспортних засобів на території сухого порту (ТОВ «Євротермінал»); забезпечення використання та підключення суб'єктів господарювання до інформаційної системи портового співтовариства; діяльність з постачання товарів, поміщених у режим безмитної торгівлі (Duty Free); ринок аудиторських послуг; незалежна оцінка активів ліцензіатів з передачі та/або з постачання електричної енергії; ринок приміщень, що надаються в оренду, розташованих на території ДП «МА «Бориспіль»; ринок послуг, пов'язаних з реалізацією об'єктів державної власності; ринок послуг з організації відпочинку та розваг; ринок виготовлення карток студентських (учнівських) квитків; ринок кваліфікаційної підготовки морських лоцманів; ринок послуг організації та проведення ліцензійних інтегрованих іспитів фахівців з вищою освітою напрямів «медицина» і «фармація»; ринок реалізації товарів, надання послуг і виконання робіт у тимчасових спорудах.

Всі зазначені ринки є вагомими для української економіки та потребують уваги до себе. Однак **пріоритет відбору ринків для аналізу є незрозумілим, що дозволяє вибирати ринки на власний розсуд АМКУ.** Позитивним є те, що у цьому напрямі Комітет постійно досліджує *нові* ринки надання адміністративних та загальних послуг.

Ринок фінансових послуг у Звіті описано достатньо чітко і лаконічно. Зокрема наведено загальний стан цього ринку, висвітлено кількість установ

ринку та його основні проблеми. Комітетом відображено проблеми, які існували у 2016 році, і заходи щодо їх подолання у 2017 році. У Звіті приділена увага ринку банківських послуг; ринку послуг банків з видачі довідок, пов'язаних з обслуговуванням та виконанням умов кредитних та депозитних договорів; ринок послуг зі здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам; ринок послуг із ведення пенсійних рахунків військових пенсіонерів; ринок послуг із забезпечення сплати митних платежів; ринок послуг із обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів; ринок депозитарних послуг центрального депозитарію, проконкурентний вплив на дії органів влади: вимоги до банків, встановлені Мінінфраструктури; проконкурентний вплив на дії органів влади: валютні інтервенції Національного банку України, інститути спільного інвестування.

Водночас Рахункова палата наголошує, що визначення «проконкурентний вплив» законодавство України не містить.

**Проведений аналіз Звіту щодо діяльності АМКУ на товарних ринках засвідчив, що саме ринки електричної енергії, бензину, дизельного палива та скрапленого вуглеводневого газу як моторного пального моніторяться та досліджуються найбільш повно. У Звіті взагалі відсутня інформація про діяльність таких ринків, як ринок вугілля кам'яного та ринок біоенергетики, ринок водопостачання та водовідведення, ринок транспортування теплової енергії, ринків агропромислового комплексу (зернових, мінеральних добрив, засобів захисту рослин тощо), промисловості і ритейлу.**

**Звіт не містить загальної інформації щодо всіх ринків товарів і послуг, які на сьогодні існують в Україні. Не визначено їх часток, основних учасників ринків та їх частки у кожному із сегментів ринку, основних виробників продукції чи послуг.** Звіт більшості ринків має описовий характер, детальна інформація щодо кожного із них відсутня. Відбір ринків для проведення досліджень здійснюється на власний розсуд АМКУ.

Відсутній загальний огляд щодо кількості монопольних та олігопольних утворень, які досліджені АМКУ.

#### **4. КОНТРОЛЬ ЗА КОНЦЕНТРАЦІЄЮ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ ТА УЗГОДЖЕНИМИ ДІЯМИ, ПОРУШЕННЯМИ У СФЕРІ НЕДОБРОСОВІСНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ**

Відповідно до частини першої статті 22 Закону «Про захист економічної конкуренції» з метою запобігання монополізації товарних ринків, зловживання монопольним (домінуючим) становищем, обмеження конкуренції, органи Антимонопольного комітету України здійснюють державний контроль за концентрацією суб'єктів господарювання (далі – концентрація).

На сторінках 224–235 Звіту відображена діяльність Комітету у сфері контролю за концентраціями та узгодженими діями. У Звіті здійснено аналіз

змін законодавства та процедур щодо контролю за концентраціями та узгодженими діями, що відбулися у 2017 році.

У Звіті достатньо чітко описана статистична інформація щодо кількості наданих дозволів на концентрацію. У 2017 році Комітетом розглянуто 666 заяв. Порівняно із 2016 роком (547 заяв) їх кількість збільшилась на 119 заяв, або на 22 відсотка. Слід відмітити, що загальна кількість дозволів на концентрацію, що надана Комітетом, у Звіті не наведена. За інформацією АМКУ, кількість розглянутих заяв відповідає кількості заяв, які надходять, оскільки заява залишається без розгляду по суті та повертається заявнику після її розгляду та виявлення значних недоліків.

Зазначено, що найпопулярнішим серед наданих Комітетом дозволів є ринки сільськогосподарської продукції, що становить 25,7 відс. (115 дозволів) загальної частки наданих дозволів, машино – та приладобудування, що становить 14,6 відс. (88 дозволів), будівництва, нерухомості та будівельних матеріалів, що становить 13,3 відс. (52 дозволи). Також наведено на діаграмі розподіл наданих Комітетом у 2017 році дозволів на концентрацію.

На сторінках 228–235 Звіту наведено приклади дозволеної концентрації, концентрації, здійсненої без отримання дозволу, концентрації із зобов'язаннями. Зокрема, серед наведених прикладів дозволених концентрацій виділено *лише два* ринки: ринок принтерів звичайного формату, в сегментах лазерних та струменевих принтерів, і ринок послуг з оформлення документів, необхідних для отримання віз громадянами України для виїзду за кордон (аутсорсинг візових послуг), на яких дозволено концентрацію. При цьому відповідно до статистичних даних найпопулярнішими ринками серед наданих Комітетом дозволів є ринок сільськогосподарської продукції, ринки машино- та приладобудування, ринки будівництва, нерухомості та будівельних матеріалів, приклади щодо яких відсутні.

Серед наведених прикладів дозволених концентрацій із зобов'язаннями та концентрацій, здійснених без отримання дозволу, наведено, зокрема, приклади загальнодержавних ринків: насіння сільськогосподарських культур та овочів, зокрема огірків та хімічних засобів захисту рослин (пестицидів) – гербіцидів (селективних, неселективних); ринків пшениці, ячменю, соняшнику, ріпаку, кукурудзи, сої, реалізації олії соняшnikової нерафінованої.

При цьому у розділах Звіту, присвячених ринкам сільськогосподарської продукції, взагалі відсутня інформація щодо них та щодо володіння АМКУ такою інформацією.

У 2017 році Комітетом розглянуто 57 заяв про надання дозволу на узгоджені дії та на *сторінці* 227 Звіту на графіку відображено динаміку кількості розглянутих заяв та наданих дозволів на здійснення узгоджених дій.

**У Звіті відсутня інформація та приклади щодо ринків та суб'єктів, яким надано дозволи.**

Інформацію щодо контролю за порушеннями у сфері недобросовісної конкуренції та приклади наведено на *стор.* 236–243 Звіту. Зокрема зазначено, що у 2017 році припинено 256 порушень Закону України «Про захист від недобросовісної конкуренції». На приведеній діаграмі відображено структуру

дій, припинених внаслідок виконання рекомендацій Комітету у 2017 році. Основні показники діаграми відображують кількість припинених порушень відповідно до статей Закону України «Про захист від недобросовісної конкуренції». **Слід зазначити, що розшифровка статей цього Закону не наведені у Звіті, що значно ускладнює його сприйняття і наведену у Звіті інформацію.**

Відповідно до частини першої статті 34 Закону України «Про захист економічної конкуренції» за подання заяв про надання дозволу на узгоджені дії, концентрацію, надання висновків відповідно справляється плата в розмірах, передбачених частиною другою цієї статті.

Згідно з частиною другою цієї статті плата справляється:

– із заяв про надання дозволу на концентрацію – у розмірі 1200 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян ( $1200 \cdot 17 \text{ грн} = 20\,400 \text{ грн}$ ), а в разі сплати суми збору відповідно до абзацу четвертого цієї частини за надання попередніх висновків з цих питань – у розмірі 880 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (14 960 грн);

– із заяв про надання дозволу на узгоджені дії – у розмірі 600 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (10 200), а в разі сплати суми збору відповідно до абзацу четвертого цієї частини за надання попередніх висновків з цих питань – у розмірі 280 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (4 760 грн);

– із заяв про надання висновків відповідно до статей 14 та 29 цього Закону – у розмірі 320 (5 440 грн) неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

– за видачу додаткових примірників завірених копій рішень з питань, передбачених цією частиною, – у розмірі 0,5 неоподаткованого мінімуму доходів громадян (8,5 грн) за кожен примірник.

Частинами третьою та четвертою цієї статті визначено, що плата вноситься у гривнях. Суб'єкти господарювання з місцезнаходженням за межами України можуть вносити плату у євро чи доларах США за офіційним курсом Національного банку України на день внесення такої плати. Плата зараховується до спеціального фонду Державного бюджету України як власні надходження Антимонопольного комітету України і використовується на потреби Антимонопольного комітету України та його територіальних відділень, якщо інше не передбачено законом.

За інформацією, наданою відділом бухгалтерського обліку та фінансового планування, у 2017 році **отримано плати** згідно із частиною другою статті 34 Закону України «Про захист економічної конкуренції» на загальну суму **12 637 455,63** грн, у т.ч. отримано апаратом Комітету – **12 448 419,03** грн та територіальними відділеннями Комітету – **189 036,6** грн, з них:

за надання дозволу на концентрацію – **11 372 548,53** грн;

за надання дозволу на узгоджені дії – **601 800** грн, у т.ч. апаратом Комітету – **550 800** грн та територіальними відділеннями Комітету – **51 000** грн;

за надання висновків – **649 500** грн, у т.ч. апаратом Комітету – **524 960** грн та територіальними відділеннями Комітету – **124 540** грн;

за видачу додаткових примірників завірених копій апаратом Комітету – **110,5** грн;

інші надходження територіальних відділень Комітету (відшкодування минулих років судового збору, витрат за виготовлення копій) – **13 496,6** гривень.

Відповідно до сторінки 226 Звіту протягом 2017 року АМКУ надав дозволів щодо **602** випадків концентрації суб'єктів господарювання.

**Представлена до аналізу інформація щодо надходження плати за надання дозволу на концентрацію не відповідає кількості наданих дозволів, наведеній у Звіті, та є меншою на 908 251,47 грн (602\*20400 = 12 280 800 грн – 11 372 548,53 грн = 908 251,47 грн).**

Крім того підлягає сумніву наведена у Звіті інформація щодо кількості випадків (55) розглянутих АМКУ узгоджених дій, оскільки згідно з довідкою відділу бухгалтерського обліку та фінансової звітності сума сплачених коштів за надання дозволу на узгоджені дії становить **601 800** гривень. При цьому враховуючи норми законодавства, за розгляд 55 справ мало бути сплачено до Державного бюджету України 561 000 гривень. За інформацією АМКУ, така розбіжність виникла внаслідок вказаної у Звіті загальної суми коштів, що надійшли у 2017 році на рахунок АМКУ за КПКВК 6011010 згідно з даними бюджетної звітності форми № 4-1д «Звіт про надходження і використання коштів, отриманих як плата за послуги» станом на 01.01.2018.

Зазначене пояснюється тим, що зарахування коштів відбувається в один бюджетний період, а розгляд справи АМКУ в інший.

Отже, в цілому при наданні висновків на концентрацію, Комітетом здійснюється опосередкований контроль за ринками. В той же час аналітичний облік коштів у розрізі джерел надходжень, що надходять до спеціального фонду АМКУ як плата за надання дозволів, здійснюється неповною мірою. **Невідповідність даних між кількістю наданих заяв на надання дозволів та сумою отриманих коштів пояснюється тим, що зарахування коштів відбувається в один бюджетний період, а розгляд справи АМКУ в інший, та курсовими різницями.**

## **5. АНАЛІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АМКУ ФУНКЦІЇ УПОВНОВАЖЕНОГО ОРГАНУ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ СУБ'ЄКТАМ ГОСПОДАРЮВАННЯ**

Закон України від 01.07.2014 № 1555 «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» (далі – Закон № 1555) набрав чинності 02.08.2017, крім частини першої, частини другої статті 6, та пунктів 6–10 частини другої статті 8, частини другої статті 14, які набувають чинності з дня, наступного за днем його опублікування (див. Прикінцеві та перехідні положення Закону).

Цей Закон встановлює правові засади проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання, здійснення контролю за допустимістю

такої допомоги для конкуренції, спрямований на забезпечення захисту та розвитку конкуренції, підвищення прозорості функціонування системи державної допомоги та дотримання міжнародних зобов'язань України у сфері державної допомоги.

Частиною першою статті 3 цього Закону встановлено, що дія цього Закону поширюється на будь-яку підтримку суб'єктів господарювання надавачами державної допомоги *за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів* для виробництва товарів або провадження окремих видів господарської діяльності, крім випадків, передбачених частиною другою цієї статті.

Згідно з статтею 4 цього Закону державна допомога полягає у передачі ресурсів держави чи місцевих ресурсів окремим суб'єктам господарювання, а також у втратах доходів відповідних бюджетів.

Державна допомога може реалізовуватися, зокрема, у таких формах:

- 1) надання субсидій та грантів;
- 2) надання дотацій;
- 3) надання податкових пільг, відстрочення або розстрочення сплати податків, зборів чи інших обов'язкових платежів;
- 4) списання боргів, включно із заборгованістю за надані державні послуги, списання штрафних санкцій, компенсація збитків суб'єктам господарювання;
- 5) надання гарантій, кредитів на пільгових умовах, обслуговування кредитів за пільговими тарифами;
- 6) зменшення фінансових зобов'язань суб'єктів господарювання перед фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування;
- 7) надання, прямо чи опосередковано, суб'єктам господарювання товарів чи послуг за цінами, нижче ринкових, або придбання товарів чи послуг суб'єктів господарювання за цінами, вище ринкових;
- 8) продаж державного майна за цінами, нижче ринкових;
- 9) збільшення державної частки в статутному капіталі суб'єктів господарювання або збільшення вартості державної частки на умовах, неприйнятних для приватних інвесторів.

**З огляду на зазначене, Рахункова палата виявляє беззаперечний інтерес до реалізації цього Закону, оскільки впровадження його норм безпосередньо впливає як на наповнення Державного бюджету, так і на використання його коштів. Ефективність запровадження АМКУ положень з моніторингу державної допомоги та контролю за допустимістю такої допомоги для конкуренції має стати дієвим засобом ефективності і законності використання державних фінансів.**

Відповідно до частини першої статті 8 Закону № 1555 уповноваженим органом є Антимонопольний комітет України.

**Вказаній функції у Звіті не приділено значної уваги, де на сторінках 244–253, йдеться про діяльність із впровадження системи моніторингу та контролю за державною допомогою.**

Частиною другою статті 6 Закону № 1555 доручалося Кабінету Міністрів України затвердити ще з 2014 року: критерії оцінки допустимості окремих категорій державної допомоги, що надається для цілей, передбачених частиною першою цієї статті, зокрема, таких: допомога для забезпечення розвитку регіонів; підтримка середнього та малого підприємництва; допомога на професійну підготовку працівників; допомога на працевлаштування окремих категорій працівників та створення нових робочих місць; допомога на відновлення платоспроможності та реструктуризацію суб'єктів господарювання; допомога на захист навколишнього природного середовища; допомога на проведення наукових досліджень, технічний розвиток та інноваційну діяльність; допомога на підтримку окремих галузей економіки.

Це означає, що Законом № 1555 відповідно до зазначених норм доручалося АМКУ з 03.08.2014 розробити, а Урядом затвердити вісім актів Кабінету Міністрів. Проте у 2017 році Урядом затверджено лише один – Порядок повернення незаконної державної допомоги, недопустимої для конкуренції, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 04.07.2017 № 468. Отже, із восьми необхідних для дієвості надання і контролю за державною допомогою, розроблених та поданих АМКУ на затвердження до Уряду у 2017 році, Кабінетом Міністрів України затверджено лише один нормативний акт.

Станом на день аналізу (04 травня 2018 року), таких нормативних документів п'ять<sup>1</sup>.

Відповідно до пункту 6 частини другої статті 8 Закону № 1555 до повноважень Уповноваженого органу належить визначення порядку: подання та оформлення повідомлень про нову державну допомогу та про внесення змін до умов чинної державної допомоги; розгляду справ про державну допомогу; відкликання рішень, визначених частиною шостою статті 10 або частиною сьомою статті 11 цього Закону; проведення моніторингу державної допомоги; ведення та доступ до реєстру державної допомоги, тобто АМКУ мав прийняти відповідно до встановленої Законом № 1555 компетенції сім нормативних документів.

Як встановлено аналізом, згідно з розпорядженням Антимонопольного комітету України від 28.12.2015 № 43-рп «Деякі питання реалізації Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», зареєстрованого

---

<sup>1</sup> Постанови Кабінету Міністрів України: від 11.01.2018 № 11 «Про затвердження критеріїв оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання на професійну підготовку працівників»; від 31.01.2018 № 33 «Про затвердження критеріїв оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання на працевлаштування окремих категорій працівників та створення нових робочих місць»; від 31.01.2018 № 36 «Про затвердження критеріїв оцінки допустимості державної допомоги на відновлення платоспроможності та реструктуризацію суб'єктів господарювання»; від 07.02.2018 № 57 «Про затвердження критеріїв оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання для забезпечення розвитку регіонів та підтримки середнього та малого підприємництва»; від 07.02.2018 № 118 «Про затвердження критеріїв оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання на проведення наукових досліджень, технічний розвиток та інноваційну діяльність».



в Міністерстві юстиції України 26.01.2016 за № 140/28270, затверджено Порядок проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання; Порядок, форми та вимоги щодо подання Антимонопольному комітету України інформації про чинну державну допомогу суб'єктам господарювання; Порядок ведення та доступу до реєстру державної допомоги суб'єктам господарювання.

Згідно з пунктом 3 Порядку ведення та доступу до реєстру державної допомоги суб'єктам господарювання, реєстр – єдина державна інформаційна система збору, накопичення та обробки інформації про державну допомогу суб'єктам господарювання (далі – державна допомога), отриманої, зокрема, за результатами проведення моніторингу державної допомоги, на підставі інформації про чинну державну допомогу, яка подається надавачами такої допомоги, про нову державну допомогу, що набрала чинності протягом звітного року, у тому числі про ту, надавачі якої підлягають звільненню від обов'язку повідомлення про нову державну допомогу відповідно до статті 7 Закону № 1555, про програми підтримки суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів, які існували на день набрання чинності цим Законом.

Згідно з пунктами 4, 6 та 9 вказаного Порядку держателем реєстру є Антимонопольний комітет України (далі – Уповноважений орган), який забезпечує його створення та ведення. Формування й функціонування реєстру забезпечується за рахунок коштів Державного бюджету України. Уповноважений орган здійснює наповнення реєстру; удосконалює реєстр; організовує створення системи збирання та накопичення інформації; контролює належне, своєчасне та повне подання та внесення інформації до реєстру; використовує інформацію з реєстру для виконання своїх повноважень у сфері державної допомоги, визначених законодавством; узагальнює, готує та оприлюднює інформацію з реєстру; здійснює інші повноваження, необхідні для забезпечення функціонування реєстру та отримання достовірної інформації з нього.

**В ході аналізу встановлено, що реєстр державної допомоги суб'єктам господарювання АМКУ у 2016 році не створений.** Однак згідно з наказом Комітету від 15.08.2017 № 77 «Про забезпечення функціонування Порталу державної допомоги» **введено в експлуатацію Портал державної допомоги.** Згідно зі структурою Порталу державної допомоги включено такі розділи: 1) повідомити про державну допомогу; 2) надати інформацію про чинну державну допомогу; 3) надати інформацію про незаконне чи неналежне використання державної допомоги; 4) реєстр державної допомоги; 5) реєстр рішень; 6) реєстр справ про державну допомогу; 7) новини; 8) про портал; 9) зворотний зв'язок; 10) питання та відповіді; 11) особистий кабінет; 12) вхід; 13) реєстрація.

Укладено договір № X між АМКУ та Особа 2 про закупівлю послуг «Пакети програмного забезпечення для створення документів, код за ДК 021:2015: 483100000-4 (Пакет програмного забезпечення для інформаційних систем Антимонопольного комітету України) на суму 1 780, 0 тис. гривень. До

Договору додається додаток 1 «Технічні, якісні та кількісні характеристики до пакетів програмного забезпечення для створення документів, код за ДК 021:2015: 483100000-4 (Пакет програмного забезпечення для інформаційних систем Антимонопольного комітету України).

Проте Висновок КСЗІ відсутній, чим порушено статтю 10 Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах». При цьому, за даними відділу бухгалтерського обліку та звітності, на балансі АМКУ Портал державної допомоги не обліковується.

Як встановлено в ході аналізу, у 2017 році не велось наповнення реєстру державної допомоги. Станом на травень 2018 р. у реєстр занесено чотири записи. Такий стан, за поясненням АМКУ, пов'язаний із відсутністю прийнятих АМКУ рішень щодо державної допомоги.

Згідно з поясненням АМКУ «В рамках моніторингу державної допомоги на доручення Голови Комітету від 13.09.2017 № 13-01/297 впроваджено систему взаємодії з питань державної допомоги в регіонах шляхом проведення веб-конференцій на базі територіальних відділень Комітету із залученням представників органів місцевої влади. Зокрема, у 2017 році представниками Департаменту проведено 10 веб-конференцій.

Крім того, протягом звітного періоду в частині державної допомоги опрацьовано 863 проекти нормативно-правових актів, розроблених іншими органами влади.

В рамках міжнародного співробітництва з вересня 2017 року в Комітеті розпочалася реалізація проекту технічної допомоги ЄС «Підтримка Антимонопольного комітету України у впровадженні правил державної допомоги».

Водночас, зазначаємо, що статтею 16 Закону № 1555 передбачено, що реєстр державної допомоги складається та ведеться Уповноваженим органом за результатами проведення моніторингу державної допомоги та на підставі інформації про чинну державну допомогу, яка подається надавачами такої допомоги. Реєстр державної допомоги оновлюється, зокрема даними про нову державну допомогу, що набрала чинності протягом звітного року, у тому числі про ту, надавачі якої підлягають звільненню від обов'язку повідомлення про нову державну допомогу відповідно до статті 7 цього Закону.

Відповідно до пункту 2 розділу 9 «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1555 усі надавачі державної допомоги протягом одного року з дня набрання чинності цим Законом зобов'язані подати Уповноваженому органу повідомлення про програми підтримки суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів, які існували на день набрання чинності цим Законом. Подання повідомлення, його розгляд та розгляд справи про державну допомогу здійснюються у порядку, визначеному розділом 4 цього Закону.

Отже, Законом № 1555 передбачено обов'язок надавачів державної допомоги протягом одного року (до 02.08.2018) інформувати Комітет про програми підтримки суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи

місцевих ресурсів, які існували на день набрання чинності цим Законом (02.08.2017), з метою здійснення Комітетом інвентаризації державної допомоги, що існувала на день набрання чинності Законом.

Відтак, наповнення Реєстру відбувається на основі інформації, отриманої Комітетом на виконання пункту 2 розділу 9 Закону № 1555, відповідно до якого, кінцевим терміном подачі надавачами державної допомоги повідомлень про програми підтримки суб'єктів господарювання, які існували на день набрання чинності цим Законом, є 02.08.2018.

Починаючи з дати набрання чинності Законом № 1555 до кінця 2017 року Департаментом розглянуто повідомлень:

- про нову державну допомогу – 100;
- про чинну державну допомогу – 15;
- про програми підтримки суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів, які існували на день набрання чинності Законом – 16;
- про внесення змін до умов чинної державної допомоги – 2.

Рішень за результатами розгляду повідомлень у 2017 році Комітетом не приймалося, розгляд справ про державну допомогу не розпочинався.

В рамках моніторингу державної допомоги на доручення Голови Комітету від 13.09.2017 № 13-01/297 запроваджено систему взаємодії з питань державної допомоги в регіонах шляхом проведення веб-конференцій на базі територіальних відділень Комітету із залученням представників органів місцевої влади. Зокрема, у 2017 році представниками Департаменту проведено 10 веб-конференцій.

Крім того, протягом звітнього періоду в частині державної допомоги опрацьовано 863 проекти нормативно-правових актів, розроблених іншими органами влади, з яких:

- погоджених без зауважень – 119;
- погоджених із зауваженнями – 58;
- розглянутих проектів нормативно-правових актів на засіданнях Уряду та урядових комітетів – 669;
- погоджених із зауваженнями проектів нормативно-правових актів на засіданнях Уряду та урядових комітетів – 17.

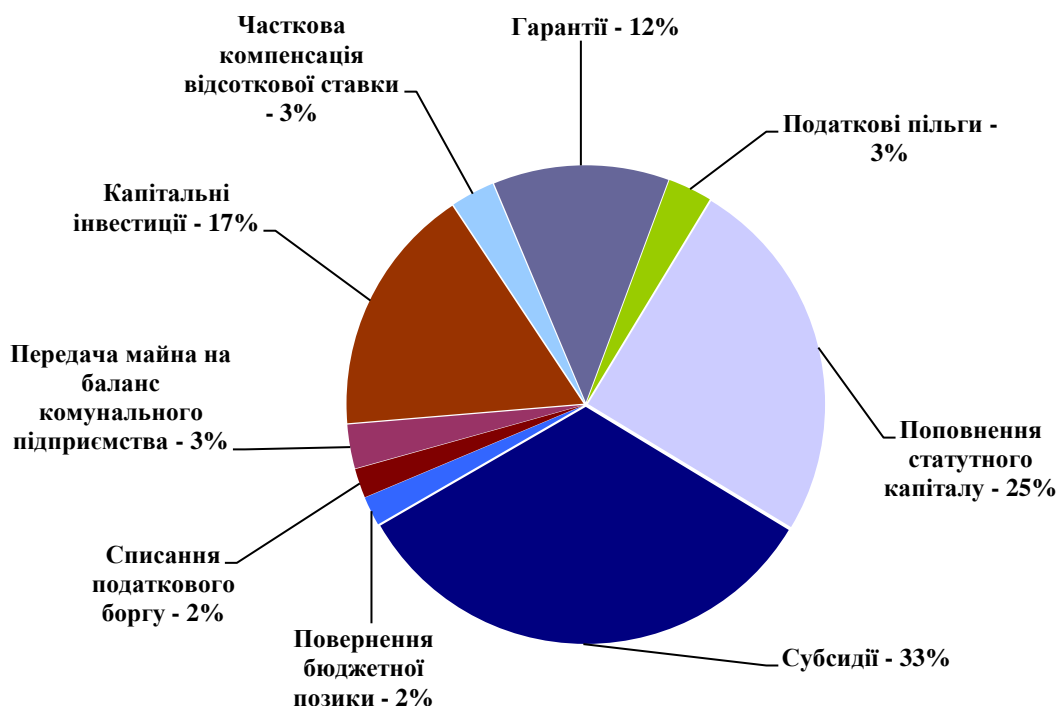
У рамках міжнародного співробітництва з вересня 2017 року в Комітеті розпочалася реалізація проекту технічної допомоги ЄС «Підтримка Антимонопольного комітету України у впровадженні правил державної допомоги».

**Аудиторами встановлено, що у Звіті відсутня інформація щодо структури державної підтримки в 2017 році, а саме:** загальний обсяг витрат бюджету у формі субсидій організаціям, підприємствам; податкові пільги, які впливають на дохідну частину бюджету; державні гарантії, надані суб'єктам господарювання; списання внесків на соціальне страхування; списання податкових зобов'язань; заходи державної підтримки, спрямовані на реструктуризацію боргів підприємств; бюджетні витрати, спрямовані на

інвестиційні проекти, які фінансуються за рахунок позик іноземних держав, банків та міжнародних організацій.

Однак для розуміння загальної картини, на запит Рахункової палати, Комітетом надано структуру державної підтримки у 2017 році (діаграма 1).

Діаграма 1. Структура державної підтримки у 2017 році



Отже, у 2017 році АМКУ забезпечував функцію уповноваженого органу у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання протягом *4 місяців* з дати набрання чинності Законом України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання». Висновок про повноту виконання функції уповноваженого органу буде зроблено за результатами роботи АМКУ в 2018 році. **Зважаючи на актуальність цього питання, його беззаперечну фінансову складову, яка має стати визначальною для ефективності формування і використання державних ресурсів, АМКУ має прискорити роботу у цьому напрямку.** Про зазначене свідчить як інформація, наведена в Звіті, так і фактично встановлений перевіркою стан справ АМКУ у цій сфері.

## **6. АНАЛІЗ ТА ОЦІНКА ПОЛОЖЕНЬ ЗВІТУ ЩОДО КІЛЬКІСНИХ ПОКАЗНИКІВ ЗДІСНЕННЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ, ВСТАНОВЛЕННЯ ШТРАФІВ, ВИЗНАЧЕННЯ ЇХ РОЗМІРІВ І СПЛАТИ, А ТАКОЖ ЗУПИНЕННЯ АНТИМОНОПОЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ**

У статті 50 Закону України від 11.01.2001 № 2210 «Про захист економічної конкуренції» (далі – Закон № 2210) перераховані дії, що

становлять порушення законодавства про захист економічної конкуренції, тоді як у статті 52 наведений перелік відповідних максимальних штрафів за ці порушення.

Аналіз цих норм показує, що максимальний штраф за порушення, пов'язані з антиконкурентними узгодженими діями, зловживання монопольним становищем та невиконання рішень АМКУ, становить 10 відс. доходу (виручки) суб'єкта господарювання від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) за останній звітний рік, що передував року, в якому накладається штраф. Максимальний штраф за порушення другого рівня, такі як антиконкурентні узгоджені дії, концентрація без дозволу, невиконання умов дозволу на узгодженні дії та концентрації, примушення суб'єктів господарювання інших суб'єктів господарювання відповідно до частини другої статті 18, а також дії відповідно до статей 19 та 20 Закону № 2210 становить 5 відс. доходу (виручки) суб'єкта господарювання від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) за останній звітний рік, що передував року, в якому накладається штраф.

За порушення третього рівня, тобто сприяння вчиненню порушень відповідно до частини першої статті 18, відмову надати інформацію на вимогу АМКУ, подання неповної або неточної інформації, перешкоджання збору доказів при проведенні розслідування, максимальний штраф становить 1 відс. доходу (виручки) суб'єкта господарювання від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) за останній звітний рік, що передував року, в якому накладається штраф.

У свою чергу у статті 21 Закону України «Про захист від недобросовісної конкуренції» встановлено, зокрема, що за вчинення суб'єктами господарювання дій як недобросовісна конкуренція встановлюється максимальний штраф у розмірі 5 відс. доходу (виручки) від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) суб'єкта господарювання за останній звітний рік, що передував року, в якому накладається штраф.

Якщо доходу (виручки) немає або відповідач на вимогу органів Антимонопольного комітету України, голови його територіального відділення не надав відомостей про розмір доходу (виручки), штраф, передбачений частиною першою цієї статті, накладається у розмірі до десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

У той же час законодавство не передбачає будь-яких інших роз'яснень чи уточнень щодо визначення розміру штрафів.

**Рахункова палата відмічає позитивний аспект роботи АМКУ в напрямі розрахунку розміру штрафів**, що полягає у **вперше** розроблених Рекомендаційних роз'ясненнях АМКУ «Щодо застосування положень частин другої, п'ятої та шостої статті 52 Закону України від 15.09.2015 № 16-р «Про захист економічної конкуренції» частин першої та другої статті 21 Закону України від 07.06.96 № 236/96-ВР «Про захист від недобросовісної конкуренції» (далі – Рекомендаційні роз'яснення).

Протягом 2016 року три рази затверджувалися нові Рекомендаційні роз'яснення, зокрема, від 16.02.2016 № 6-пр, від 31.05.2016 № 26-пр, і нарешті

09.08.2016 за № 39-рр затверджена нова редакція Рекомендаційних роз'яснень АМКУ щодо методології розрахунку штрафів, якою, зокрема, запроваджені більш детальні критерії для розрахунку розміру штрафів за порушення найбільшої, значної або середньої тяжкості, а також передбачено певні рамкові обмеження визначення розмірів штрафів у межах реалізації дискреційних повноважень Комітету.

**Однак, незважаючи на ці нововведення, вказані Рекомендаційні роз'яснення не мають статусу підзаконного нормативно-правового акта, дотримання якого є обов'язковим. Такий стан справ вказує на існування певних ризиків щодо правозастосування такого документа вибірково як АМКУ, так і його територіальними органами.**

Рахункова палата звертає увагу, що названі Рекомендаційні роз'яснення передбачають, зокрема, для розрахунку базового розміру штрафу до визначеної суми початкового штрафу застосування коригуючих коефіцієнтів від до 0,05 до 2. ПРОТЕ функція застосування АМКУ та його органами конкретних коефіцієнтів на практиці залишається непрозорою. Відкритим також є питання про визначення різних розмірів штрафу для окремих суб'єктів господарювання, що має ризик неоднозначних та непрозорих підходів щодо таких розрахунків в цілому та, як наслідок, можливих службових зловживань посадовими особами АМКУ.

**Крім того, Рахункова палата відмічає, що на сьогодні АМКУ є так званим «монополістом», який встановлює розмір штрафу без можливості його перегляду судами.** Вказане *не відповідає* положенням угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом, які є обов'язковими для виконання Україною і передбачають обов'язкову умову перегляду українськими судами розміру штрафних санкцій, винесених органами АМКУ за порушення конкурентного законодавства.

Аналіз Звіту АМКУ за 2017 рік показав, що розділ 4 має назву «ПРАВАЗАСТОСУВАННЯ» і містить шість підрозділів, зокрема: «Аналіз кількісних показників діяльності Комітету», в якому викладена інформація стосовно припинення порушень, накладених та сплачених штрафів, судових позовів органів АМКУ і судових оскаржень рішень органів АМКУ.

Так, на сторінці 217 Звіту зазначено:

*«Із загальної кількості припинених порушень:*

*1 151 (47 відс.) припинено шляхом прийняття рішень про застосування передбаченої законом відповідальності;*

*1 284 (53 відс.) шляхом надання рекомендацій органами АМКУ».*

Також на цій самій сторінці представлена діаграма за видами припинених порушень у відсотковому і кількісному показниках, а саме:

*«Зловживання монополієм становить – 795 (33 відс.);*

*Антиконкурентні дії органів влади – 610 (25 відс.);*

*Інші порушення – 457 (19 відс.);*

*Антиконкурентні узгоджені дії суб'єктів господарювання – 317 (13 відс.);*

*Недобросовісна конкуренція – 256 (11 відс.)».*

Однак надана інформація є неповною, характеризується загальними рисами, без деталізації кількості наданих органами АМКУ рекомендацій і прийняття рішень стосовно накладення штрафних санкцій за кожним видом порушень.

Проведений аналіз засвідчив, що у 2017 році АМКУ та його територіальними відділеннями було припинено 1151 порушення шляхом рішень стосовно накладення штрафів та 1284 дії, що містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, шляхом надання рекомендації (табл. 1).

Таблиця 1

**Кількість припинених правопорушень Антимонопольним комітетом та його територіальними органами у 2017 році**

<b>Вид порушення</b>	<b>Рішення</b>	<b>Рекомендації</b>	<b>Всього</b>
Зловживання монопольним (домінуючим) становищем	123	672	795
Антиконкурентні узгоджені дії суб'єктів господарювання	303	14	317
Недобросовісна конкуренція	81	175	256
Антиконкурентні дії органів влади	188	422	610
Інші порушення	456	1	457
<b>ВСЬОГО</b>	<b>1151</b>	<b>1284</b>	<b>2435</b>

Як вбачається із даних, наведених в табл. 1, найбільша кількість прийнятих рішень щодо накладених штрафів стосується «інших порушень» і становить – 39,6 відс. загальної кількості таких рішень, «антиконкурентні узгоджені дії суб'єктів господарювання» – 26,3 відс., «антиконкурентні дії органів влади» – 16,3 відс., «зловживання монопольним (домінуючим) становищем» – 10,7 відс., «недобросовісна конкуренція» – 7 відс. відповідно.

Стосовно наданих рекомендацій органами АМКУ слід відмітити, що найбільша частка припадає на порушення «зловживання монопольним (домінуючим) становищем» і становить – 52,3 відс. загальної кількості таких рекомендацій, «антиконкурентні дії органів влади» – 32,8 відс., «недобросовісна конкуренція» – 13,6 відс., «антиконкурентні узгоджені дії суб'єктів господарювання» – 1,08 відс. та «інші порушення» – 0,08 відс. відповідно.

Як встановлено в ході аналізу, до «інших порушень» АМКУ віднесено концентрацію без дозволу, ненадання інформації тощо. Однак відповідна деталізація кожного порушення у Звіті АМКУ відсутня.

У Звіті на сторінках 236 – 243 висвітлена інформація щодо контролю порушень у сфері недобросовісної конкуренції, яка виділена в окремий підрозділ 4.3 загального розділу 4 «ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ». У цьому підрозділі наведена загальна статистка щодо кількості припинених порушень,

загальна сума накладених штрафів, відповідно до Закону України «Про захист від недобросовісної конкуренції», а також приклади рішень АМКУ у цій сфері.

**Проте порушення, визначені у табл. 1, а саме: зловживання монопольним (домінуючим) становищем (найбільша кількість наданих рекомендацій АМКУ) – 672, конкурентні узгоджені дії суб'єктів господарювання – 32; конкурентні дії органів влади та інші порушення (на які припадає найбільша кількість рішень АМКУ стосовно накладення штрафів) – 456, залишилися поза увагою, проблематика контролю у цих сферах не розкрита і не висвітлена у Звіті в окремих підрозділах.**

*На сторінці 217 Звіту міститься така інформація: «Протягом 2017 року органами Комітету проведено 76 виїзних перевірок дотримання вимог законодавства про захист економічної конкуренції. Кількість перевірок зменшено на 36 відс. порівняно з минулим роком. Скорочення кількості проведених перевірок обумовлено необхідністю зменшення адміністративного тиску на бізнес.»*

Крім того, наведена діаграма, з даних якої випливає, що у 2017 році проведено перевірок суб'єктів господарювання – 72, що становить 95 відс. загальної кількості таких перевірок, і державних органів – 4 (5 відсотків).

**Фахівцями Рахункової палати встановлено, що в порівнянні з 2016 роком фактична кількість перевірок суб'єктів господарювання збільшилася з 38 – у 2016 році до 76 – у 2017 році, а державних органів, навпаки, зменшилася до рекордної кількості з 80 до 4. Тому є нелогічним висновок АМКУ у Звіті про скорочення перевірок, обумовлених необхідністю зменшення адміністративного тиску на бізнес.**

Крім того, у Звіті відсутня інформація про ініціатора цих перевірок, випадків порушення антимонопольного законодавства – за зверненням правоохоронних органів чи за власної ініціативи тощо. На сторінці 216 Звіту наведені тільки кількісні показники заяв, що надійшли до АМКУ у 2017 році, – 6401, а також розглянутих заяв – 4767. Надається їх порівняння з попереднім 2016 роком. **Вказана інформація не несе конкретного смислового навантаження за цим напрямом діяльності АМКУ, оскільки відсутній будь-який аналіз цієї інформації та не вказано причини залишення 25 відс. таких заяв без розгляду.**

*На сторінці 220 Звіту міститься інформація щодо накладення штрафів, зокрема, зазначено:*

*«Із загального розміру штрафних санкцій (1 803,2 млн грн), накладених у 2017 році:*

*майже 41,0 млн грн – за порушення у вигляді зловживань монопольним становищем;*

*понад 1 684,6 млн грн – за порушення у вигляді 32 конкурентних узгоджених дій суб'єктів господарювання;*

*майже 50,5 млн грн – за порушення у вигляді недобросовісної конкуренції;*

*майже 27,2 млн грн – за інших види порушень».*

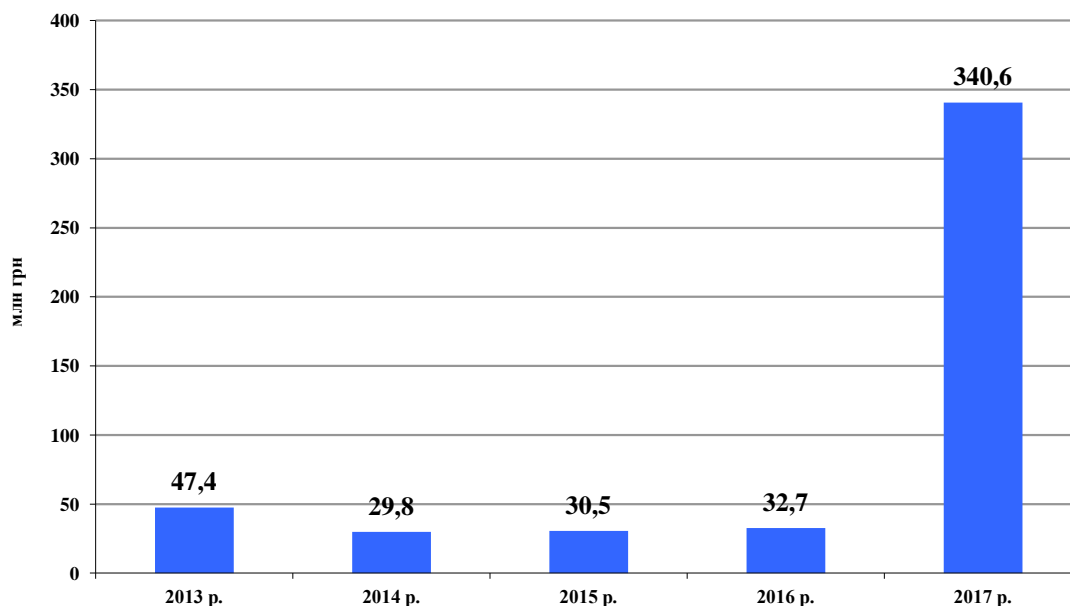
Цей підрозділ містить також одинадцять прикладів найбільших штрафних санкцій, накладених АМКУ та його територіальними управліннями.



Рахункова палата зазначає, що вказані приклади становлять майже 96% (1 725,9 млн грн) загальної суми накладених штрафів у 2017 році, тобто майже усі приклади порушень і суми накладених штрафів за кожним окремим випадком викладені у Звіті.

Аналіз цього підрозділу, зокрема, інформації щодо сплати штрафів за порушення конкурентного законодавства засвідчив, що вперше за останні п'ять років цей показник збільшився до рекордної суми – 340,6 млн грн (діаграма 2).

Діаграма 2. Показники сплати штрафів за порушення конкурентного законодавства у 2013–2017 роках



Дані діаграми відображають вражаючі позитивні показники доходу Державного бюджету України у 2017 році, який збільшився за рахунок сплати штрафів за порушення конкурентного законодавства у сумі 340,6 млн грн, що більше ніж в 10 разів у порівнянні з 2016 роком.

Однак, як і в попередніх роках, викладена у Звіті інформація є неповною, оскільки не містить інформації щодо фактичних даних сплати штрафних санкцій та розміру пені за результатами рішень суду.

Фахівцями Рахункової палати досліджено питання реальної сплати штрафів і пені за рішеннями АМКУ (табл. 2).

Таблиця 2

Інформація щодо суми сплачених штрафів та пені за 2017 рік

Вид порушення	Сума сплачених штрафних санкцій (тис. грн)		Усього сплачено (сума штрафів та пені)
	штраф	пеня	
Зловживання монопольним (домінуючим) становищем	305117,434	1463,638	306581,072

Антиконкурентні узгоджені дії суб'єктів господарювання	5212,221	1394,318	6606,539
Недобросовісна конкуренція	2761,616	544,28	3305,896
Інші порушення	21742,792	2366,379	24109,171
<b>ВСЬОГО</b>	<b>334834,063</b>	<b>5768,615</b>	<b>340602,678</b>

Дані, наведені у таблицях 1 і 2, сформовані та проаналізовані фахівцями Рахункової палати.

Аналіз претензійно-позовної роботи АМКУ засвідчив позитивні зміни основних показників у 2017 році. Так, на сторінці 223 Звіту зазначено: «З метою забезпечення своєчасної сплати штрафів, накладених на порушників законодавства про захист економічної конкуренції, органи Комітету протягом 2017 року у 384 випадках зверталися до суду з позовами відповідно до статті 25 Закону України «Про Антимонопольний комітет України». Судами протягом року задоволено 334 позови органів Антимонопольного комітету України (87% поданих), остаточно відмовлено в задоволенні лише одного такого позову (0,3% загальної кількості).

Незважаючи на зменшення кількості звернень АМКУ до суду у 2017 році (384), порівняно з 2016 роком (462), кількість задоволених позовів у 2017 році збільшилася на 37 одиниць. І тільки в одному випадку відмовлено у задоволенні позову.

**Вказаний стан справ свідчить про достатню організацію претензійно-позовної роботи АМКУ та його територіальних органів.**

Разом з тим у 2017 році спостерігалася негативна тенденція визнання судами недійсності повністю або частково рішень АМКУ, зокрема, у 2017 році визнано недійсними 33 рішення, а у в 2016 році – 26. Відповідного порівняння з попередніми періодами або аналізу причин і наслідків такого стану справ у Звіті не висвітлено. До того ж виявлено невідповідність даних, наведених на сторінці 223 Звіту, щодо кількісного показника оскаржуваних рішень АМКУ. Так, в описовій частині зазначається – 239 рішень Комітету, а в діаграмі – 167, за поясненням АМКУ, вказане є технічною помилкою.

**Звіт не містить будь-якої інформації у формі діаграми, таблички або загального текстового опису, щодо справ, які перебували у судовому провадженні протягом 2017 року, кількості справ у виконавчих службах, а також порівняння таких показників з попередніми періодами.**

Тривалий час у Звіті АМКУ взагалі не висвітлювалися питання складення органами АМКУ адміністративних протоколів відповідно до статей 164<sup>3</sup>, 166<sup>1</sup>–166<sup>4</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП).

Проведений аналіз засвідчив, як вбачається зі змісту статей 164<sup>3</sup>, 166<sup>1</sup>–166<sup>4</sup> КУпАП, що адміністративні правопорушення стосуються тих правопорушень у сфері захисту економічної конкуренції, склад яких та (або) відповідальність за які не відповідають положенням Законів України «Про захист економічної конкуренції» (стаття 54) та «Про захист від недобросовісної

конкуренції» (стаття 20). Водночас відповідальність за адміністративне правопорушення, яке стосується перешкоджання діяльності Антимонопольного комітету України та передбачене статтею 54 Закону України «Про захист економічної конкуренції», не відображена у нормах зазначеного Кодексу (пункт 16 статті 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції»).

З огляду на це, враховуючи, що об'єктивна сторона адміністративного правопорушення, вчиненого посадовою особою органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи суб'єкта господарювання, не існує окремо від об'єктивної сторони відповідного правопорушення, вчиненого юридичною особою, застосування у таких випадках адміністративної відповідальності, передбаченої статтями 164<sup>3</sup>, 166<sup>1</sup> – 166<sup>4</sup> КУпАП, до задіяних посадових осіб є неможливим.

**Отже, на цей час існує правова колізія між приписами Закону України «Про захист економічної конкуренції» та КУпАП, що унеможлиблює у відповідних випадках притягнення фізичних осіб до адміністративної відповідальності і потребує приведення цих актів у відповідність із законодавчими актами України. Проте це питання має бути обов'язково відображено у Звіті АМКУ.**

## **7. АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ ЯК ОРГАНУ ОСКАРЖЕННЯ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ**

Згідно з пунктом 14 частини першої статті 1 та частини третьої статті 8 Закону України від 25.12.2015 № 922-VIII «Про публічні закупівлі» (далі – Закон № 922) органом оскарження у сфері публічних закупівель визначено Антимонопольний комітет України.

Відповідно до частини третьої статті 8 Закону № 922 АМКУ, як орган оскарження, з метою неупередженого та ефективного захисту прав та законних інтересів осіб, пов'язаних з участю у процедурах закупівлі, утворює постійно діючу адміністративну колегію (колегії) з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель (далі – Колегія). Рішення Колегії приймаються від імені Антимонопольного комітету України. Колегія діє у складі трьох державних уповноважених Антимонопольного комітету України. Порядок діяльності Колегії встановлюється відповідно до Закону України від 26.11.1993 № 3659 «Про Антимонопольний комітет України» (далі – Закон № 3659), якщо інше не встановлено цим Законом.

У Законі № 3659 відсутній будь-який порядок організації роботи АМКУ як органу оскарження у сфері публічних закупівель відповідно до Закону № 922 та, відповідно, роботи Колегії. Лише у пунктах 17-1,18 частини першої та пункті 19 частини другої статті 7 вказаного Закону є посилання на здійснення інших повноважень відповідно до Закону України від 10.04.2014 № 1197 «Про здійснення державних закупівель» та Закону № 922.

Частиною восьмою статті 11 Закону 3659 державні уповноважені очолюють або входять до складу адміністративних колегій Антимонопольного

комітету України, виконують інші обов'язки за дорученням Голови Антимонопольного комітету України. З метою приведення нормативно-правового акта АМКУ у відповідність із Законом № 922 розпорядженням АМКУ від 19.04.2016 № 11-рп затверджено Регламент Колегії.

Цей Регламент визначає порядок проведення засідань Колегії, процедуру вирішення Колегією питань, віднесених до її компетенції, інші питання роботи Колегії. Регламентом визначено, що Колегія утворюється Антимонопольним комітетом України як органом оскарження з метою неупередженого та ефективного захисту прав та законних інтересів осіб, пов'язаних із участю у процедурах державної закупівлі, та діє у складі трьох державних уповноважених Комітету.

Аналізом встановлено, склад Колегії протягом 2017 року постійно змінювався і здійснював прийняття рішень понад 32 різними складами. Засідання проводилися у різний час, з різною тривалістю, адже відсутній нормативний (регламентний) документ, який би визначав час роботи, періодичність ведення засідань, оприлюднення такої інформації. Кількість питань, які виносилися на розгляд Колегії, коливається від одного до 77.

Аналіз підрозділу *«Діяльність АМКУ як органу оскарження у сфері публічних закупівель»* засвідчив, що інформація висвітлена без значущих показників роботи у цьому напрямку.

Так, у Звіті на стор. 256 висвітлені статистичні дані діяльності Колегії за 2017 рік, зокрема:

*«Розглянуто скарг на загальну суму 90,58 млрд грн;*

*Зобов'язано усунути порушення на загальну суму 37,38 млрд грн;*

*Відкликано скаргниками скарг на загальну суму 32,93 млрд грн».*

Також представлена статистика надходження скарг у період 2013 – 2017 років на діаграмі, яка показує, що *«у 2017 році надійшло скарг – 5706, у 2016 році – 3067, у 2015 році – 1342, у 2014 році – 930, у 2013 році – 1182».*

Кількість надходжень скарг від учасників у 2017 році, порівняно з попередніми роками, збільшилась майже на 86 відсотків.

Проведений аналіз свідчить, що лише 1,4 відс. подається обґрунтованих скарг та 34,4 відс. – відносно обґрунтованих. Такий стан, на думку Рахункової палати, пов'язаний з низьким розміром плати за оскарження процедури закупівлі та автоматичним направленням скарги до кабінету оскарження навіть без оплати, лише автоматичним кліком про оскарження такої процедури, що дає змогу недобросовісним учасникам оскаржувати процедури без обґрунтованих підстав.

*На стор. 257 Звіту* представлені кількісні показники діяльності Колегії, зокрема: *«Кількість прийнятих Колегією рішень – 9283, а також структура розглянутих скарг:*

*відміна у розгляді скарги – 27 відс.;*

*припинення розгляду скарги – 23 відс.;*

*задоволення скарги – 50 відс.».*

**Однак ці дані стосуються тільки 2017 року і будь-які порівняння з попередніми роками, а також зазначення можливих причин і наслідків у Звіті відсутні.**

На сторінках 258–262 наведено типові помилки замовників і скаржників та приклади порушень замовниками процедури проведення закупівель і нестандартних скарг. Усі приклади порушень замовниками законодавства про публічні закупівлі, що були наведені АМКУ, передбачали зобов'язання замовника відмінити процедуру закупівлі і скасувати рішення про визначення переможця.

**Проте Звіт не відображає інформації щодо фактичної суми коштів, що були сплачені до Державного бюджету України за подання скарг у 2017 році; щодо оскарження до суду рішень Колегії та стан розгляду цих справ. Порівняння названих показників з попередніми періодами у Звіті також відсутнє.**

Згідно з Переліком кодів бюджетної класифікації в розрізі органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, затвердженим у додатку до постанови № 106, за Антимонопольним комітетом закріплено контроль за надходженням доходів загального фонду Державного бюджету за кодом бюджетної класифікації доходів бюджету 24061800 «Плата за подання скарги щодо процедур закупівлі до органу оскарження».

Аналізом встановлено, що у 2017 році до загального фонду Державного бюджету України надійшло коштів від оскарження процедур закупівель на загальну суму 24,3 млн грн, що майже в два рази більше, ніж у 2016 році (12,3 млн грн).

До аналізу надано статистичні дані за 2017 рік щодо оскарження до суду рішень Колегії, які наведені в табл. 3.

Таблиця 3

**Статистичні дані щодо оскаржених рішень Колегії АМКУ у сфері оскарження публічних закупівель**

Рішень Колегії, оскаржених до суду	<b>152</b>
Скасовано судом (з них остаточно)	<b>3</b>
Перебуває на розгляді в суді першої інстанції (призначено розгляд або у письмовому провадженні)	<b>78</b>
Перебувають на розгляді апеляційної та інших інстанцій	<b>64</b>
Залишено без змін	<b>7</b>

Як вбачається з табл. 3, усього у 2017 році було оскаржено 152 рішення Колегії, що становить 1,6 відс. від загальної кількості надісланих скарг до АМКУ (9283 рішень) і вказує на незначне їх оскарження. У порівнянні з 2015 роком кількість оскаржень збільшилася на 23 одиниці. Дані, наведені у табл. 3, проаналізовані фахівцями Рахункової палати.

Поряд з певними недоліками викладення інформації стосовно діяльності АМКУ як органу оскарження **Рахункова палата відмічає недостатню організаційну складову роботи цього структурного підрозділу. Так, штатна чисельність департаменту, який забезпечує роботу Колегії, становить**

25 штатних одиниць. Тобто на одного фахівця припадає приблизно 228 скарг на рік, що свідчить про значне навантаження і відповідальність спеціалістів АМКУ, які забезпечують роботу Колегії. В порівнянні з попереднім роком, кількість отриманих скарг на одного штатного співробітника збільшилася майже в два рази з 123 до 228. Однак і ця інформація відсутня у Звіті, хоча у 2016 році була достатньо висвітлена.

Загалом, аналіз вказаного підрозділу свідчить про неналежне та неповне висвітлення інформації стосовно діяльності АМКУ як органу оскарження у сфері публічних закупівель. Рахункова палата вважає за доцільне, в подальшому, більш ґрунтовно розкривати проблемні аспекти, які стосуються не тільки загальної діяльності АМКУ у сфері публічних закупівель, а й в достатній мірі деталізувати свою діяльність, зокрема, в частині наповнення Державного бюджету України, ведення претензійно-позовної діяльності.

## **8. АНАЛІЗ І ОЦІНКА ПОЛОЖЕНЬ ЗВІТУ ЩОДО АНТИКОНКУРЕНТНИХ УЗГОДЖЕНИХ ДІЙ, ЗОКРЕМА ЯКІ СТОСУЮТЬСЯ СПОТВОРЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ТОРГІВ**

АМКУ, як державний орган із захисту конкуренції, відповідно до частини першої статті 7 Закону № 3659 має повноваження розглядати, зокрема, заяви і справи щодо порушення законодавства про захист економічної конкуренції та проводити розслідування за цими заявами і справами. До таких справ, зокрема, належать справи про порушення у вигляді антиконкурентних узгоджених дій.

Відповідно до частини першої статті 5 Закону № 2210 узгодженими діями є укладення суб'єктами господарювання угод у будь-якій формі, прийняття об'єднаннями рішень у будь-якій формі, а також будь-яка інша погоджена конкурентна поведінка (діяльність, бездіяльність) суб'єктів господарювання.

Згідно з частиною другою зазначеної статті особи, які чинять або мають намір чинити узгоджені дії, є учасниками узгоджених дій.

Частиною першою статті 6 Закону № 2210 встановлено, що антиконкурентними узгодженими діями є узгоджені дії, які призвели чи можуть призвести до недопущення, усунення чи обмеження конкуренції.

Зазначені порушення характеризуються антиконкурентною домовленістю між кількома (щонайменше двома) суб'єктами господарювання – учасниками узгоджених дій щодо їхньої поведінки на ринку товару (торгах).

Процесуальні засади діяльності органів Комітету визначені Законом № 2210, Положенням про територіальне відділення АМКУ, затвердженим розпорядженням АМКУ від 23.02.2001 № 32-р, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 30.03.2001 за № 291/5482, Правилами розгляду заяв і справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції (далі – Правила розгляду справ), затвердженими розпорядженням АМКУ від

19.04.1994 № 5, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 06.05.1994 за № 90/299 (в редакції розпорядження АМКУ від 29.06.1998 № 169-р (зі змінами), іншими законодавчими та нормативними актами.

Відповідно до пункту 14 Правил розгляду справ органи Комітету розпочинають розгляд справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції за підставами, визначеними статтями 36 і 37 Закону № 2210.

Відповідно до частини першої статті 35 Закону № 2210 розгляд справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції починається з прийняття розпорядження про початок розгляду справи та закінчується прийняттям рішення у справі.

За результатами розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції органами Комітету приймаються рішення, передбачені статтею 48 Закону № 2210.

Фахівцями Рахункової палати встановлено, що у серпні 2017 року із структури департаменту з питань оскаржень рішень у сфері публічних закупівель було виключено відділ розслідувань окремих видів антиконкурентних узгоджених дій. У свою чергу, до департаменту розслідувань порушень законодавства про захист економічної конкуренції було включено п'ятий відділ розслідувань у кількості п'ять штатних одиниць<sup>2</sup>.

Крім того, контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції в сфері публічних закупівель здійснюється також четвертим відділом розслідувань департаменту розслідувань порушень законодавства про захист економічної конкуренції (чотири штатні одиниці).

На сторінках 266–270 Звіту висвітлена інформація про результати контролю АМКУ за антиконкурентними узгодженими діями, які стосуються результатів торгів (підрозділ 4.6). Як показав аналіз, крім посилання на окремі статті Закону № 3659, присвячені прикладам порушень, які стосуються спотворення результатів торгів, будь-яких статистичних даних вказаний підрозділ не містить.

Перевіряючими встановлено, що більша частина справ, які стосуються антиконкурентних узгоджених дій суб'єктів господарювання, припадає саме на узгоджені дії, які стосуються спотворення результатів торгів, аукціонів, конкурсів, тендерів (табл. 4).

Таблиця 4

#### Кількість справ, розглянутих АМКУ протягом 2017 року\*

---

<sup>2</sup> АМКУ наказом від 16.06.2017 № 455-ВК затвердив нову структуру апарату АМКУ. Відповідно до наказу АМКУ від 12.07.2017 № 547-ВК з 12.07.2017 введено в дію штатний розпис центрального апарату Комітету на 2017 рік, погоджений Міністерством фінансів України 12.07.2017.

Показник	Комітет	Територіальні відділення	Разом у системі органів АМКУ
Кількість справ, що перебувають на розгляді (п. 4 ч. 2 ст. 6 ЗУ «Про захист економічної конкуренції») <u>станом на 01.01.2018</u>	17	226	243
Кількість порушень законодавства про захист економічної конкуренції (п. 4 ч. 2 ст. 6 ЗУ «Про захист економічної конкуренції»)	20	262	282
Кількість дій, що містять ознаки порушень законодавства про захист економічної конкуренції (п. 4 ч. 2 ст. 6 ЗУ «Про захист економічної конкуренції»)	6	0	6
Сума накладених штрафів (п. 4 ч. 2 ст. 6 ЗУ «Про захист економічної конкуренції»), тис. грн	<b>1 524 187,488</b>	<b>20 164,260</b>	<b>1 544 351,748</b>

\* Таблиця складена фахівцями Рахункової палати.

Проте така деталізована інформація у Звіті відсутня, у тексті Звіту не наведено конкретних даних щодо відсоткової складової таких порушень, не здійснено порівняльного аналізу з попередніми роками. На *сторінці 218* у підрозділі 4.1 «Аналіз кількісних показників діяльності Комітету» Звіту наведена загальна цифра – 288 (спотворення результатів торгів, аукціонів, конкурсів, тендерів (пункт 4 частини другої статті 6 Закону № 2210). При цьому слід зазначити, що із загальної кількості припинених антиконкурентних узгоджених дій суб'єктів господарювання (317 порушень) порушення щодо спотворення результатів торгів становлять 91 відс., а решта – це вчинення схожих дій на ринку товарів, які призвели чи можуть призвести до недопущення, усунення або обмеження конкуренції (23 порушення), та інші порушення (6 порушень). Окремо такі порушення у Звіті не висвітлені.

Вказане може свідчити про недостатню роботу АМКУ щодо запобігання порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, підвищення передбачуваності застосування його норм тощо.

Аналізом встановлено, що у 2017 році центральним апаратом АМКУ розпочато всього дев'ять справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, чотири із яких – за матеріалами, наданими правоохоронними органами. Ця інформація у Звіті відсутня.

Також у Звіті не висвітлена інформація щодо оскарження до суду рішень АМКУ про визнання вчинення порушення законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченого пунктом 4 частини другої статті 6, пунктом 1 статті 50 Закону № 2210, у вигляді вчинення антиконкурентних



узгоджених дій, які стосуються спотворення результатів торгів, прийнятих у 2015–2017 роках.

Проведений аналіз засвідчив, що із загальної кількості рішень, які оскаржувалися, найбільша частка припадає на 2017 рік і становить 63 відс. загальної кількості оскаржуваних рішень (табл. 5).

Таблиця 5

**Загальна кількість оскаржуваних рішень АМКУ у судах**

Показник	Загальна кількість	2017 рік
Рішення Комітету оскаржено до суду	19	12
Перебувають на розгляді в суді	10	10
Залишено судом без змін	9	2
Скасовано судом	0	0

Дані, наведені у таблицях 4 і 5, сформовані фахівцями Рахункової палати самостійно, в Звіті така інформація відсутня.

У цілому в окремо виділеному підрозділі 4.6. Звіту не деталізовані показники діяльності АМКУ щодо виявлення, розслідування, а також можливого попередження порушень, пов'язаних з антиконкурентними узгодженими діями, які визначені статтею 6 Закону № 2210, а таблиці сформовані фахівцями Рахункової палати.

**Рахункова палата вважає, що АМКУ необхідно приділити більше уваги великій кількості звернень, скарг, заяв (327), проведенню розслідування щодо можливих змов, що надходять Комітету і потребують аналітичного аналізу.** Порівняння кількості цих звернень у 2017 році (327) з проведеними дослідженнями (перевірками) і реальними результатами їх розгляду (розпочато дев'ять справ протягом 2017 року) свідчить про гальмування розпочатих розслідувань через недостатнє кадрове забезпечення (дев'ять фахівців, які забезпечують діяльність органу щодо розгляду змов). Така кількість звернень та досліджень за результатами цих звернень ускладнює проведення розпочатих розслідувань та породжує ризики втрати певних доказів зі спливом часу.

Крім того, Рахункова палата вважає за необхідне розглянути питання щодо можливої закупівлі технічних і програмних засобів для проведення досліджень, розслідувань і пошуку доказів. При цьому слід зауважити, що підвищення ефективності доведення змов на торгах пов'язане також і з внесенням змін до законодавства щодо посилення інституційної спроможності органів АМКУ, врегулювання нормативних колізій законодавства та надання додаткових повноважень, які до цього часу в Комітеті були відсутні.

## ВИСНОВКИ

1. Аналіз Звіту Антимонопольного комітету України за 2017 рік у частині, що впливає на виконання державного бюджету, засвідчив, що економічний ефект діяльності Антимонопольного комітету України у 2017 році становив

2,56 млрд грн проти визначеного економічного ефекту у 2016 році у розмірі 1,4 млрд грн, кількість припинених порушень у 2017 році – 2435, у 2016 році – 3071.

При цьому аналізом узагальнюючих даних щодо визначення економічного ефекту встановлено, що економічний ефект від припинення правопорушень територіальними відділеннями становив 1,1 млрд грн, а центральним апаратом – 1,4 млрд гривень.

Водночас Рахункова палата вважає за необхідне рекомендувати АМКУ проаналізувати європейський досвід визначення економічного ефекту додатково з урахуванням таких складових: від припинення антиконкурентних узгоджених дій у вигляді спотворення результатів торгів, аукціонів, конкурсів, тендерів, а також внести відповідні зміни до Порядку розрахунку структурними підрозділами та територіальними відділеннями Антимонопольного комітету України економічного ефекту заходів з контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, затвердженого наказом Антимонопольного комітету України від 25.04.2016 № 42, зокрема, з метою встановлення належної пріоритетності розслідування та припинення зазначених порушень органами АМКУ.

2. Згідно із Звітом АМКУ загалом Комітет забезпечує виконання завдань, покладених на нього Законом України «Про Антимонопольний комітет України», іншими законодавчими актами в частині здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. Із 2 435 припинених порушень 1 151 (47 відс.) припинено шляхом прийняття рішень про застосування передбаченої законом відповідальності; 1 284 (53 відс.) – шляхом надання рекомендацій органами АМКУ.

Припиненні порушення можна класифікувати за такими видами: зловживання монопольним становищем – 795 порушень (33 відс.); антиконкурентні дії органів влади – 610 порушень (25 відс.); інші порушення (зокрема, концентрації без дозволу та порушення, пов'язані з поданням інформації до АМКУ) – 457 порушень (19 відс.); антиконкурентні узгоджені дії суб'єктів господарювання – 317 порушень (13 відс.); недобросовісна конкуренція – 256 порушень (11 відсотків).

Кількісні показники, які відображені у Звіті АМКУ, загалом дають достатньо повне уявлення про діяльність Комітету щодо припинення порушень, накладених і сплачених штрафів, судових позовів органів АМКУ і судових оскаржень рішень органів АМКУ. Однак надана інформація є неповною і не містить деталізації кількості наданих органами АМКУ рекомендацій і прийнятих рішень стосовно накладення штрафних санкцій за кожним видом порушень.

Аналіз претензійно-позовної роботи АМКУ засвідчив позитивні зміни основних показників у 2017 році. Так, з метою забезпечення своєчасної сплати штрафів, накладених на порушників законодавства про захист економічної конкуренції, органи Комітету протягом 2017 року в 384 випадках зверталися до суду з позовами відповідно до статті 25 Закону України «Про

Антимонопольний комітет України». Судами протягом 2017 року за 334-ма позовами органів АМКУ задоволено 87 відс. поданих позовів, остаточно відмовлено в задоволенні лише одного позову, що становить 0,3 відс. загальної кількості поданих до суду, решта позовів перебуває на апеляційному розгляді.

3. Щодо структури, наповнення та формату Звіту АМКУ, то вже другий рік поспіль АМКУ складає Звіт у формі кольорового ілюстрованого друкованого видання, яке містить значну кількість схем, таблиць, діаграм, малюнків і фотографій.

Звіт структурований, матеріали подано в логічній послідовності та доступній для сприйняття формі з відповідними поясненнями. В електронній версії є близько 200 посилань на рішення, рекомендації АМКУ, звіти про дослідження ринку, методологічні документи, ухвали суду тощо, що може свідчити про прозорість і відкритість Комітету для громадськості та професійних користувачів.

4. Проведений аналіз Звіту щодо діяльності АМКУ на товарних ринках засвідчив, що саме ринки електричної енергії, бензину, дизельного палива та скрапленого вуглеводневого газу як моторного пального моніторяться і досліджуються найбільш повно. У Звіті АМКУ відсутня інформація про діяльність таких ринків: вугілля кам'яного та біоенергетики; водопостачання та водовідведення; транспортування теплової енергії; ринків агропромислового комплексу (зернових, мінеральних добрив, засобів захисту рослин тощо); промисловості і ритейлу.

Звіт АМКУ не містить загальної інформації за всіма ринками товарів і послуг, які на сьогодні існують в Україні. Не визначені їх частки, основні учасники та їх частки у кожному із сегментів ринку, основні виробники продукції чи послуг. Щодо більшості ринків інформація у Звіті має описовий характер, детально про кожний із них не йдеться. Відбір ринків для проведення досліджень здійснюється на власний розсуд АМКУ. Відсутній загальний огляд щодо кількості монопольних та олігопольних утворень, які досліджені АМКУ.

У Звіті висвітлено питання ринку нафти та нафтопродуктів, зокрема основна увага приділена ринкам бензинів, дизельного палива та скрапленого вуглеводного газу як моторного пального, а також ринків авіаційного пального.

Щодо ринків фармацевтики, то основна увага приділена запровадженню реформи у сфері охорони здоров'я, активній участі АМКУ в розробленні проектів нормативно-правових документів, реалізація яких на практиці може впливати на відповідні ринки у зазначеній сфері. Комітет у Звіті звернув увагу на затверджену урядову програму «Доступні ліки» та дії органів місцевого самоврядування щодо надання окремим аптечним закладам переваг у здійсненні їх господарської діяльності.

Водночас Звіт не містить аналізу фармацевтичного ринку в цілому. Так, не визначено, яка частка ринку належить вітчизняним компаніям, а яка іноземним; які з них є виробниками лікарських засобів та медичних виробів і обладнання, а які посередниками. Не зазначено основних вітчизняних

виробників лікарських засобів та яка частка припадає на виробників ліків, вітамінів, фітопрепаратів, біологічних добавок, препаратів для дітей тощо. Відсутній аналіз ринку роздрібної торгівлі.

Рахункова палата звертає увагу на те, що ринки споживчих товарів є одними із соціально важливих. Однак Звіт не відображає загального огляду ринку споживчих товарів, натомість розглядає однакові ринки два роки поспіль. Відсутня загальна інформація про співвідношення продовольчих і непродовольчих товарів; частку власного виробництва та імпортованої продукції, дистриб'юторів; найбільших виробників і постачальників та їх частки на ринку (крім ринків, зазначених вище); відсутній аналіз галузей продовольчих і непродовольчих товарів тощо. Так, аналіз показав, що із 9 ринків, наведених у Звіті за 2017 рік, 7 ринків (крупів гречаних, хліба, м'яса птиці, яєць курячих, олії соняшникової рафінованої бутильованої, цукру, послуг роздрібної торгівлі будівельно-господарськими товарами) детально описані у річному Звіті АМКУ за 2016 рік. З огляду на це Рахункова палата звертає увагу на необхідність встановлення пріоритетів діяльності АМКУ на соціально важливих ринках і на завершення триваючих на таких ринках досліджень з відповідними реальними рекомендаціями та заходами для учасників ринку та органів державної влади.

Загальний аналіз ринку транспорту у Звіті відсутній. Не відображено, яка частка на ринку належить кожному виду транспорту. Не зазначено, хто із суб'єктів господарювання є основними учасниками кожного із видів ринку, їх частки в загальній кількості, скільки компаній зайнято у пасажирських перевезеннях, скільки у вантажних, не вказані їх частки на ринку, скільки з них вітчизняних, кількість наданих ліцензій тощо.

Щодо ринку авіап перевезень, то у Звіті зазначено, що, за даними Державіаслужби, на сьогодні в Україні існує 54 суб'єкти господарювання, які мають ліцензії на надання послуг з перевезення пасажирів авіаційним транспортом у внутрішньому сполученні. Інформацію про найбільших із них, їх частки на ринку Звіт не містить. Не зазначено кількості суб'єктів господарювання, які мають ліцензії на надання послуг з міжнародного перевезення пасажирів. Вказане може свідчити про відсутність належного моніторингу.

У Звіті йдеться про розгляд справи щодо зловживання монополією становищем та антиконкурентні узгоджені дії у вигляді надання знижок на окремі види спеціалізованих послуг лише окремим суб'єктам господарювання – ДП «МА «Бориспіль» і КП «МА «Київ» (Жуляни), ТОВ «Мастер-авіа». При цьому Звіт не містить інформацію про діяльність інших аеропортів, вивчення і дослідження їх проблемних питань, хоча це є актуальним для споживачів регіональних ринків авіап перевезень.

Зв'язок і телекомунікація охоплюють ринки послуг рухомого (мобільного) зв'язку, телефонного фіксованого зв'язку, послуг доступу до Інтернету, телебачення та радіомовлення, тобто головним ринкам зв'язку і телекомунікацій Комітет приділив увагу. Однак загальний аналіз ринку зв'язку і телекомунікацій та основних його учасників відсутній. Водночас Звіт містить

проблематику щодо застосування операторами телекомунікацій різних цін до рівнозначних угод без об'єктивних на те причин; інформування абонентів про щосекундну тарифікацію. Наведено приклади рішень про розгляд справ у сфері мобільного зв'язку.

Ринок фінансових послуг у Звіті описано досить чітко і лаконічно. Зокрема, описано загальний стан цього ринку, вказано кількість його установ, основні проблеми, які існують. Комітет звернув увагу на проблеми, які були у 2016 році, і зазначив, що АМКУ зроблено у 2017 році для їх розв'язання.

У Звіті за 2017 рік зазначено, що основна діяльність на ринках адміністративних і загальних послуг АМКУ у 2017 році сконцентрована на роботі з державними органами та органами місцевого самоврядування. Позитивним є те, що у цьому напрямі Комітетом постійно досліджуються нові ринки надання адміністративних і загальних послуг. Однак методика вибору ринків для аналізу незрозуміла.

5. Результати проведеного аналізу стосовно розрахунку АМКУ штрафів за порушення законодавства про захист економічної конкуренції дають підстави зробити висновок, що на сьогодні Комітетом запроваджені більш детальні критерії розрахунку розміру штрафів за порушення найбільшої, значної або середньої тяжкості, а також передбачено певні рамкові обмеження визначення розмірів штрафів у межах реалізації дискреційних повноважень Комітету, які затверджені 31.05.2016 за № 26-р у формі Рекомендаційних роз'яснень АМКУ. Але, незважаючи на ці нововведення, документ не має статусу підзаконного нормативно-правового акта, дотримання якого обов'язкове. Отже, є певні ризики при його вибіркового застосуванні як АМКУ, так і територіальними органами Комітету.

Залишається невирішеним питання визначення різних розмірів штрафів, зокрема за рахунок коригуючих коефіцієнтів від до 0,05 до 2 відс. для окремих суб'єктів господарювання, у зв'язку з чим є ризик неоднозначних і непрозорих підходів до таких розрахунків загалом.

При цьому необхідно зазначити, що порівняно з минулими роками у діяльності АМКУ щодо накладення штрафів є значні позитивні зрушення. Так, дохідна частина Державного бюджету України у 2017 році збільшилася за рахунок сплати штрафів за порушення конкурентного законодавства на 340,6 млн грн, що більше ніж у 10 разів, порівняно з 2016 роком.

6. Аналіз Звіту АМКУ показав, що в ньому недостатньо висвітлена діяльність Комітету як органу оскарження у сфері публічних закупівель. Зокрема, щодо фактичної суми коштів, які були сплачені до Державного бюджету України за подання скарг у 2017 році, – 24,3 млн грн, що майже у два рази більше, ніж у попередньому 2016 році (12,3 млн грн), щодо ведення претензійно-позовної роботи, а також взаємодії з правоохоронними і контролюючими органами.

Рахункова палата вважає за доцільне в подальшому більш ґрунтовно розкривати проблемні аспекти, які стосуються не тільки загальної діяльності

АМКУ у сфері публічних закупівель, а й достатньою мірою деталізують таку діяльність.

7. Діяльність АМКУ щодо контролю за антиконкурентними узгодженими діями, в т. ч. тими, які стосуються спотворення результатів торгів, свідчить про недостатню ефективність роботи АМКУ в цьому напрямі. Як встановлено аналізом, відповідний підрозділ Звіту присвячений виключно прикладам порушень, що стосуються спотворення результатів торгів, однак будь-яких статистичних даних він не містить. При цьому слід зазначити, що із загальної кількості припинених антиконкурентних узгоджених дій суб'єктів господарювання порушення щодо спотворення результатів торгів становлять 91 відс., а решта – вчинення схожих дій на ринку товарів, які призвели чи можуть призвести до недопущення, усунення чи обмеження конкуренції, та інші порушення. Окремо такі порушення у Звіті не висвітлені.

Аналізом встановлено, що у 2017 році АМКУ загалом розпочато 9 справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, 4 з яких – за матеріалами, наданими правоохоронними органами. Ця інформація у Звіті відсутня. Також у Звіті не висвітлена інформація щодо оскарження до суду рішень АМКУ про визнання вчинення порушення законодавства про захист економічної конкуренції.

8. У частині контролю за концентрацією, узгодженими діями суб'єктів господарювання встановлено, що у Звіті здійснено аналіз змін законодавства і процедур щодо контролю за концентраціями та узгодженими діями, що відбулися у 2017 році. Так, у 2017 році Комітетом розглянуто 666 заяв про концентрацію. Порівняно із 2016 роком (547 заяв) їх кількість збільшилася на 119 заяв (на 22 відсотки).

У 2017 році Комітетом розглянуто 57 заяв про надання дозволу на узгоджені дії, тобто загалом при наданні висновків про концентрацію Комітетом здійснюється контроль за діяльністю ринків. Водночас аналітичний облік коштів у розрізі джерел надходжень до спеціального фонду АМКУ як плати за надання дозволів здійснюється неповною мірою. Як встановлено під час аналітичного заходу, невідповідність даних між кількістю наданих заяв на надання дозволів і сумою отриманих коштів пояснюється тим, що зарахування коштів відбувається в один бюджетний період, а розгляд справи АМКУ – в інший, а також курсовими різницями.

9. Щодо сприяння розвитку добросовісної конкуренції, то АМКУ протягом 2017 року опрацьовано 1456 проектів нормативно-правових актів, рішень інших органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, адміністративно-господарського управління та контролю, з них відмовлено в погодженні 454-х документів. Надано зауважень і пропозицій до 190 проектів актів щодо приведення їх у відповідність із вимогами законодавства про захист економічної конкуренції. У 130-ти випадках пропозиції органів Антимонопольного комітету були враховані. Ефективність роботи АМКУ в

цьому напрямі є достатньою, порівняно з 2016 роком нормопроектне навантаження на Комітет збільшилося.

Разом з тим станом на час аналізу Загальнодержавна програма розвитку конкуренції Комітетом не розроблена.

10. Діяльність АМКУ щодо моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання та здійснення контролю за допустимістю такої допомоги для конкуренції розпочата у серпні 2017 року. Водночас у Звіті АМКУ зазначено, що з дати набрання чинності Законом України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» і до кінця 2017 року Комітетом розглянуто 100 повідомлень про нову державну допомогу; 15 – про чинну державну допомогу; 16 – про програми підтримки суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів, які діяли на день набрання чинності цим Законом. Під час аналізу встановлено, що в грудні надійшла основна кількість повідомлень, більшість із них потребувала додаткової інформації. Станом на 31.12.2017 Комітетом прийнято до розгляду одне належним чином подане повідомлення, відповідно, у період з 02.08.2017 по 31.12.2017 АМКУ не приймав рішень щодо визначення заходів із підтримки державною допомогою суб'єктів господарювання. Отже, у 2017 році не здійснювалося наповнення реєстру державної допомоги у зв'язку з відсутністю прийнятих АМКУ рішень щодо державної допомоги.

Таким чином, оскільки у 2017 році АМКУ забезпечував функцію уповноваженого органу у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання протягом чотирьох місяців з дати набрання чинності Законом України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», висновок про повноту виконання функції уповноваженого органу буде зроблено за результатами роботи АМКУ в 2018 році.

## **ПРОПОЗИЦІЇ**

**1.** Звіт про результати аналізу Звіту Антимонопольного комітету України за 2017 рік у частині, що впливає на виконання державного бюджету затвердити.

**2.** Поінформувати Верховну Раду України про результати аналізу Звіту та запропонувати розглянути їх на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань економічної політики.

**3.** Відомості про результати аналізу Звіту у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України і рекомендувати доручити органам державної виконавчої влади та іншим державним регуляторам зі спеціальним статусом посилити заходи щодо співпраці з АМКУ з питань розвитку дієвої конкуренції та вжити заходів для виконання рекомендацій, надісланих Комітетом, а також щодо прискорення надання інформації про державну допомогу.

**4.** Рішення Рахункової палати і Звіт надіслати Антимонопольному комітету України та запропонувати:

*Щодо виконання завдань Антимонопольного комітету України*

4.1. Для підвищення ефективності діяльності органів Комітету у сфері захисту економічної конкуренції, виконання міжнародних зобов'язань України за Угодою про асоціацію з імплементації положень Регламенту Комісії (ЄС) № 330/2010 від 20.04.2010 та Регламенту Комісії (ЄС) № 772/2004 від 30.04.2004 і № 316/2014 від 21.03.2014, збільшення надходження коштів до Державного бюджету України:

- збільшити максимальний штраф з 68 тис. грн до економічно вмотивованого розміру для територіальних відділень АМКУ з метою посилення стримуючого ефекту штрафів за вчинення подібних порушень у майбутньому;
- надати рішенням АМКУ сили виконавчого документа (після завершення процедури судового оскарження).

4.2. Для забезпечення можливості Комітету концентрувати ресурси та зусилля на справах і питаннях, що мають найбільший вплив на конкуренцію, законодавчо визначити поняття «малозначущість порушення», що дасть змогу не відволікати ресурси на справи, які мають формальні ознаки порушень, але не справляють відчутного впливу на конкуренцію.

4.3. Для запобігання практиці ухилення відповідачів, на яких рішеннями Антимонопольного комітету накладено штрафи за порушення законодавства про захист економічної конкуренції, шляхом ліквідації або виведення активів:

- запровадити механізм притягнення до відповідальності материнських компаній у разі ухилення від виконання рішення Комітету, а також удосконалити механізм притягнення до відповідальності компаній, які через наявність відносин контролю утворюють єдиний суб'єкт господарювання;
- запровадити адміністративну відповідальність посадових осіб за порушення законодавства про захист економічної конкуренції (наприклад, створення перешкод у проведенні перевірок, огляду, вилученні доказів тощо).

4.4. Розглянути питання можливої закупівлі технічних і програмних засобів для проведення досліджень, розслідувань і пошуку доказів. При цьому слід зауважити, що підвищити ефективність доказу змов на торгах можна також шляхом внесення змін до законодавства щодо посилення інституційної спроможності органів АМКУ, врегулювання нормативних колізій законодавства.

4.5. Проаналізувати європейський досвід визначення економічного ефекту від припинення антиконкурентних узгоджених дій у вигляді спотворення результатів торгів, аукціонів, конкурсів, тендерів і внести відповідні зміни до Порядку про розрахунок структурними підрозділами та територіальними відділеннями Антимонопольного комітету України економічного ефекту заходів з контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, затвердженого наказом Антимонопольного комітету України від 25.04.2016 № 42, зокрема, з метою встановлення належної пріоритетності розслідування та припинення зазначених порушень органами АМКУ.

*Щодо співпраці з органами влади*



4.6. Відобразити у Звіті інформацію про співпрацю з органами державної влади, органами місцевого самоврядування й органами адміністративно-господарського управління та контролю щодо розвитку конкурентного середовища та забезпечення належного рівня захисту конкуренції.

4.7. Організувати роботу із своєчасного подання органам Комітету інформації та документів щодо ознак порушень законодавства про захист економічної конкуренції, які виявлені під час виконання завдань і функцій відомства: при проведенні моніторингу ринків, реалізації державної політики у сфері розвитку економічної конкуренції та обмеження монополізму в господарській діяльності, здійсненні заходів щодо демонополізації економіки, фінансової, матеріально-технічної, інформаційної, консультативної та інших видів підтримки суб'єктів господарювання.

*Щодо розділів Звіту стосовно окремих ринків*

4.8. Приділяти більше уваги висвітленню проблематики окремих ринків і конкретним діям АМКУ щодо її вирішення.

4.9. Зберігати логічність і послідовність з року в рік у відображенні поточного стану проблематики окремих ринків і результатів ініційованих АМКУ заходів, рекомендацій тощо.

4.10. Надавати більше прикладів концентрацій у розділах Звіту, присвячених окремим ринкам; у розділі щодо контролю за концентраціями та узгодженими діями надавати приклади, які цікаві не стільки з точки зору задіяних ринків, скільки з точки зору правозастосування (дозволи із зобов'язаннями, дозволи без зобов'язань тощо).

4.11. У Звіті більш глибоко розкрити інформацію про діяльність ринків агропромислового комплексу, промисловості і ритейлу. Оскільки серед наведених прикладів дозволених концентрацій із зобов'язаннями та концентрацій, здійснених без отримання дозволу, є, зокрема, приклади за загальнодержавними ринками: насіння сільськогосподарських культур та овочів, зокрема огірків (селективних, неселективних); та хімічних засобів захисту рослин (пестицидів) – гербіцидів пшениці, ячменю, соняшнику, ріпаку, кукурудзи, сої, реалізації олії соняшnikової нерафінованої, необхідно у розділах Звіту, присвячених ринкам сільськогосподарської продукції, надавати про них інформацію.

4.12. Встановити пріоритети своєї діяльності на соціально важливих ринках і завершення триваючих на них досліджень з відповідними реальними рекомендаціями і заходами для учасників ринку та органів державної влади. Більш глибоко висвітлювати інформацію про діяльність ринків агропромислового комплексу (зернових, мінеральних добрив, засобів захисту рослин тощо), промисловості та ритейлу.

4.13. У Звіті за 2018 рік розкрити інформацію про діяльність таких енергоринків, як ринок вугілля кам'яного та ринок біоенергетики.

4.14. Надати комплексну інформацію про ринки водопостачання та водовідведення, транспортування теплової енергії, а також про інші ринки житлово-комунальних послуг.

4.15. Приділяти більше уваги аналізу ринків зв'язку і телекомунікацій. Оскільки сьогодні в Україні існує 54 суб'єкти господарювання, які мають ліцензії на надання послуг з перевезення пасажирів авіаційним транспортом, відображати у Звіті інформацію про найбільші з них, їх частку на ринку тощо.

4.16. Обґрунтувати пріоритетність вибору ринків для аналізу у звітному році.

*Щодо відображення статистичної інформації*

4.17. Більше деталізувати кількість наданих органами АМКУ рекомендацій і прийнятих рішень щодо накладення штрафних санкцій у розрізі кожного виду порушень.

4.18. Надавати коротко статистичну інформацію на початку розділу щодо розслідування змов на торгах.

4.19. Вдосконалити порядок звітності шляхом впровадження аналітичної форми для деталізації такого розрахунку з метою прозорості його визначення та вдосконалення даних звітності кожного структурного підрозділу, на підставі яких ця інформація узагальнюється.

*Щодо уповноваженого органу з питань державної допомоги*

4.20. Зважаючи на актуальність моніторингу та контролю державної допомоги, беззаперечну фінансову складову, яка має стати визначальною для ефективності формування і використання державних ресурсів, АМКУ повинен прискорити роботу в цьому напрямі та відобразити повною мірою у Звіті за 2018 роботу Комітету.

*Щодо органу оскарження публічних закупівель*

4.21. Відображати інформацію про фактичну суму коштів, що були сплачені до Державного бюджету України за подання скарг у 2017 році; про оскарження до суду рішень Колегії АМКУ та стан розгляду цих справ.

4.22. Надавати інформацію про співпрацю АМКУ з правоохоронними і контролюючими органами стосовно порушень законодавства у сфері публічних закупівель.

4.23. Більш ґрунтовно розкривати проблемні аспекти, які стосуються не тільки загальної діяльності АМКУ у сфері публічних закупівель, а й достатньою мірою деталізують його діяльність, зокрема, в частині наповнення Державного бюджету України, ведення претензійно-позовної роботи, а також взаємодії з правоохоронними і контролюючими органами.

Член Рахункової палати

А. М. Дідик