

# **РАХУНКОВА ПАЛАТА**

**ЗАТВЕРДЖЕНО**  
рішенням Рахункової палати  
від 11.05.2016 № 10-1

## **З В І Т**

**про результати аналізу  
Звіту Антимонопольного комітету України за 2015 рік у  
частині, що впливає на виконання державного бюджету**

Київ 2016

## З М І С Т

|  |    |
|--|----|
| <b>ПРЕАМБУЛА</b> .....   | 3  |
| <b>ВСТУП</b> .....   | 4  |
| <b>1. СПРИЯННЯ РОЗВИТКУ ДОБРОСОВІСНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ<br/>ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ КОНТРОЛЮ АНТИМОНОПОЛЬНОГО<br/>КОМІТЕТУ УКРАЇНИ ЩОДО ФАКТИЧНОГО УСУНЕННЯ<br/>ПОРУШЕНЬ КОНКУРЕНТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА</b> .....   | 5  |
| <b>2. ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА<br/>ДОТРИМАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАХИСТ<br/>ЕКОНОМІЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ</b> .....   | 8  |
| <b>3. СТАН ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ АНТИМОНОПОЛЬНОГО<br/>КОМІТЕТУ УКРАЇНИ ЩОДО ПОРУШЕНЬ У ВИГЛЯДІ<br/>АНТИКОНКУРЕНТНИХ УЗГОДЖЕНИХ ДІЙ, КОНЦЕНТРАЦІЇ,<br/>МОНОПОЛЬНОГО (ДОМІНУЮЧОГО) СТАНОВИЩА<br/>СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ</b> .....  | 9  |
| <b>4. КОНТРОЛЬ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ<br/>ЗА АНТИКОНКУРЕНТНИМИ ДІЯМИ ОРГАНІВ ВЛАДИ,<br/>ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ОРГАНІВ<br/>АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКОГО УПРАВЛІННЯ<br/>ТА КОНТРОЛЮ, РОЗГЛЯД СПРАВ ПРО ПОРУШЕННЯ<br/>ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАХИСТ ЕКОНОМІЧНОЇ<br/>КОНКУРЕНЦІЇ</b> ..... | 21 |
| <b>5. ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ<br/>АНТИМОНОПОЛЬНИМ КОМІТЕТОМ УКРАЇНИ</b> .....  | 24 |
| <b>6. ЗАХОДИ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ,<br/>СПРЯМОВАНІ НА УСУНЕННЯ ПОРУШЕНЬ ЗАКОНОДАВСТВА<br/>ПРО ЗАХИСТ ЕКОНОМІЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ</b> .....   | 26 |
| <b>7. ДІЯЛЬНІСТЬ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ<br/>УКРАЇНИ ЯК ОРГАНУ ОСКАРЖЕННЯ У СФЕРІ<br/>ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ</b> .....   | 29 |
| <b>8. РЕАЛІЗАЦІЯ ПОВНОВАЖЕНЬ АНТИМОНОПОЛЬНОГО<br/>КОМІТЕТУ УКРАЇНИ ЩОДО ВИКОНАННЯ СТАТТІ 25<br/>ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АНТИМОНОПОЛЬНИЙ<br/>КОМІТЕТ УКРАЇНИ»</b> .....   | 31 |
| <b>В И С Н О В К И</b> .....   | 32 |
| <b>П Р О П О З И Ц І Ї</b> .....   | 35 |

## ПРЕАМБУЛА

**Підстава для проведення аналізу:** пункт 6 частини першої статті 7 Закону України «Про Рахункову палату», план роботи Рахункової палати на 2016 рік.

**Мета аналізу:** оцінка положень Звіту з точки зору виконання Антимонопольним комітетом України вимог закону щодо формування та реалізації конкурентної політики в Україні та впливу його діяльності на виконання державного бюджету.

**Предмет аналізу:** Звіт Антимонопольного комітету України за 2015 рік, нормативно-правові акти України, розпорядчі та інші документи Антимонопольного комітету України з питань забезпечення ним здійснення державного контролю; звіти Антимонопольного комітету України про виконання паспортів бюджетних програм; інформаційні дані про стан ринків товарів і послуг та інші проблеми, пов'язані з діяльністю Антимонопольного комітету України.

**Початкові обмеження щодо проведення аналізу:**

Часові обмеження: діяльність Антимонопольного комітету України (далі – АМКУ) у 2015 році.

**Термін здійснення аналізу та підготовки Звіту:** 16.03.2016-30.04.2016.

**Критерії аналізу:**

- оцінка повноти висвітлення та забезпечення визначених АМКУ на 2015 рік основних пріоритетів при здійсненні ним державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції;

- оцінка впливу АМКУ на скорочення кількості монополізованих загальнодержавних та регіональних товарних ринків, на зниження рівня їх монополізації, на скорочення кількості порушень антимонопольного законодавства, та як це відображено у Звіті;

- оцінка забезпечення АМКУ захисту інтересів споживачів від зловживання монопольним становищем та її обмеження;

- повнота відображення у Звіті виконання АМКУ заходів, спрямованих на усунення порушень законодавства про захист економічної конкуренції;

- оцінка суми накладених АМКУ штрафних санкцій порівняно з обсягом сплачених до державного бюджету коштів;

- оцінка використання бюджетних коштів за бюджетними програмами «Керівництво та управління у сфері конкурентної політики, контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції» та «Прикладні розробки у сфері конкурентної політики та права».

**Методи збирання даних:** аналіз нормативно-правових, розпорядчих актів, пов'язаних з діяльністю Антимонопольного комітету України; аналіз

звітів про виконання паспортів бюджетних програм; аналіз статистичних, інформаційних даних, пов'язаних з предметом дослідження.

## ВСТУП

Відповідно до пункту 6 частини першої статті 7 Закону України «Про Рахункову палату» Рахункова палата проводить попередній аналіз до розгляду на засіданнях комітетів та Верховної Ради України звіту Антимонопольного комітету України (далі – Комітет) в частині, що впливає на виконання державного бюджету.

Виконання бюджету – це забезпечення надходження запланованих доходів та фінансування заходів, затверджених у бюджеті держави. Основна мета виконання бюджету – забезпечення держави необхідним обсягом бюджетних ресурсів, потрібним для виконання її конституційних функцій. У процесі виконання бюджетів забезпечуються соціальні та економічні потреби держави, необхідний рівень соціального захисту населення.

До завдань, що вирішуються при виконанні бюджетів, відносять максимальну мобілізацію всіх доходів бюджетів, орієнтацію всіх установ і організацій, які фінансуються з бюджету, на економне і ефективно використання бюджетних коштів, удосконалення форм і методів фінансового контролю за виконанням перед бюджетом фінансових зобов'язань підприємствами, організаціями всіх форм власності, контроль за своєчасним фінансуванням бюджетних установ.

Так, органами АМКУ згідно з частиною четвертою статті 4 Закону України «Про захист економічної конкуренції» здійснюється державний контроль за додержанням законодавства про захист економічної конкуренції, захист інтересів суб'єктів господарювання та споживачів від його порушень.

Статтями 1 і 2 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» встановлено, що АМКУ – державний орган із спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель.

Відповідно до частини другої статті 4 Закону України «Про природні монополії» державний контроль за додержанням законодавства про захист економічної конкуренції у сферах природних монополій здійснюється АМКУ відповідно до його компетенції.

Отже, на АМКУ, як на контрольний орган, покладено забезпечення в Україні державного захисту економічної конкуренції, захисту інтересів суб'єктів господарювання, споживачів та у сфері державних закупівель, що в кінцевому результаті має безпосередній вплив на виконання державного бюджету. Діяльність АМКУ фінансується з державного бюджету.

За врахованого при визначенні показників державного бюджету на 2015 рік зниження реального валового внутрішнього продукту на 5,5 відс., падіння економіки, за даними Державної служби статистики України,

становило 9,9 відс., у результаті чого до державного бюджету не надійшло 24 млрд грн запланованих доходів.

На АМКУ, як на загальнодержавний регулятор розвитку конкурентного середовища із спеціальним статусом, покладається вирішення широкого спектра невідкладних проблем, пов'язаних з розробленням ефективної моделі конкурентних ринкових відносин, щоб максимально пом'якшити наслідки негативних впливів та розбалансованості механізмів регулювання економічної політики. Щоб економіка запрацювала, потрібно підвищувати купівельну спроможність українців і орієнтуватися на внутрішнє споживання, створюючи конкурентні ринки. Одним із шляхів комплексного вирішення проблеми має бути створення належного конкурентного середовища.

Відповідно до Угоди про Асоціацію з ЄС, в Україні має бути прозора конкуренція. В глобальному рейтингу конкурентоспроможності Україна посідає 76 місце серед 144 країн, а за показниками ефективності антимонопольного регулювання – 136 місце. Це свідчить про те, що АМКУ неповною мірою справляється з державною функцією регулювання ринку монополій.

Конкуренція, яку повинен захищати АМКУ, є головним двигуном розвитку економіки. Саме чесна конкуренція на ринку стимулює компанії надавати споживачам найякіснішу продукцію за найпривабливішою ціною. Конкуренція стимулює інновації і розвиток конкретних ринків.

Крім забезпечення добросовісної конкуренції та припинення порушень, АМКУ також має створювати конкурентне середовище під час проведення державних закупівель, а отже — фактично контролювати прозорість і правомірність розподілу коштів державного бюджету.

Від того, наскільки ефективно здійснюватиме свою діяльність АМКУ, залежить наскільки конкурентоспроможними будуть ціни на товари (роботи, послуги).

Таким чином, належне виконання АМКУ своїх повноважень щодо формування ефективного конкурентного середовища має безпосередній вплив на стан економіки України і безпосередньо пов'язане з виконанням державного бюджету.

## **1. СПРИЯННЯ РОЗВИТКУ ДОБРОСОВІСНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ КОНТРОЛЮ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ ЩОДО ФАКТИЧНОГО УСУНЕННЯ ПОРУШЕНЬ КОНКУРЕНТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

Відповідно до Указу Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» передбачено здійснення реформи захисту економічної конкуренції.

Забезпечення формування конкурентного середовища вимагає здійснення збалансованої фінансової політики, стимулювання конкуренції шляхом визначення сприятливих умов кредитування, депозитних ставок,

особливостей оподаткування. На тлі цього необхідне встановлення належних умов для діяльності суб'єктів підприємництва, що забезпечить соціальний захист споживачів за допомогою законодавчо закріплених прав споживачів. АМКУ, володіючи ситуацією щодо стану на ринках, повинен встановлювати межі необхідності втручання в розвиток конкурентних відносин та більш жорсткого контролю за діяльністю підприємств.

Реалізуючи повноваження у сфері сприяння розвитку добросовісної конкуренції, політика АМКУ повинна бути спрямована на розвиток і захист економічної конкуренції між виробниками, мати визначальний вплив на розвиток національних товарних ринків. При цьому потрібен не просто захист конкуренції, а й постійна її підтримка. Якісне виконання зазначених завдань неможливе без системного моніторингу конкурентного середовища з боку АМКУ.

Як зазначено у Звіті, конкурентні ринки в Україні становлять 42,7 відс. (стор. 5 Звіту). Це свідчить, що ринки, на яких відсутня конкуренція, становлять більш як 50 відсотків. Із матеріалів, наведених на стор. 7 Звіту, випливає, що протягом останніх років зберігається стійка тенденція до скорочення ринків конкуренції в економіці та зростання монопольних ринків.

Незважаючи на те, що розділ 2 Звіту має назву «Особливості розвитку конкурентного середовища в Україні», в ньому йдеться про стан конкуренції у попередні роки. Порівняльна таблиця передумов конкуренції наведена без урахування показників 2015 року. Окремі дані, що характеризують стан конкуренції у 2015 році, та порівняння їх з даними за попередні роки містяться лише на стор. 12-16 розділу. Така структура дослідження конкуренції на ринках України не відображає її послідовної цілісної картини. Розділ не відображає динаміки конкурентного середовища та його характеристики, не містить всебічного аналізу існуючих у цій сфері проблем.

На стор. 8 Звіту зазначені ринки з традиційно високим рівнем конкуренції: сільського господарства, металургійної продукції, операцій з нерухомим майном.

Відповідно до позиції АМКУ, викладеної на стор. 10 Звіту, найбільш несприятливою для конкуренції була структура товарних ринків паливно-енергетичного комплексу, в якому частка продукції, реалізована на конкурентних ринках, поступалася навіть сектору транспорту та зв'язку, де зосереджені основні ринки природних монополій, що, безумовно, потребувало особливої уваги АМКУ.

На стор. 12 Звіту згадується про проведені АМКУ опитування, на підставі якого Комітет оцінює рівень конкуренції на ринках України у 2015 році (рис. 7 стор. 13). У Звіті повинен бути опис використаної АМКУ методики для проведення відповідних досліджень.

На стор. 14 Звіту зазначається, що навіть у конкурентному секторі національної економіки відчутна проблема нерівності умов конкуренції, при

цьому відсутня інформація про категорії респондентів. На стор. 9 наведена оцінка суб'єктами господарювання форм прояву нерівних умов конкуренції, проведена на основі опитування органами АМКУ, але знову не зазначається, яка частина ринку і категорія учасників брали участь в опитуванні. Незрозуміло, за яким критерієм були відібрані суб'єкти підприємництва для дослідження, який прошарок учасників ринку було охоплено опитуванням. За використаного підходу неможливо уявити повну об'єктивну картину стану конкуренції на ринках, що, у свою чергу, заважає правильно обирати об'єкти контролю та ефективно впливати на ситуацію на ринку в цілому. Застосований підхід не дає цілісної картини справ на ринках.

На стор. 16 Звіту зазначено, що у 2015 році в АМКУ розглянуто на 11,6 відс. більше звернень з приводу порушень законодавства про захист економічної конкуренції, ніж у 2014 році. Виникає питання: чому на тлі стагнації економіки і скорочення учасників ринку зростає інтерес до порушень законодавства про захист економічної конкуренції?

Спираючись на існуючий економічний, науковий і природний потенціал, людські ресурси, необхідно окреслювати межі та засоби державного втручання в конкурентну боротьбу між підприємствами на товарних ринках. Застосовування таких засобів, як субсидії, захист і злиття компаній сповільнює економічний розвиток країн.

Забезпечивши підвищення рівня розвитку ефективного конкурентного середовища, зменшення частки монопольного сектору, вдосконалення правил конкуренції, інституційного забезпечення, АМКУ буде здатний дієво впливати на зростання внутрішнього ринку та посилювати конкуренцію на зовнішніх ринках.

Світовий досвід ринкового розвитку має чимало прикладів краху економічних систем цілих країн у результаті вивільнення потужних конкурентних сил з-під регулювання владних структур.

Ефективність контролю, що здійснюють органи АМКУ, насамперед визначається на підставі даних про виявлені і фактично усунені порушення законодавства про захист економічної конкуренції та захист від недобросовісної конкуренції.

**Різноманітність і детальність інформації про діяльність АМКУ, викладеної у Звіті, не дає змоги зробити системний аналіз щодо впливу діяльності Комітету на скорочення кількості монополізованих загальнодержавних та регіональних ринків товарів, зниження рівня їх монополізації, розвитку добросовісної економічної конкуренції в галузях і регіонах, скорочення кількості порушень законодавства про захист економічної конкуренції тощо.**

Внаслідок вжитих Комітетом заходів у 2015 році вдалося уникнути неправомірних втрат і витрат суб'єктів господарювання та споживачів у розмірі понад 920 млн, але питання обґрунтованості підвищення цін та тарифів на товари і послуги, належного захисту прав споживачів для АМКУ залишаються актуальними.

## **2. ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАХИСТ ЕКОНОМІЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ**

На АМКУ відповідно до статті 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» покладено великий обсяг повноважень щодо здійснення ним контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, тобто розвиток конкурентного середовища в Україні значною мірою залежить від виконання Комітетом своїх основних функцій. Під час аналізу Звіту встановлено неповноту викладеної у ньому інформації про всебічний аналіз існуючих проблем у цій сфері.

На стор. 4 Звіту зазначаються особливості розвитку конкурентного середовища, зокрема, чинники, що впливали на його розвиток. Так, зазначається, що на конкурентному середовищі негативно позначилися збройна агресія проти України та знецінення національної валюти. Але не вказано конкретних дій, які безпосередньо сприяли розвитку конкуренції, в тому числі і завдяки діяльності АМКУ. Крім того, відповідно до інформації про результати використання окремих показників фінансових планів підприємств, що є суб'єктами природних монополій, і наведених висновків на покращення результатів роботи підприємств мала вплив відносна стабілізація ситуації в зоні проведення АТО, стабілізація курсу гривні до іноземних валют, жорстка економія витрат тощо.

Вважаємо, що для більш ефективного функціонування ринків і розвитку виробників, які на них працюють, повинна здійснюватися виважена державна політика, спрямована на захист економічних ринкових відносин і всіх їх учасників. Конкурентні відносини поряд з державним регулюванням здатні забезпечити сталий розвиток економіки, не допустити дискримінації окремих, як правило, слабких підприємств у розподілі ресурсів, наявних у галузях.

У статті 42 Конституції України закріплений принцип державного захисту конкуренції в підприємницькій діяльності. Наявність конституційних гарантій захисту конкуренції є ключовим елементом державного регулювання ринкових відносин в Україні. Вимоги цієї статті Конституції України є фундаментом, на якому тримається вся система захисту конкуренції в Україні. Для цього важливо усвідомити, з одного боку, урядовцям і законодавцям, а з іншого — суб'єктам господарювання необхідність не контролювати та обмежувати, а захищати та стимулювати ринкову конкуренцію.

На стор. 17 Звіту наведено показники діяльності щодо дотримання вимог законодавства про захист економічної конкуренції. Відповідно до даних Звіту органами Комітету проведено 87 виїзних перевірок (46 суб'єктів господарювання та 41 державний орган). Кількість перевірок суб'єктів господарювання у 2015 році порівняно з 2014 роком зменшилася майже в чотири рази.



Даючи порівняльні характеристики діяльності 2015 року і за попередні роки, АМКУ посиляється на скорочення кількості проведених перевірок у зв'язку з передбаченим законодавством зменшенням тиску на суб'єктів господарювання. Дані про тенденції змін на ринках, а також кількість суб'єктів на них не наводяться. Без дослідження цього питання та інших факторів, що впливають на конкуренцію, неможливо встановити об'єктивну динаміку стану конкуренції на ринках.

На стор. 18-20 Звіту наведені цифрові показники діяльності АМКУ, мова йде про виявлені та припинені порушення законодавства, надається перелік ринків, на яких було виявлено найбільшу кількість порушень законодавства про захист економічної конкуренції. Проте структура порушень законодавства про захист економічної конкуренції не відображає, яким чином були припинені правопорушення і як це вплинуло на ситуацію на ринках.

Із Звіту не випливає, що окремим важливим напрямом державного регулювання конкурентних відносин має бути контроль за діяльністю підприємств, що вже займають монополіне становище, запобігання зловживанням ними своїм становищем та подальше зменшення рівня монополізації економіки.

Аналіз Звіту в цілому свідчить про сталу тенденцію Комітету до застосування в основному рекомендацій, навіть коли порушення мають тривалий характер і потребують більш жорсткої реакції з боку АМКУ. І хоча такий підхід відповідає загальній тенденції до дерегуляції економіки, у Звіті відсутнє підтвердження систематичних заходів Комітету щодо моніторингу виконання наданих рекомендацій, які у структурі припинених порушень законодавства про захист економічної конкуренції становлять 51 відс.; результатів від їх надання у вигляді фактичної зміни ситуації на ринках; аналізу ефективності такої форми роботи.

### **3. СТАН ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ ЩОДО ПОРУШЕНЬ У ВИГЛЯДІ АНТИКОНКУРЕНТНИХ УЗГОДЖЕНИХ ДІЙ, КОНЦЕНТРАЦІЇ, МОНОПОЛЬНОГО (ДОМІНУЮЧОГО) СТАНОВИЩА СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ**

Зловживанням монополіним (домінуючим) становищем на ринку є дії чи бездіяльність суб'єкта господарювання, який займає монополіне (домінуюче) становище на ринку, що призвели або можуть призвести до недопущення, усунення чи обмеження конкуренції, зокрема обмеження конкурентоспроможності інших суб'єктів господарювання, або ущемлення інтересів інших суб'єктів господарювання чи споживачів, які були б неможливими за умов існування значної конкуренції на ринку.

Діяльність природних монополій регламентується Законом України «Про природні монополії». Згідно зі статтею 4 Закону державний контроль

за додержанням законодавства про захист економічної конкуренції у сферах природних монополій здійснюється АМКУ відповідно до його компетенції.

У Звіті відсутні зведені дані про виявлені заходи, застосовані до порушників.

Комітетом у 2015 році неодноразово проводилися консультації з міжнародними експертами щодо підходів до визначення меж ринків електричної енергії та енергетичного вугілля і становища суб'єктів господарювання на них.

Встановлено, що в Україні діє єдиний оптовий ринок електричної енергії. Попит і пропозиція на цьому ринку формуються на один товар - електричну енергію, технічні характеристики якої не залежать від способу виробництва, принципів формування обсягів виробництва (формування графіків навантаження), порядку ціноутворення. Водночас особливості функціонування оптового ринку обумовлюють існування трьох взаємопов'язаних ринків у складі оптового ринку, а саме: генерації, оптового продажу електричної енергії, послуг з передачі електричної енергії та диспетчеризації. При цьому на ринку генерації домінує становище належить ДП «НАЕК «Енергоатом», компанії групи ДТЕК та ПАТ «Укргідроенерго».

Необхідно зазначити, що питома вага вартості послуг підприємств-монополістів в Україні (у сфері енерго-, водо-, тепло-, та газопостачання) може досягати понад 30-70 відс. у складі собівартості продукції бізнесу.

Можливість природних монополій підвищувати ціни на свої послуги не мотивує їх до зменшення витрат за рахунок модернізації активів, впровадження нових технологій, раціоналізації і дає можливість розглядати не виправдані витрати у вартості послуг. Це призводить до ще більшої неефективності та збільшення зносу мереж, за допомогою яких такі послуги надаються, що є основною причиною низької якості послуг і збільшення кінцевої вартості продукції.

Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, та умов, за яких Україна приєдналася до Договору про заснування Енергетичного співтовариства та впровадження Третього енергетичного пакета, вдосконалення регулювання відносин між споживачами і компаніями-монополістами є одним із зобов'язань України, взятих у рамках цієї Угоди. Таким чином, забезпечення балансу суспільних інтересів, включаючи інтереси споживачів та природних монополій, — важливе завдання для України, отже, державне регулювання інфраструктури має забезпечувати економічно обґрунтоване встановлення тарифів (регулювання цін), недискримінаційний доступ споживачів до послуг природних монополій (регулювання доступу), належний мінімальний рівень якості та безпеки послуг природних монополій (технічне регулювання або регулювання якості).

На стор. 21-25 Звіту АМКУ згадується про проведення дослідження на ринку енергетичної енергії та енергетичного вугілля. Досліджуваний ринок є висококонцентрованим, а конкуренція на ньому незначна. Розподіл ринкових часток свідчить про наявність структурних ознак монопольного (домінуючого) становища окремих виробників та єдиного виробника (ДП «Енергоринок»).

Відповідно до Звіту, АМКУ надав рекомендації вжити заходів Міненерговугіллю, НКРЕКП, Раді ОРЕ, зокрема, щодо розвитку конкуренції на ринках електричної енергії, запровадження в Україні ринку енергетичного вугілля, встановлення прозорого та недискримінаційного порядку формування прогнозного фізичного балансу електроенергії об'єднаної енергетичної системи України та прогнозного балансу електроенергії, палива та витрат генеруючих компаній тощо. Діяльність АМКУ, як впливає із Звіту, з контролю за ситуацією на енергоринку України цим і обмежилась. Жодних дієвих заходів впливу, спрямованих на зміну ситуації на ринку, АМКУ застосовано не було. У Звіті не визначено ступеня участі АМКУ в запропонованих ним заходах у цьому напрямі та рівня контролю за виконанням заходів.

Наступним ринком, на якому було сконцентровано увагу АМКУ у Звіті, є ринок лікарських засобів (стор. 26-27 Звіту). Встановлено, що одним з основних чинників підвищення цін є перенесення всіх ризиків постачання лікарських засобів на кінцевого споживача, тобто збільшення ціни для населення країни, використання таких схем реалізації ліків, які дають можливість учасникам ринку отримувати додаткові й не завжди обґрунтовані доходи від здійснення своєї господарської діяльності.

З метою запобігання порушенням законодавства про захист економічної конкуренції Комітет надав найбільшим оптовим дистриб'юторам лікарських засобів обов'язкові для розгляду рекомендації утриматися від встановлення економічно необґрунтованих оптово-відпускних цін на лікарські засоби, на що отримав відповідь від учасників ринку про їх наміри в подальшому утримуватися від встановлення економічно необґрунтованих оптово-відпускних цін на лікарські засоби. Тобто учасники ринку залишають за собою право виконувати чи ні рекомендації Комітету. Такий «вплив» на учасників ринку не забезпечує результатів, які б могли змінити ситуацію, не змушує суб'єктів підприємництва у сфері розповсюдження ліків зменшити роздрібні ціни, через що не відчувається покращення ситуації на ринку. Отже, заходи АМКУ не мали реального впливу на ситуацію, на цьому ринку.

**Антимонопольним комітетом протягом 2015 року вживалися заходи щодо протидії зловживанням монопольним (домінуючим) становищем, виявлено 2169 випадків таких зловживань.**

**Проте висвітлення у Звіті відомостей і наведення прикладів виявлення порушень і застосування відповідних заходів не відображає системності підходу Комітету до питання зміцнення конкурентного**

**середовища на ринку та до використання заходів впливу у своїй діяльності.**

На стор. 21-25 зазначається, що АМКУ проведено дослідження ряду соціально важливих ринків, зокрема, енергоринку, ЖКГ, лікарських препаратів та інших, за результатами яких вжито відповідних заходів. Але ці заходи – рекомендації (стор. 24-25 Звіту) на рівні наукових думок з приводу існуючої проблеми та обговорення питань їх вирішення, які не впливають на ситуацію на ринку. Звіт не містить інформації про виконання заходів, зазначених на стор. 24-25. АМКУ обмежується лише пропозиціями Міненерговугіллю, НКРЕКУ, Раді ОПЕ, спрямованими на розвиток конкуренції на оптовому ринку електроенергії, не здійснює контролю цих заходів для їх впровадження та не визначає своєї частки участі, спрямованої на розвиток конкуренції в межах компетенції Комітету.

Україна взяла на себе зобов'язання перед європейськими партнерами щодо імплементації європейських директив згідно з Угодою про Асоціацію з ЄС та Протоколом про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства. Відповідно до вимог Третього енергетичного пакета має бути здійснений поділ функцій оператора, газорозподільних компаній та газопостачальників, запроваджені принципи вільної конкуренції на потенційно конкурентних ринках, забезпечений захист прав споживачів і безпека поставок природного газу.

В Україні створений конкурентний ринок природного газу, який охоплює основні правові вимоги Європейського Союзу, у тому числі загальні правила для внутрішнього ринку природного газу та умови доступу до газорозподільних мереж. Новими процедурами приєднання до газорозподільних мереж було суттєво спрощено доступ до них. При цьому спірним питанням залишається визначення вартості послуг із приєднання. Це стосується не тільки значного збільшення цієї плати, але і суттєвих розбіжностей у рівні оплати в різних регіонах України. Вітчизняні експерти характеризували ситуацію на енергоринку як війну монополій, а за таких умов втрачає кожний споживач.

АМКУ протягом 2015 року проводилось багато круглих столів з питань конкуренції на ринках електричної енергії та газу, але це не привело до змін на зазначених ринках. Під час круглого столу в АМКУ 14.08. 2015 обговорювалися питання ринку електроенергії, монополізму і біржі вугілля. Зазначалось, що концентрація на ринках дуже висока, ринок регульований, імпортери працюють в умовах, відмінних від умов української генерації. Споживач, по суті, не впливає на ціноутворення, він користується тільки тим, що установила для нього НКРЕКУ. Ця ціна не є індикативною, вона регулюється та встановлюється часом шляхом арифметичних розрахунків. Тобто це не класичне перетинання попиту і пропозиції, що фактично є ручним регулюванням НКРЕКУ, в країні немає відкритих даних про те, скільки коштує 1 кВт електроенергії в різні періоди.

Основна причина негативної ситуації, що склалася на ринку вугілля, - його зарегульованість і незрозумілість джерел надходження вугілля. Виходом із такої ситуації може стати створення біржі вугілля. На думку вітчизняних і закордонних колег, такий ринок в Україні відсутній. Крім того, за наявності в Україні свого вугілля закупівлі здійснюються в інших країнах і не завжди за середньовстановленими світовими цінами. Відсутність конкуренції на ринку не створює стимулів для придбання вугілля за більш вигідною ціною, а існуючі обмеження призводять до того, що в країні спостерігається дефіцит вугілля.

Слід зазначити, що в Україні приблизно п'ята частина ринку бензину є тіньовою, але статистика враховує не всі обсяги. У результаті за I квартал 2015 року бюджет втратив 1 млрд грн, при цьому ціна на заправках не знижувалася відповідно до падіння світових цін нафти.

У серпні АМКУ отримав доручення Прем'єр-міністра України про перевірку безпосередньої прив'язки падіння цін на світових ринках на нафту і зменшення вартості пального на українських автозаправних станціях. Проте вплив АМКУ не відчувається, оскільки ціни на пальне на заправках залишаються завищеними.

У Звіті АМКУ намагається показати результати роботи боротьби з монополіями та участь у створенні умов конкурентних ринків. Разом з тим результативність такої участі низька, а робота, як правило, не приводить до зменшення тарифів і не зменшує фінансового тиску на споживача. АМКУ необхідно першочергову увагу приділити удосконаленню засад запобігання монополізації товарних ринків, зокрема, шляхом удосконалення механізму контролю за концентрацією суб'єктів господарювання відповідно до найкращих світових практик і впровадження економічно обґрунтованих тарифів для населення.

Сьогоднішня практика тарифоутворення на залізничні перевезення в Україні, коли розмір зростання тарифу адміністративно знижувався і залежав від політичного впливу того чи іншого міністра та його зв'язків з фінансово-промисловими групами, теж є хибною. Тарифи лише за останні 12 місяців підвищували двічі (з 23.07.2014 була проведена індексація на 12,5 відс., а з 31.01.2015 - ще на 30 відсотки). Необхідність підвищення тарифів в умовах зростання цін є частково обґрунтованою, проте це підвищення має відбуватися за прозорими правилами, зрозумілими і придатними для прогнозування такого зростання у майбутньому.

На стор. 28-32 Звіту мова йде про дослідження ринку перевезень повітряним транспортом. Зокрема, зазначається, що з точки зору комерційної діяльності авіакомпаній бар'єрами для здійснення внутрішніх авіаційних перевезень є низький пасажиропотік і низька платоспроможність населення, тобто економічна недоцільність виконання внутрішніх польотів. Стримуючий фактор – те, що в межах України на всіх напрямках є альтернатива перевезень наземними видами транспорту.

На нашу думку, таке обґрунтування АМКУ відсутності конкуренції на ринку авіаперевезень України сумнівне. Існуючі перевезення, навпаки, повинні створювати конкурентне середовище, спонукаючи авіаперевізників встановлювати більш низькі ціни. Подібна ситуація існує в Європі, де поряд з авіаційним транспортом також існують всі види наземного. Крім них, ще використовуються і швидкісні потяги, які завдяки швидкості, зручності (відправлення та прибуття в центри міст) і комфортабельності є більш привабливі для пасажирів, а за часом перебування в дорозі практично не відрізняються від літаків. Незважаючи на це, повітряний транспорт в Європі залишається достатньо популярним. Тому висновок АМКУ досить спірний, а ситуація, що склалася протягом останніх років, коли на ринок українських авіаперевезень закрито доступ так званих лоукостерів, дійсно впливає на цінову політику авіаперевізників. Замість стимулювання конкуренції заохочується монополія окремих перевізників, як наслідок, страждає пасажир, тобто споживач.

Вивчивши цей ринок, Комітет надав Державній авіаційній службі України обов'язкові для розгляду рекомендації щодо розроблення та встановлення прозорих, об'єктивних і недискримінаційних умов доступу суб'єктів господарювання на ринок послуг з наземного обслуговування в аеропортах, що є тільки незначним сегментом на ринку авіаперевезень. Слід також зазначити, що на виконання рекомендацій Комітету Державною авіаційною службою України уже протягом 6 місяців розробляється Положення про доступ до ринку наземного обслуговування (стор. 31 Звіту).

Інформуючи про розгляд справи на стор. 31 Звіту, АМКУ перелічує порушення, які виявлені в діях ДП «МА Бориспіль», проте обмежився переліком порушень та інформацією про наявність справи, будь-які коментарі щодо цієї ситуації відсутні. Розгляд справи на момент складання Звіту Комітету тривав.

**Висвітлення у Звіті відомостей і прикладів щодо виявлення порушень і застосування відповідних заходів не відображає системності підходу Комітету до питання зміцнення конкурентного середовища на ринку та до використання заходів впливу у своїй діяльності, зокрема наведені у Звіті приклади не відображають у цілому проблематики зловживання монополією (домінуючим) становищем в економіці.**

Сьогодні українське державне регулювання у деяких сферах, де діють природні монополії, ще не є достатньо ефективним і перебуває на стадії активного реформування. У той же час АМКУ недостатньо використовує свої повноваження щодо контролю за встановленням економічно обґрунтованих цін на ринку природних монополій.

На стор. 31 Звіту зазначається, що до АМКУ постійно надходять численні скарги щодо неправомірних дій підприємств житлово-комунальної сфери. Основним предметом скарг споживачів є необґрунтовано (як це зазначає в тексті Звіту сам АМКУ) високі тарифи на ЖК послуги, які не відповідають їх якості, а також примушення цих підприємств до укладання

договорів, унаслідок яких споживачі повинні сплачувати завищену (теж на думку АМКУ) вартість відповідної комунальної послуги.

Крім того, відповідно до укладених договорів споживачі, як правило, змушені виконувати обов'язки, передбачені ними, але не передбачені законодавством. АМКУ робить висновок, що значна частина дій чи бездіяльності суб'єктів господарювання та органів місцевого самоврядування на ринках ЖК послуг призводить до утиску інтересів споживачів.

Провівши дослідження, враховуючи значне підвищення тарифів, Комітет звернувся до Кабінету Міністрів України про надання доручення щодо удосконалення методик формування тарифів, запровадження механізму проведення перерахунків (стор. 32 Звіту). Щодо цієї ситуації виникає питання: чому, якщо АМКУ вважав, що мало місце порушення законодавства у вигляді застосування необґрунтовано завищених тарифів, до порушників не застосовуються штрафні санкції? Чому у разі коли порушник відмовляється провести перерахунки, додатково не застосовуються такі важелі впливу, як звернення до суду, завдяки яким можна повернути споживачам незаконно витребувані у них кошти? Ці дії можна було б вважати дієвими і такими, що захищають інтереси споживачів.

На практиці ж АМКУ обмежується чи то наданням рекомендацій, чи зверненнями до інших державних органів, що не вирішує нагальних питань споживачів і призводить до затягування розв'язання тарифної ситуації на ринку природних монополій.

Насправді ситуація на ринку ЖКГ виглядає таким чином. Підвищення тарифів на послуги ЖКГ, що мало місце у 2015 році і буде відбуватися перманентно протягом 2015-2017 років, змушує більшість громадян України сплачувати понад половину заробітку, а комунальні послуги протягом року мали стійку тенденцію до погіршення та не відповідали встановленим стандартам. Зростання ціни послуг не забезпечує їх якості і обсягу, передбачених угодами. Протягом зимового періоду в містах мало місце недодавання тепла в оселі, замість передбачених мінімум 20 градусів, в окремих квартирах температура на підіймалася вище 12. У сільській місцевості регулярними були відключення електроенергії, і навіть якщо передбачалися планові відключення, час відключення не збігався з визначеним заздалегідь. Усе це призводило до додаткових втрат позивачів, які повинні були відшкодувати підприємства-постачальники.

**Комітет співпрацює з органами державної влади, до компетенції яких належить забезпечення державного регулювання та управління у відповідних галузях економіки, яким притаманна природня монополізація ринків. У 2015 році надано зауваження та пропозиції до 234 нормативно-правових актів щодо приведення їх у відповідність із вимогами законодавства про захист економічної конкуренції, у 23 випадках пропозиції органів АМКУ були враховані.**

**Утім, Звіт не містить вичерпних даних про ситуацію щодо природних монополій та аналізу їх у динаміці. Відсутній системний аналіз і підхід під час підготовки та складання Звіту в частині висвітлення ситуації щодо природних монополій.**

У 2015 році висловлювались авторитетні експертні думки з приводу підвищення тарифів та алгоритму їх розрахунку, який спочатку приховувався від споживачів. Так, на сторінках газети «Голос столиці» у березні 2015 року зазначалося, що мало не щокварталу ціни на ЖКГ послуги змінюються, але при цьому деталі тарифоутворення для українців є таємницею. В Україні підприємства-монополісти у сфері ЖКГ приховують від громадськості дані про алгоритм формування тарифів, посилаючись на комерційну таємницю. На сайті Уряду був оприлюднений орієнтовний розрахунок розміру субсидій без алгоритму формування тарифів.

«Збитки споживачів від завищення цін та тарифів, яке ми спостерігаємо від діяльності монополістів, становлять до 20 відс. від ВВП», - констатував Голова АМКУ у серпні 2015 р. (публікація від 27.08.2015).

Активне втручання АМКУ в ситуацію, що склалася у 2015 році на ринку забезпечення населення послугами ЖКГ, могло також сприяти зменшенню напруги у суспільстві.

Незважаючи на резонанс у суспільстві та у засобах масової інформації довкола ситуації, що склалася у сфері тарифоутворення, АМКУ протягом року не займав активної позиції з цього питання.

Крім громадян-споживачів, значні втрати від необґрунтованого тарифоутворення несуть і суб'єкти підприємництва.

Важливим аспектом в обчисленні тарифів є методологія цього питання. На сьогодні широко використовується метод «витрати плюс». Відповідно до найкращої міжнародної практики рекомендується впровадити стимулююче тарифоутворення на основі регуляторної бази активів. Необхідність впровадження стимулюючого регулювання передбачена Угодою про Асоціацію з ЄС та Протоколом про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства. Практично це означає, що регуляторний орган, а також природні монополії зупинять стару практику тарифоутворення на електроенергію, опалення, водопостачання, розподіл газу і повинні перейти на використання методу обчислення тарифів на основі оцінки капітальних активів та інвестицій.

Що стосується сфер, пов'язаних із постачанням електроенергії та природного газу, такі методи тарифоутворення на основі стимулювання ще навіть не розроблені. Україна наразі перебуває на стадії підготовки до переходу від методу тарифоутворення «витрати плюс» до методу тарифоутворення на основі стимулювання у сфері електроенергії.

Сьогоднішня система контролю якості у сфері тепло- і водопостачання не забезпечена належним чином і заснована на визначеному переліку показників. На практиці ці методи є неефективними: максимальний



розмір штрафу непропорційно низький і не стимулює до виправлення ситуації.

**Звіт не містить даних про використання АМКУ своїх повноважень у сфері здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції в діяльності для забезпечення споживачів якісними послугами.**

**Незважаючи на те, що у 2015 році Комітетом прийняті рішення про припинення понад 1380 зловживань монопольним становищем та 385 випадків недобросовісної конкуренції, що призводили до ущемлення інтересів споживачів, у Звіті відсутні відомості, які підтверджують забезпечення Комітетом пріоритетності захисту прав споживачів, у тому числі щодо встановлення чітких і обґрунтованих тарифів і поліпшення якості послуг, що надаються. Ситуація з тарифоутворенням тривалий час не змінюється, ціни та тарифи на товари та послуги постійно підвищуються.**

Стаття 5 Закону України «Про природні монополії» визначає, що зведений перелік суб'єктів природних монополій ведеться Антимонопольним комітетом України на підставі реєстрів суб'єктів природних монополій у сфері житлово-комунального господарства, що формуються Національною комісією, яка здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, а в інших сферах, у яких діють суб'єкти природних монополій, - національними комісіями регулювання природних монополій у відповідній сфері або органами виконавчої влади, що здійснюють функції такого регулювання до створення зазначених комісій.

На стор. 54 Звіту зазначається, що АМКУ під час дослідження ПАТ «Одеський припортовий завод» (далі – ПАТ ОПЗ) встановив, що за період із січня 2014 року до березня 2015 року ПАТ ОПЗ збільшило ціну на послуги перевантаження аміаку для ДП «Укрхімтрансаміак» більш як у 4,5 рази - з 79,90 до 370,23 грн за тонну. Таке значне випереджаюче зростання вартості витрат, збільшення цін на послуги з перевантаження аміаку не мало економічного обґрунтування. Становище ПАТ ОПЗ на ринку послуг перевантаження аміаку АМКУ визнано таким, що має ознаки монопольного (домінуючого) становища.

Незважаючи на це, ОПЗ і ряд інших підприємств з аналогічним статусом не потрапило до списку природних монополістів. Виникає питання: якими нормами законодавства про захист економічної конкуренції чи висновків експертів керувався АМКУ при розслідуванні правомірності і наслідків виключення підприємств з переліку суб'єктів природних монополій?

Протягом року фіксувалися факти бездіяльності АМКУ щодо підприємств-монополістів. Така бездіяльність АМКУ спостерігалась, зокрема, за фактом зловживань ОПЗ монопольним становищем на ринку перевалки аміаку, що загрожує існуванню цілого напрямку транзитного

потенціалу України. Питання приватизації, що порушуються, підвищують ризики існуючого становища і потребують прийняття екстрених заходів.

Через зловживання ОПЗ своїм монополієм положенням державі завдана велика шкода. Як наслідок, бюджет може залишитися без джерела значних і стабільних валютних надходжень. Встановлення необґрунтовано завищених тарифів на свої послуги монополістом хімічної галузі спонукає виробників аміаку шукати альтернативні шляхи його транспортування в обхід України.

Крім того, дії ОПЗ загрожують існуванню стратегічно важливого держпідприємства «Укрхімтрансаміак» і можуть призвести до його збитковості: у підприємства просто не буде коштів для підтримання у належному стані української частини аміакопроводу, а також можуть виникнути труднощі з дотриманням екологічної безпеки. Це буде прямим наслідком бездіяльності АМКУ.

Комітет відмовився повернути ОПЗ до переліку природних монополістів, у якому він був протягом багатьох років. До того ж АМКУ виніс не рішення, а надав лише рекомендації ОПЗ привести тарифи до економічно обґрунтованого рівня. У результаті рекомендації АМКУ ОПЗ залишені без уваги. Таким чином, АМКУ в боротьбі з правопорушеннями знову надає перевагу рекомендаціям. Про неефективність такого запобіжного заходу свідчить ситуація, що склалася на ринку транспортування та переробки аміаку в Україні.

Аналогічна ситуація із ВАТ «Укртелеком», яке раніше протягом багатьох років визнавалося монополістом, хоча фактично і сьогодні залишається монополістом на ринку фіксованого зв'язку та інших секторів ринку. На момент приватизації кількість його абонентів становила понад 82 відс. від загальної кількості абонентів фіксованого телефонного зв'язку в Україні. Крім того, компанія володіла, як і на сьогодні, більш як 90 відс. мереж кабельної каналізації електрозв'язку. Таким чином, ВАТ «Укртелеком» залишалося монополістом на тих ринках, на яких було і раніше. Після приватизації Укртелеком продовжував зловживати своїм статусом монополіста, користуючись при цьому саме тим, що юридично він не є суб'єктом природних монополій. У 2014 році АМКУ було накладено штраф на Укртелеком у розмірі 400 тис. грн за зловживання монополієм становищем на регіональних ринках послуг фіксованого телефонного зв'язку. Укртелекомом було переведено більш як 2 млн своїх абонентів з погодинної оплати фіксованих телефонних розмов на безпогодинну, що спричинило зростання абонплати для населення.

АМКУ визнав Укртелеком монополістом на ринку послуг з надання в користування мереж безпосереднього зв'язку між двома кінцевими пунктами на стаціонарній телефонній мережі. Компанія підвищила тарифи для операторів та провайдерів телекомунікацій на організацію та користування лінією безпосереднього зв'язку у 5-16 разів залежно від населеного пункту.

Крім того, продовжуються численні порушення та зловживання Укртелекому на ринку кабельної каналізації електрозв'язку, що спонукало Інтернет Асоціацію України у березні 2015 року звернутися з листом до АМКУ.

Виключення трьох найбільших компаній: ВАТ «Укртелеком», ВАТ «Одеський припортовий завод» та УДП «Укрхімтрансміак» – з переліку суб'єктів природних монополій відбулося у порушення чинного антимонопольного законодавства. Такі висновки опубліковані в аналітичному дослідженні «Втрачені природні монополії», підготовленому Центром досліджень корпоративних відносин (ЦДКВ). Розслідування правомірності і наслідків виключення цих підприємств з переліку суб'єктів природних монополій підготовлено на підставі законодавства про захист економічної конкуренції та думок незалежних експертів.

На думку експертів ЦДКВ, Укртелеком, ОПЗ і Укрхімтрансміак є фактичними монополістами на ринку послуг зв'язку, перевалки рідкого аміаку і транспортування аміаку трубопровідним транспортом відповідно (підтверджено переліками АМКУ від 12.03.1999 і 22.02.2010). Однак у переліку суб'єктів природних монополій станом на 11.02.2016 вони відсутні. У Центрі корпоративних досліджень переконані, що найближчим часом слід провести об'єктивні антимонопольні розслідування діяльності ВАТ «Укртелеком», ВАТ «Одеський припортовий завод» і УДП «Укрхімтрансміак» на підставі критеріїв, визначених у чинному законодавстві про захист економічної конкуренції України. У разі відповідності компаній цим критеріям вони повинні бути оперативно повернені до переліку суб'єктів природних монополій із встановленням державного контролю за їхньою тарифною політикою.

**Комітет недостатньо активно використовує свої повноваження щодо взаємодії з органами державної влади, які здійснюють регулювання ринків природних монополій, у тому числі щодо сприяння встановленню економічно обґрунтованих цін суб'єктами господарювання, що здійснюють господарську діяльність на таких ринках.**

**Комітет має активно сприяти формуванню та реалізації цілісної державної політики у сферах природних монополій. Так, АМКУ в межах своїх повноважень необхідно сприяти перегляду чинних правил і процедур складання реєстрів суб'єктів природних монополій. Процедури включення та виключення з таких реєстрів повинні бути відкритими, прозорими, передбачати обов'язкове інформування учасників ринку та громадськості про причини прийняття такого рішення, а також відповідальність за порушення цих процедур.**

На стор. 70-73 Звіту зазначається, що Комітетом розглянуто 774 заяви про надання дозволу на концентрацію суб'єктів господарювання. При цьому більш як 83,6 відс. заяв (647) надійшло від іноземних інвесторів або підприємств за участю іноземних інвесторів. Протягом 2015 року Комітетом

був наданий дозвіл щодо 658 випадків концентрації суб'єктів господарювання. У 116 випадках заяви повернено заявникам без розгляду або учасники концентрації відмовилися від її здійснення до прийняття рішення АМКУ.

Найбільш поширеними видами концентрації суб'єктів господарювання, на які Комітет давав дозвіл, відповідно до Звіту були придбання акцій (часток, паїв) – 85,6 відс., набуття контролю в інших формах – 7,6 відс. і спільне створення суб'єкта господарювання – 3,5 відсотки. Протягом 2015 року було розглянуто 72 справи про концентрацію, за результатами яких надано дозволи.

На стор. 74-75 Звіту зазначається, що у 2015 році органами АМКУ було розглянуто 111 заяв про надання дозволу на узгоджені дії суб'єктів господарювання. У 72 випадках, оскільки, на думку Комітету, узгоджені дії не містили загрози монополізації товарних ринків, дозвіл на їх здійснення було надано без встановлення додаткових зобов'язань. Протягом 2015 року розглянуто 14 справ про надання дозволу на узгоджені дії суб'єктів господарювання. У 45 випадках Комітет обумовив надання дозволу на здійснення концентрації чи узгоджених дій суб'єктів господарювання певними вимогами й зобов'язаннями, оскільки концентрація чи узгоджені дії, на думку Комітету, могли мати негативний вплив на конкуренцію.

Крім того, стор. 71-74 Звіту містять 4 діаграми (схеми) щодо динаміки кількості розглянутих заяв АМКУ про надання дозволу на концентрацію суб'єктів господарювання, в тому числі заяв іноземних суб'єктів господарювання та підприємств з іноземними інвестиціями, заяв у процесі контролю за узгодженими діями суб'єктів господарювання, наводиться розподіл наданих Комітетом у 2011-2015 роках дозволів на концентрацію суб'єктів господарювання за видами.

**Опис у Звіті реалізації повноважень АМКУ в частині контролю за концентрацією і узгодженими діями суб'єктів господарювання обмежується наведенням схем, які не дають можливості проаналізувати обґрунтованість надання дозволів або відмови в їх наданні.**

**У Звіті немає оцінки загрози монополізації товарних ринків та аналізу негативного впливу на конкуренцію, їх наслідків.** Так, на стор. 73 Звіту лише зазначається, що із загальної кількості розглянутих протягом 2015 року випадків надання дозволів на економічну концентрацію у 586 випадках (75,7 відс.) її умови не містили загрози монополізації товарних ринків і не потребували поглибленого дослідження. За результатами розгляду цих заяв дозвіл Комітету на економічну концентрацію було надано без розгляду справ.

На стор. 74 Звіту зазначається що у 72 випадках дозвіл на узгоджені дії надавався без встановлення додаткових зобов'язань, оскільки умови узгоджених дій не містили загрози монополізації товарних ринків. У 45 випадках Комітет обумовив надання дозволу на здійснення концентрації чи узгоджених дій суб'єктів господарювання певними вимогами й

зобов'язаннями, посилаючись на те, що концентрація чи узгоджені дії могли мати негативний вплив на конкуренцію. При цьому у Звіті немає оцінки загрози монополізації товарних ринків та аналізу негативного впливу на конкуренцію, їх наслідків.

У Звіті не наведені дані щодо прийняття Комітетом рішень про примусовий поділ суб'єкта, що займає монопольне (домінуюче) становище, якщо суб'єкт господарювання зловживає монопольним (домінуючим) становищем на ринку, передбачених статтею 53 Закону України «Про захист економічної конкуренції».

Відсутні у Звіті і дані про перевірку та перегляд рішень у справах про порушення законодавства про захист економічної конкуренції та у заявах, справах про узгоджені дії, передбачені статтями 57 і 58 Закону України «Про захист економічної конкуренції».

#### **4. КОНТРОЛЬ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ ЗА АНТИКОНКУРЕНТНИМИ ДІЯМИ ОРГАНІВ ВЛАДИ, ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ОРГАНІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКОГО УПРАВЛІННЯ ТА КОНТРОЛЮ, РОЗГЛЯД СПРАВ ПРО ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАХИСТ ЕКОНОМІЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ**

Щодо висвітлення заходів з недопущення антиконкурентних дій органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю відповідно до вимог Закону України «Про захист економічної конкуренції» у Звіті не зазначені виявлені Комітетом порушення, а саме щодо:

заборон або встановлених перешкод створенню нових підприємств чи здійснення підприємництва в інших організаційних формах у будь-якій сфері діяльності, а також встановлення обмежень на здійснення окремих видів діяльності на виробництво, придбання чи реалізацію певних видів товарів;

прямих або опосередкованих примушувань суб'єктів господарювання до вступу в асоціації, концерни, міжгалузеві, регіональні чи інші форми об'єднань або здійснення концентрації в інших формах;

будь-яких дій, спрямованих на централізований розподіл товарів, а також розподіл ринків між суб'єктами господарювання за територіальним принципом, асортиментом товарів, обсягом їх реалізації чи закупівель або за колом споживачів чи продавців;

фактів надання окремим суб'єктам господарювання або групам суб'єктів господарювання пільг чи інших переваг, які ставлять їх у привілейоване становище стосовно конкурентів, що призводить або може призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції;

дій, внаслідок яких окремим суб'єктам господарювання або групам суб'єктів господарювання створюються несприятливі чи дискримінаційні умови діяльності порівняно з конкурентами;

дій, якими встановлюються не передбачені законами України заборони та обмеження самостійності підприємств, у тому числі щодо придбання чи реалізації товарів, ціноутворення, формування програм діяльності та розвитку, розпорядження прибутком.

На стор. 55 Звіту зазначається, що органами АМК за 2015 рік було припинено 917 порушень у вигляді антиконкурентних дій органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю. Із загальної кількості стосовно 623 органами Комітету прийнято рішення за результатами розгляду справ та припинено 294 дії, що мали ознаки таких порушень, за результатами надання рекомендацій. Серед виявлених органами Комітету антиконкурентних дій органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю найбільшу частку становили порушення у вигляді дій чи бездіяльності, які призвели або можуть призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції - 367 випадків (40 відс. від загальної кількості порушень у вигляді антиконкурентних дій органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю).

**Комітетом протягом 2015 року прийнято 917 рішень стосовно припинення антиконкурентних дій органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю.**

Разом із тим наведена у Звіті інформація про порушення у вигляді антиконкурентних дій органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю за 2015 не містить узагальнення, деталізації розкриття заходів щодо недопущення антиконкурентних дій цих органів відповідно до вимог Закону України «Про захист економічної конкуренції».

У Звіті не надана цілісна картина виявлених Комітетом порушень, не проаналізовані причини їх виникнення. Відсутня інформація, яким чином вищезазначеними органами державної влади і управління були враховані зауваження Антимонопольного комітету України. Наводяться окремі приклади порушень, які мали місце у регіонах країни і є розрізненими випадками в загальній системі порушень такого роду. Ці окремі приклади АМКУ не аналізуються; загальна ситуація, що склалася з певним видом порушень, у Звіті не відображена.

Так, у Звіті на стор. 57-59 наводяться поодинокі приклади встановлених порушень з боку органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю (Білоцерківська міська рада, Фастівська міська рада, Тиврівська селищна рада). Територіальними органами Комітету були надані

зобов'язання припинити порушення законодавства про захист економічної конкуренції, але дані про виконання зобов'язань відсутні. З аналізу Звіту випливає тенденція територіальних органів Комітету залишати поза контролем виконання наданих ними зобов'язань.

Інформація у Звіті надається лише про кількість правопорушень, характер і зміст самих порушень не розкриваються. Здебільшого АМКУ не контролює виконання прийнятих ним рішень суб'єктами перевірки. Відсутні пропозиції щодо покращення ситуації на ринках природних монополій, а окремі монополійні ринки взагалі залишилися поза увагою АМКУ. Зокрема, не дана оцінка ситуації на ринках транспортування та постачання природного газу, сировини нафти та нафтопродуктів, центрального водопостачання та водовідведення, теплової енергії для бюджетних установ та інших споживачів, послуг з вивезення та захоронення твердих побутових відходів, залізничного та авіаційного транспорту, телекомунікаційних послуг тощо.

АМКУ повинен забезпечити контроль за якістю товарів на ринках і дотриманням прав покупців. З цією метою доцільно спростити процедури судових розглядів справ щодо зловживань виробників, посередників, монополістів. Законодавство повинне запобігати кабальним договірним умовам, які нав'язуються клієнтам, вимагати державної реєстрації і депонування будівельних, інвестиційних, форвардних, депозитних, депозитарних та інших довготривалих угод. Від АМКУ потребується необхідне втручання у ситуацію для забезпечення державного захисту конкуренції і створення конкурентного середовища у підприємницькій діяльності.

**У цьому розділі проаналізовано контрольну діяльність АМКУ відносно реалізації органами влади, органами місцевого самоврядування, органами адміністративно-господарського управління та контролю повноважень з потенційно високим ступенем корупційних ризиків. Описані ж правопорушення містять ознаки корупційних діянь відповідно до Закону України від 14.10.2014 № 1700-VII "Про запобігання корупції", за які законом встановлено кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність.**

**Незважаючи на те, що корупційні дії загрожують стабільності, незалежному управлінню в державі, правопорядку, правам людини, АМКУ не застосовував заходів правового характеру (наприклад, повідомлення про правопорушення) для запобігання корупційним порушенням з боку органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління, що є прямою перешкодою конкуренції та економічному розвитку.**

## **5. ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ АНТИМОНОПОЛЬНИМ КОМІТЕТОМ УКРАЇНИ**

Законом України від 28.12.2014 № 80 «Про Державний бюджет України на 2015 рік» АМКУ затверджені бюджетні призначення за двома бюджетними програмами, а саме: за КПКВК 6011010 «Керівництво та управління у сфері конкурентної політики, контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції» - у сумі 62700,7 тис. грн, у тому числі за спеціальним фондом державного бюджету 3981,8 тис. грн, і за КПКВК 6011020 «Прикладні розробки у сфері конкурентної політики та права» - 768,4 тис. гривень.

Законом України від 17.07.2015 № 648 «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» внесено зміни до Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» і зменшено бюджетні призначення АМКУ:

за КПКВК 6011010 «Керівництво та управління у сфері конкурентної політики, контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції» - до 61027,6 тис. грн;

за КПКВК 6011020 «Прикладні розробки у сфері конкурентної політики та права» - до 746,5 тис. гривень.

Законом України від 17.09.2015 № 704 «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» внесено зміни до Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» і збільшено бюджетні призначення АМКУ:

за КПКВК 6011010 «Керівництво та управління у сфері конкурентної політики, контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції» - до 63413,8 тис. грн;

за КПКВК 6011020 «Прикладні розробки у сфері конкурентної політики та права» - до 779,1 тис. гривень.

Джерелами формування спеціального фонду Державного бюджету України в АМКУ є власні надходження, що складаються з плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю; надходжень бюджетних установ від додаткової (господарської) діяльності; плати за оренду майна бюджетних установ; надходження бюджетних установ від реалізації в установленому порядку майна (крім нерухомого). Протягом року до показників спеціального фонду державного бюджету вносилися зміни, у зв'язку з чим його обсяг станом на 01.01.2016 становив:

за КПКВК 6011010 «Керівництво та управління у сфері конкурентної політики, контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції» - 4 903,7 тис. грн;

за КПКВК 6011020 «Прикладні розробки у сфері конкурентної політики та права» - 47,7 тис. гривень.

Відповідно до Звіту Державної казначейської служби України за видатками за січень-грудень 2015 року Антимонопольним комітетом України у 2015 році використано бюджетних коштів за КПКВК 6011010



«Керівництво та управління у сфері конкурентної політики, контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції» – 64 036, 2 тис. грн, за КПКВК 6011020 «Прикладні розробки у сфері конкурентної політики та права» - 798,6 тис. гривень.

При цьому протягом 2015 року АМКУ на керівництво та управління у сфері конкурентної політики, контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції було спрямовано 59 396,1 тис. грн відкритих асигнувань загального фонду на здійснення видатків, з яких використано 59 267,0 тис. грн, або 99,8 відс.; на прикладні розробки у сфері конкурентної політики та права - 779,1 тис. грн, з яких використано 762,3 тис. грн, або 97,8 відсотка.

Аналіз результативних показників у звітах про виконання паспортів названих вище бюджетних програм станом на 01.01.2016 засвідчив їх відповідність відомостям, відображеним у Звіті Антимонопольного комітету України за 2015 рік. Водночас є відхилення між затвердженим обсягом і касовими видатками за загальним фондом державного бюджету та відхилення між затвердженими та касовими видатками за спеціальним фондом. АМКУ пояснює ці розбіжності за загальним фондом - економією витрат бюджетних коштів, а за спеціальним - внесенням змін до кошторисів відповідно до довідок про зміни кошторису на 2015 рік у зв'язку з тим, що обсяги власних надходжень спеціального фонду кошторису фактично перевищували обсяги, враховані під час затвердження кошторису на 2015 рік, з урахуванням залишків на початок року.

Що стосується бюджетної програми «Прикладні розробки у сфері конкурентної політики та права» (КПКВК 6011020), то необхідно зазначити, що діяльність за цією програмою здійснювалася Центром комплексних досліджень з питань антимонопольної політики (далі – Центр), який віднесено до сфери управління Антимонопольного комітету України. Протягом 2015 року Центром виконано три прикладні наукових дослідження (стор. 133 Звіту): «Тенденції змін стану конкурентного середовища в економіці України у 2014 році»; «Методологічні підходи до аналізу ринків послуг, пов'язаних з доступом до мережі Інтернет» та «Міжнародний досвід функціонування ринків оригінальних лікарських засобів та дженериків». Як зазначалося вище, на цю бюджетну програму було передбачено 779,1 тис. грн, проте наведена у Звіті характеристика досліджень не дає підстав стверджувати, що вони необхідні та актуальні. Крім того, у Звіті фактично відсутня інформація про практичну цінність зазначених прикладних наукових досліджень. Особливо викликає сумніви тематика наукового дослідження «Тенденції змін стану конкурентного середовища в економіці України у 2014 році», яка пов'язана з обранням для дослідження часовим періодом - 2014 рік, для наступного практичного застосування в роботі Комітету.

Таким чином, у Звіті відсутня необхідна аргументація щодо ефективності використання бюджетних коштів за бюджетною програмою «Прикладні розробки у сфері конкурентної політики та права» (КПКВК 6011020).

## **6. ЗАХОДИ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ, СПРЯМОВАНІ НА УСУНЕННЯ ПОРУШЕНЬ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАХИСТ ЕКОНОМІЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ**

Посідаючи провідне місце у сфері реалізації державної політики щодо захисту економічної конкуренції, АМКУ забезпечує 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; сприяння розвитку добросовісної конкуренції.

За результатами здійснення такого контролю на порушників законодавства про захист економічної конкуренції АМКУ відповідно до чинного законодавства накладає штрафи, які зараховуються до державного бюджету, а також надає обов'язкові до розгляду рекомендації.

За інформацією Комітету (стор. 34 Звіту), протягом 2015 року порівняно з 2014 роком відбулося значне зростання сум накладених штрафів на порушників законодавства про захист економічної конкуренції. Так, у минулому році накладено штрафів у загальному розмірі понад 339,0 млн грн, що більше ніж у 3,4 рази перевищує показник 2014 року, який дорівнює 99,3 млн гривень.

Аналіз наведених у Звіті даних засвідчив, що у 2014 році порушниками законодавства про захист економічної конкуренції сплачено до державного бюджету близько 29,8 млн грн, що становить приблизно 30 відс. накладених штрафів і пені.

Проте у 2015 році до державного бюджету було сплачено тільки 30,5 млн грн (стор. 36 Звіту), тобто сума фактично сплачених до державного бюджету коштів у 2015 році аналогічна сумі, сплаченій порушниками законодавства про захист економічної конкуренції у 2014 році, і становить менше ніж 10 відс. від загальної суми накладених у 2015 році штрафів і пені.

Таким чином, у процентному відношенні сума штрафів і пені, фактично сплачених у 2015 році до державного бюджету, втричі менша, ніж у 2014 році.

Проблема сплати суб'єктами господарювання штрафів до державного бюджету також підтверджується АМКУ у звіті про виконання паспорта бюджетної програми «Керівництво та управління у сфері конкурентної

політики, контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції», в якому Комітет прогнозує сплату до державного бюджету на рівні 50 відс. від суми накладених штрафів і, відповідно, відхилення становить 49 відсотків.

Слід також відзначити, що основну частину накладених штрафів і пені у 2015 році становлять штрафні санкції за порушення у вигляді антиконкурентних узгоджених дій суб'єктів господарювання – 236 млн грн, при цьому за результатами розгляду *тільки однієї справи* про дії суб'єктів господарювання на ринку послуг з організації роздрібної торгівлі в неспеціалізованих магазинах (розгляд справи розпочато ще у 2012 році та завершено у квітні 2015 року) АМКУ прийнято рішення про накладення штрафу на відповідні торговельні мережі на загальну суму 203, 6 млн грн (рішення АМКУ від 29.04.2015 № 182-р). Штрафні санкції за порушення у вигляді зловживань монополієм (домінуючим) становищем становили 76,2 млн грн, з яких основна сума штрафів накладена на один суб'єкт підприємницької – ТОВ «ЗЕОНБУД», а саме 44,5 млн гривень.

Як свідчить інформація АМКУ (стор. 5 Звіту), обсяг монополізованих ринків у 2015 році становив майже 10 відс., що на 2,5 відс. більше порівняно з 2014 роком. На сьогодні в Україні доведеним фактом є те, що найбільше зловживань монополієм становищем відбувається на ринку житлово-комунальних послуг і в паливно-енергетичному секторі. Однак наведені у Звіті приклади порушень законодавства про захист економічної конкуренції на цих ринках містять інформацію про незначні штрафні санкції, застосовані АМКУ, що є свідченням того, що Комітет далеко не завжди намагається розв'язати існуючі проблеми.

Так, за порушення у вигляді зловживань монополієм (домінуючим) становищем на ПАТ «Дніпропетровськгаз» накладано штраф у розмірі 50 тис. грн, на ПАТ «Львівгаз» - у розмірі 20 тис. грн, ДП «Кіровоградтепло» оштрафовано на 68 тис. грн (стор. 47-48). За порушення у вигляді зловживань монополієм (домінуючим) становищем на ТОВ «ЛУКОЙЛ Авіейн Україна» було накладено штраф у розмірі 7,2 млн грн, на ТОВ «ВВА» - у розмірі 240 тис. гривень.

Таким чином, наведена у Звіті АМКУ інформація свідчить про те, що АМКУ недостатньо реагує на зловживання монополістів у цих сферах і переважно тільки констатує факти існування проблем. АМКУ стверджує, що з 2012 року відбувається поступове зростання часток ринків з ознаками індивідуального домінування чи монополізованих ринків, на яких конкуренція практично виключається (стор. 7 Звіту). Проте у Звіті майже відсутня інформація про здійснення АМКУ конкретних кроків для регулювання ринку монополій.

На стор. 18 Звіту наведена статистика щодо кількості припинених порушень АМКУ, в якій зазначено, що «із загальної кількості припинених порушень 2215 (49 відс.) припинено шляхом прийняття рішень про застосування передбаченої законом відповідальності; 2308 (51 відс.) –

шляхом надання рекомендацій органами Антимонопольного комітету України». При цьому слід відзначити, що в процентному відношенні така ситуація зберігається із року в рік. Водночас, за інформацією АМКУ, кількість порушень законодавства про захист економічної конкуренції протягом останніх років активно збільшується. Загальновизнаним фактом є погіршення конкурентного середовища в країні, усталена тенденція до зменшення кількості суб'єктів господарювання тощо. Проведені дослідження цього питання свідчать про неефективність у багатьох випадках застосування такої процедури, як надання рекомендацій. АМКУ як державний орган, що повинен забезпечувати захист економічної конкуренції у підприємницькій діяльності, своєчасно реагувати на негативні явища та має власний практичний досвід у цій сфері, не змінює традиційну для себе практику надання рекомендацій замість застосування штрафів.

За словами Голови Антимонопольного комітету України, показник економічного ефекту від діяльності АМКУ у 2015 році становив 929 млн грн, тоді як загальна монопольна рента суб'єктів-монополістів, яку вони отримали в результаті антиконкурентних узгоджених дій у минулому році, становила від 150 до 300 млрд гривень.

Аналізуючи зміст рішень АМКУ, прийнятих за результатами проведених розслідувань, є підстави стверджувати, що значна частина розслідувань проводилася відносно інформації, яка вводить в оману споживачів, тобто здійснювався моніторинг етикеток, вивісок, реклам тощо, штрафи накладались на суб'єктів господарювання за незначні порушення. У підсумку більш складні для розслідування порушення та порушення економічної конкуренції залишалися поза увагою.

Слід відзначити, що на стор. 37-70 Звіту наведено приклади порушень законодавства про захист економічної конкуренції та вказані суми накладених штрафів. Однак майже в жодному випадку не зазначається інформація про фактичну сплату штрафів до державного бюджету за скоєні правопорушення.

Що стосується підходів до нарахування сум штрафів за порушення законодавства про захист економічної конкуренції, то необхідно наголосити на такому.

До вересня 2015 року, незважаючи на багаторазові рекомендації Рахункової палати, АМКУ здійснював нарахування штрафів, використовуючи нечіткі критерії оцінки порушень і встановлення штрафів. За однакові порушення Комітет міг майже без урахування обставин відповідних справ на свій розсуд накладати штраф у розмірі від 10000 грн до 10 відс. від річного обороту суб'єкта господарювання.

І тільки 15 вересня після активних дискусій і низки громадських слухань за участю професійної громадськості АМКУ прийнято рекомендаційні роз'яснення підходів розрахунку штрафів за порушення конкурентного законодавства. Проте незрозуміло, чому Комітет визначив статус цього документа як «рекомендаційні роз'яснення» (стор. 103 Звіту),

адже учасники ринку очікували від АМКУ прийняття юридично зобов'язувального документа.

З метою встановлення прозорих, зрозумілих і передбачуваних підходів до розрахунку штрафів органами АМКУ за порушення законодавства у сфері захисту економічної конкуренції групою народних депутатів України підготовлений проект Закону України «Про внесення змін до законодавства про захист економічної конкуренції щодо визначення органами Антимонопольного комітету України розміру штрафів за порушення законодавства про захист економічної конкуренції» (реєстраційний № 2431). За інформацією Комітету (стор. 106 Звіту), протягом 2015 року він здійснював супроводження цього законопроекту. Водночас слід звернути увагу на висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, в якому зазначається, що «методика як підзаконний нормативно-правовий акт може забезпечити прозорі, зрозумілі і передбачувані підходи лише за умови, якщо відповідні критерії будуть визначені безпосередньо в законі».

Проте слід зауважити, що текст законопроекту, підготовленого до другого читання, не містить положень, що визначають пом'якшувальні і обтяжуючі обставини, які підлягають оцінці та обліку органами АМКУ при визначенні розміру штрафу, що підсилює ризик дискримінаційного підходу при правозастосуванні. Таким чином, АМКУ не використав всіх наявних у нього можливостей для вирішення вкрай важливих та актуальних питань забезпечення єдиних, недискримінаційних підходів до розрахунку штрафів органами Комітету саме на законодавчому рівні.

## **7. ДІЯЛЬНІСТЬ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ ЯК ОРГАНУ ОСКАРЖЕННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ**

Відповідно до статті 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» АМКУ є органом оскарження у сфері державних закупівель. У розділі 5 Звіту Комітетом викладена інформація про свою діяльність у цій сфері протягом 2015 року.

Упродовж 2015 року до АМКУ надійшло 1342 скарги, з них до розгляду взято 1092 (стор. 113 Звіту). За результатами подальшого розгляду прийнято 511 рішень про призупинення процедур закупівель. Таким чином, майже в кожному другому випадку АМКУ використано надане відповідно до частини восьмої статті 18 Закону України «Про здійснення державних закупівель» право на призупинення процедур закупівель до прийняття ним рішення по суті, однак при остаточному розгляді лише у 143 випадках прийнято рішення про відміну процедури закупівлі.

На стор. 114-117 Звіту наведені типові порушення замовниками вимог законодавства у сфері державних закупівель під час проведення ними процедур закупівель за державні кошти, а також приклади таких порушень. Усі приклади містять інформацію про застосування процедури призупинення торгів.

Необхідно зауважити, що Звіт не містить аналізу причин виникнення порушень, а також відомостей щодо підстав для призупинення АМКУ торгів. Вивчення ситуації засвідчило, що у багатьох випадках процедури закупівель були призупинені АМКУ у зв'язку з поданням скарг недобросовісними учасниками торгів, які об'єктивно зловживали своїм правом на оскарження торгів і затягували процедуру закупівель. При цьому Комітет занадто оперативно реагував на такі скарги та фактично блокував проведення торгів.

Аналізуючи це питання, необхідно навести деякі приклади щодо наслідків застосування АМКУ права на призупинення процедури закупівель.

Так, Комітет призупинив закупівлю дизельного палива для потреб залізничної галузі за скаргами від «Елемент Нафти» і «Окко-бізнес контракт» на тендер. Обсяг закупівель становив 100 тис. тонн дизпалива. Призупинення цих торгів і подальше зволікання з прийняттям рішення щодо закупівлі дизпалива могло мати вкрай негативні наслідки не лише для залізничної галузі, а й у цілому для економіки країни, адже залізницею перевозиться близько 80 відс. вантажів у державі. Слід підкреслити, що надалі АМКУ відмовив у задоволенні наведених вище скарг компанії «Елемент Нафта» і мережі АЗС «Окко-бізнес контракт».

Наступним прикладом блокування проведення закупівель за ініціативою недобросовісних учасників торгів є рішення АМКУ, що призвело до зупинення поточного ремонту автомобільних доріг Дніпропетровська на загальну суму 81 млн грн, а також інших робіт із благоустрою міста. Проведення тендерів було зупинено за скаргами ТОВ «Меркурій Капітал ЛТД», яке подало заявки на участь у всіх торгах департаменту ЖКГ на десятки мільйонів гривень, але при цьому не розташовувалася за адресою реєстрації та не мало господарських потужностей і техніки, необхідних для виконання ремонтних робіт. Отже, ці факти свідчать про те, що метою подання скарг було не проведення прозорих тендерів, а фактично саботаж відповідних ремонтних робіт у Дніпропетровську.

ТОВ «ОГМ будсервіс», маючи статутний капітал 10 тис. грн, заблокувало тендер на добудову лікувально-діагностичного комплексу Національної дитячої спеціалізованої лікарні «Охматдит» (у тому числі поставку та монтаж обладнання) вартістю 481 млн гривень. Фірма подала скаргу, яку АМКУ взяв до розгляду, призупинивши на цей час проведення торгів.

Слід відзначити, що останнім часом усе частіше порушується питання оскарження процедур закупівель (зокрема лікарських засобів) недобросовісними скаржниками, які зловживають своїм правом на оскарження торгів і, користуючись наданим їм законодавством таким правом, затягують процедуру закупівель.

Зокрема, на підставі скарги товариства з обмеженою відповідальністю «ФАРММАКС» рішенням АМКУ від 20.05.2015

призупинено процедуру закупівлі інсулінів для мешканців м. Києва. Йде мова про такі препарати, як «Інсулін гларгін» («Лантус» або еквівалент); «Інсулін людський генно-інженерний тривалої дії» («Генсулін Н» або еквівалент); «Інсулін людський генно-інженерний короткої дії» («Генсулін Р» або еквівалент); «Інсулін детемір» («Левемір» або еквівалент); «Інсулін аспарт двофазний» («Новомікс 30» або еквівалент); «Інсулін ас парт» («Новорапід» або еквівалент) та «Інсулін людський генно-інженерний подовженої дії» («Протафан НМ» або еквівалент).

Фактично така ситуація могла призвести до тривалої затримки в отриманні гарантованих державою безкоштовних, життєво необхідних ліків киянами, хворими на цукровий діабет.

Після розгляду цього питання АМКУ відмовив ТОВ «ФАРММАКС» у задоволенні його скарги, зазначивши, що скажчик документально не підтвердив і не обґрунтував, яким чином вимоги документації порушують його права чи законні інтереси та перешкоджають йому взяти участь у процедурі закупівлі.

Отже, наведені приклади підтверджують, що АМКУ необґрунтовано приймалися рішення про призупинення процедури закупівлі на підставі подання скарг суб'єктами господарювання, дії яких можна кваліфікувати як такі, що спрямовані на штучне затягування процедур державних закупівель.

**Підсумовуючи викладене, зауважуємо, що законодавство дозволяє розглядати скарги учасників торгів без призупинення проведення тендеру. Як свідчить Звіт, АМКУ у 2015 році продовжував практику призупинення процедури закупівлі на підставі подання скарг суб'єктами господарювання, дії яких можна кваліфікувати як такі, що спрямовані на штучне затягування процедур державних закупівель.**

## **8. РЕАЛІЗАЦІЯ ПОВНОВАЖЕНЬ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ ЩОДО ВИКОНАННЯ СТАТТІ 25 ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ»**

Стан виконання АМКУ статті 25 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» щодо поданих заяв, позовів, скарг до суду не підтверджено у Звіті. Зокрема, відсутні дані про визнання недійсними нормативно-правових та інших актів, зокрема, рішень, наказів, розпоряджень, постанов тощо органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю чи розірвання угоди в разі невиконання ними у встановлені строки рішень органів АМКУ про скасування або зміну актів, прийнятих органами влади, органами місцевого самоврядування, органами адміністративно-господарського управління та контролю, або про розірвання угоди.

У Звіті не висвітлене питання стягнення несплачених у добровільному порядку штрафів та пені, випадків невиконання рішень органів АМКУ та реакції на це органів Комітету, безоплатного вилучення товарів із неправомірно використаним позначенням та (або) копій виробів

іншого суб'єкта господарювання; вилучення, накладення арешту на майно, документи, предмети, інші носії інформації у місцях проживання та інших володіннях особи; кількість прийнятих до розгляду та залишених без розгляду справ із зазначенням результатів розгляду справ у суді.

Стаття 25 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» надає право АМКУ з метою захисту інтересів держави, споживачів та суб'єктів господарювання у зв'язку з порушенням законодавства про захист економічної конкуренції державними органами, юридичними та фізичними особами подавати позови до суду.

Звіт Комітету не містить таких даних.

## **В И С Н О В К И**

**1. Різноманітність і детальність інформації про діяльність Антимонопольного комітету України, викладеної у Звіті, не дає змоги зробити системний аналіз щодо впливу діяльності Комітету на скорочення кількості монополізованих загальнодержавних та регіональних ринків товарів, зниження рівня їх монополізації, розвитку добросовісної економічної конкуренції в галузях і регіонах, скорочення кількості порушень законодавства про захист економічної конкуренції тощо.**

**Внаслідок вжитих АМКУ заходів у 2015 році вдалося уникнути неправомірних втрат і витрат суб'єктів господарювання та споживачів у розмірі понад 920 млн, але питання обґрунтованості підвищення цін і тарифів на товари і послуги, належного захисту прав споживачів для АМКУ залишаються актуальними.**

**2. Із Звіту не випливає, що окремим важливим напрямом державного регулювання конкурентних відносин має бути контроль за діяльністю підприємств, що вже займають монопольне становище, запобігання зловживанням ними своїм становищем та подальше зменшення рівня монополізації економіки.**

**Аналіз Звіту в цілому свідчить про сталу тенденцію Комітету до застосування переважно рекомендацій, навіть коли порушення мають тривалий характер і потребують більш жорсткої реакції з боку АМКУ. І хоча такий підхід відповідає загальній тенденції до дерегуляції економіки, у Звіті відсутнє підтвердження систематичних заходів Комітету щодо моніторингу виконання наданих рекомендацій, які у структурі припинених порушень законодавства про захист економічної конкуренції становлять 51 відсоток; результатів їх надання у вигляді фактичної зміни ситуації на ринках; аналізу ефективності такої форми роботи.**



**3. АМКУ протягом 2015 року вживалися заходи щодо протидії зловживанням монопольним (домінуючим) становищем, виявлено 2169 випадків таких зловживань.**

Проте висвітлення у Звіті відомостей і прикладів щодо виявлення порушень і застосування відповідних заходів не відображає системності підходу Комітету до питання зміцнення конкурентного середовища на ринку та до використання заходів впливу у своїй діяльності, зокрема наведені у Звіті приклади не відображають в цілому проблематики зловживань монопольним (домінуючим) становищем в економіці.

**4. Комітет співпрацює з органами державної влади, до компетенції яких належить забезпечення державного регулювання та управління у відповідних галузях економіки, яким притаманна природня монополізація ринків. У 2015 році надано зауваження та пропозиції до 234 нормативно-правових актів щодо приведення їх у відповідність із вимогами законодавства про захист економічної конкуренції, у 23 випадках пропозиції органів Антимонопольного комітету були враховані.**

Утім, Звіт не містить вичерпних даних про ситуацію щодо природних монополій та аналізу їх у динаміці. Відсутній системний аналіз та підхід під час підготовки та складання Звіту в частині висвітлення ситуації щодо природних монополій.

Комітет недостатньо активно використовує свої повноваження щодо взаємодії з органами державної влади, які здійснюють регулювання ринків природних монополій, у тому числі щодо сприяння встановленню економічно обґрунтованих цін суб'єктами господарювання, що здійснюють господарську діяльність на таких ринках.

АМКУ повинен активно сприяти формуванню та реалізації цілісної державної політики у сферах природних монополій. Так, Комітету в межах повноважень необхідно сприяти перегляду чинних правил і процедур складання реєстрів суб'єктів природних монополій. Процедури включення та виключення з таких реєстрів повинні бути відкритими, прозорими, передбачати обов'язкове інформування учасників ринку та громадськості про причини прийняття рішення, а також передбачати відповідальність за порушення цих процедур.

**5. Звіт не містить даних про використання АМКУ своїх повноважень у сфері здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції з питань забезпечення споживачів якісними послугами.**

Незважаючи на те, що у 2015 році Комітетом прийняті рішення про припинення понад 1380 зловживань монопольним становищем та 385 випадків недобросовісної конкуренції, що призводили до ущемлення

інтересів споживачів, у Звіті відсутні відомості, які підтверджують забезпечення АМКУ пріоритетності захисту прав споживачів, у тому числі стосовно встановлення чітких і обґрунтованих тарифів і поліпшення якості послуг, що надаються. Ситуація з тарифоутворенням тривалий час не змінюється, ціни і тарифи на товари та послуги постійно підвищуються.

**6. Опис у Звіті реалізації повноважень АМКУ в частині контролю за концентрацією і узгодженими діями суб'єктів господарювання обмежується наведенням схем, які не дають можливості проаналізувати обґрунтованість надання дозволів або відмови в їх наданні.**

У Звіті немає оцінки загроз монополізації товарних ринків і аналізу негативного впливу на конкуренцію, їх наслідків; не наведені дані щодо прийняття АМКУ рішень про примусовий поділ суб'єкта, що займає монопольне (домінуюче) становище, якщо суб'єкт господарювання зловживає монопольним (домінуючим) становищем на ринку, передбачених статтею 53 Закону України «Про захист економічної конкуренції»; немає даних про перевірку та перегляд рішень у справах про порушення законодавства про захист економічної конкуренції та у заявах, справах про узгоджені дії, передбачені статтями 57, 58 Закону України «Про захист економічної конкуренції».

**7. Комітетом протягом 2015 року прийнято 917 рішень про припинення антиконкурентних дій органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю.**

Водночас наведена у Звіті інформація про порушення у вигляді антиконкурентних дій органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю за 2015 не містить узагальнення, деталізації розкриття заходів щодо недопущення антиконкурентних дій цими органами відповідно до вимог Закону України «Про захист економічної конкуренції».

У Звіті не надана цілісна картина виявлених Комітетом порушень, не проаналізовані причини їх виникнення. Відсутня інформація, яким чином вищезазначеними органами державної влади і управління були враховані зауваження АМКУ. Наводяться окремі приклади порушень, які мали місце у регіонах країни і є розрізненими випадками в загальній системі порушень такого роду. Ці окремі приклади АМКУ не аналізуються; загальна ситуація, що склалась з таким видом порушень, у Звіті не відображена.

**8. Незважаючи на те, що корупційні дії загрожують стабільності, незалежному управлінню в державі, правопорядку, правам людини, у**

Звіті не наведено даних про застосування АМКУ передбачених законодавством заходів правового характеру, спрямованих на запобігання корупційним діям, зокрема про інформування органів, наділених відповідною компетенцією, про ознаки таких діянь, виявлених органами Комітету під час виконання своїх повноважень.

9. У Звіті не наведена необхідна аргументація щодо актуальності обраної (замовленої) для наукових досліджень проблематики, а також можливості практичного застосування результатів цих досліджень, що ставить під сумнів ефективність використання бюджетних коштів за бюджетною програмою «Прикладні розробки у сфері конкурентної політики та права» (КПКВК 6011020).

10. Як свідчить Звіт, АМКУ в 2015 році у багатьох випадках продовжував практику призупинення процедури закупівлі на підставі подання скарг суб'єктами господарювання, дії яких можна кваліфікувати як такі, що спрямовані на штучне затягування процедур державних закупівель.

## ПРОПОЗИЦІЇ

1. Звіт «Про результати аналізу Звіту Антимонопольного комітету України в частині, що впливає на виконання державного бюджету» надіслати для розгляду Верховній Раді України.

2. Надіслати Звіт «Про результати аналізу Звіту Антимонопольного комітету України в частині, що впливає на виконання державного бюджету» Антимонопольному комітету України та запропонувати йому, зокрема:

- посилити взаємодію з державними органами, що здійснюють контроль за монополізованими ринками, та забезпечити належні заходи реагування у разі порушення законодавства про захист економічної конкуренції на цих ринках;

- посилити контроль за діяльністю підприємств, що вже займають монопольне становище, вживати заходів щодо запобігання зловживанням ними своїм становищем та подальшого зменшення рівня монополізації економіки;

- запровадити висвітлення як загальних показників структур ринків, так і регіональних;

- вжити заходів для посилення системності своєї контрольної діяльності, забезпечення її спрямованості на зміцнення конкурентного середовища на товарних ринках України;

- вдосконалити механізми виявлення антиконкурентних узгоджених дій суб'єктів господарювання та забезпечити їх припинення;

- вжити заходів щодо системного відстеження цінової ситуації на найбільш соціально важливих ринках з метою запобігання в межах компетенції необґрунтованому зростанню цін;

- взяти участь у вирішенні питання перегляду нині діючих правил та процедур складання реєстрів суб'єктів природних монополій; процедури включення та виключення з нього повинні бути відкритими, прозорими, передбачати обов'язкове інформування учасників ринку та громадськості про причини прийняття рішення, а також передбачати відповідальність за порушення цих процедур;

- вдосконалити роботу з контролю за забезпеченням впровадження нових відкритих форм діяльності, що забезпечать захист конкуренції у підприємницькій діяльності та надання більш якісних послуг споживачам;

- розглянути питання підходів до відслідковування виконання попереджувального заходу – надання рекомендацій щодо припинення дій або бездіяльності, які містять ознаки порушень законодавства про захист економічної конкуренції, та усунення причин виникнення цих порушень і умов, що їм сприяють;

- посилити роботу щодо захисту прав споживачів у межах компетенції АМКУ, зокрема налагодити співпрацю з громадськими організаціями (об'єднаннями споживачів);

- розробити критерії застосування права АМКУ на призупинення процедури державних закупівель, передбаченого статтею 18 Закону України «Про державні закупівлі»;

- здійснювати замовлення прикладних наукових досліджень, спрямованих на вирішення пріоритетних питань побудови та модернізації державного захисту конкуренції підприємницької діяльності.

Член Рахункової палати

В.П. Пилипенко